LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

PAR

CHARLES GOMEL

LES MINISTÈRES
DE TURGOT ET DE NECKER

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1892

IMPRIMERIE DE SAINT-DENIS. — H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS

INTRODUCTION

En changeant l'antique constitution du royaume, en détruisant les bases sur lesquelles reposait depuis des siècles l'organisation politique, sociale et administrative de la France, la Révolution de 1789 a amené dans notre pays une si complète transformation, que ses premiers historiens ont cru pouvoir se dispenser d'en rechercher les causes lointaines, et qu'ils se sont bornés à raconter les événements, les uns glorieux, les autres tristement tragiques, dont elle se compose. Ils ont donc commencé leur récit à l'époque de la réunion des États généraux. L'opinion s'est ainsi répandue que la Révolution avait pour ainsi dire éclaté spontanément, qu'obéissant à une sorte d'instinct providentiel, elle avait substitué un régime nouveau à l'ancien, et qu'elle avait créé de toutes pièces une France nouvelle.

Cette conception de la Révolution française est fausse, et elle a fait son temps. S'il est vrai que les actes qui ont été accomplis en 1789, que les principes qui ont été proclamés alors, sont le début d'une ère nouvelle et ont renouvelé la société française, il est non moins certain que le mouvement réformateur de 1789 ne s'est pas produit

subitement et qu'il a été préparé longtemps à l'avance.

Des historiens éminents ont montré que la Révolution dérive directement de l'ancien régime et que l'étude de celui-ci permet seule de la comprendre. L'histoire peut en effet se comparer à une chaîne dont les anneaux tiennent les uns aux autres, et toujours le présent a son origine quelque part dans le passé. Un peuple d'ailleurs n'invente rien en politique ni en législation. Les modifications qu'il apporte à sa constitution, à son organisation sociale, à son administration intérieure, à son système d'impôts, à ses lois civiles et pénales, sont forcément la résultante d'un long travail préparatoire, le fruit d'une série de critiques et d'observations auxquelles a donné lieu l'état de choses antérieur. C'est sous l'influence de doctrines nouvelles peu à peu répandues qu'on en vient à rêver d'un idéal qui rend d'autant plus sensibles les abus existants, qu'on se met à les haïr, et que l'on se persuade que, grâce aux changements des institutions, les sujets de plaintes disparaîtront.

Si telle a été en politique la progression des idées avant 1789, il n'en a pas été différemment en ce qui concerne les causes financières et économiques de la Révolution. On s'en convainct en étudiant l'œuvre de la Constituante. Cette assemblée a renversé l'édifice fiscal de la monarchie, consacré l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt et soumis les contribuables à des impositions nouvelles. A peine réunie, elle s'est trouvée aux prises avec d'inextricables difficultés; elle avait à parer au déficit du Trésor, et à cette tâche déjà suffisamment ardue, elle a ajouté la liquidation générale de la dette publique. S'étant fait une loi de rendre les taxes moins injustes et moins vexatoires, elle a pris très au sérieux cette partie de son

mandat, et elle n'a guère tenu de séance sans s'occuper de questions financières. L'attention de ses membres était, à la vérité, distraite par tant d'autres objets, leur esprit était dominé par tant de préjugés, que leurs discussions sur la matière des finances ont toujours été écourtées, et que souvent ils ont pris avec précipitation les plus graves résolutions. Néanmoins, l'Assemblée constituante aurait-elle pu opérer, comme elle l'a fait, une aussi complète transformation dans le régime des impôts, si la plupart des solutions par elle adoptées n'avaient pas, de longue date, été proposées dans de nombreux écrits, et si l'esprit public n'avait pas en quelque sorte dicté les réformes?

Notre intention est d'écrire un jour l'histoire financière de cette assemblée; mais moins que toute autre, elle ne saurait être commencée en 1789. Elle se rattache par des liens intimes à des faits et à des écrits antérieurs, et pour apprécier comme il convient l'œuvre de la Constituante, il importe d'abord de connaître les événements et les aspirations de la période qui a précédé sa réunion. Un exposé impartial de ces événements et de ces aspirations peut seul expliquer l'immense portée des réformes qu'elle a accomplies, ainsi que l'énormité des fautes qu'elle a commises.

Les unes et les autres sont les conséquences de ce qui s'était passé et de ce qui s'était dit avant elle. Avant d'aborder la discussion de ses actes, il faut en effet savoir dans quelles conditions s'était accumulé le déficit qui a été la cause première de l'appel fait par le roi à la nation, s'il était accidentel ou bien s'il provenait d'un excédent habituel des dépenses sur les recettes; rechercher pourquoi Louis XVI, rompant avec une longue tradition, n'a pas eu recours, de sa seule autorité, soit à l'augmenta-

tion des impôts, soit à l'émission de nouveaux emprunts, et pourquoi il a convoqué les États généraux; dire si la nation a été prise au dépourvu par l'annonce des embarras du Trésor, ou si elle possédait des notions exactes sur la situation de ses finances; examiner si elle avait pu se former en connaissance de cause une opinion sur les vices de son système d'impositions, et si elle n'avait pas de légitimes raisons de douter que Louis XVI voulût, et surtout pût, effectuer les réformes réclamées par le tiers-état, ainsi que par une notable portion de la noblesse et du clergé; enfin se demander quelles instructions les électeurs des baillages avaient données à leurs députés. Ces instructions, véritable reflet de la passion de réformes qui animait les Français des trois ordres, traçaient, pour ainsi dire, la voie à l'Assemblée convoquée par Louis XVI. En les étudiant on peut déjà prévoir la conduite que celle-ci tiendra. Bien des points doivent donc être préalablement élucidés. C'est le moyen de mieux découvrir l'étendue de la carrière ouverte devant l'Assemblée Constituante, et d'apprécier plus sainement la façon dont elle l'a parcourue. On est de la sorte amené à reconnaître que l'ancien régime était condamné avant qu'elle ne le jetât à terre, et qu'elle n'a guère fait autre chose que sanctionner les vœux de ses commettants.

Mais pour suivre le développement des causes financières qui ont amené la Révolution, à quelle époque doit-on remonter? Il suffit de se reporter à un quart de siècle en arrière, c'est-à-dire au moment où prit fin la guerre de Sept ans. En effet, la nation est alors mécontente du gouvernement, et lui reproche d'avoir par son impéritie exposé nos flottes, nos armées, à une série de défaites. Les esprits sont agités, inquiets. On se passionne pour les livres

que publient incessamment les écrivains du parti philosophique, livres dans lesquels ils battent en brèche l'Église et la noblesse, enseignent que les hommes sont nés libres et égaux, attaquent les riches et les puissants, plaignent le sort du malheureux peuple et vantent ses vertus. D'autre part, les hommes éclairés commencent, *L'Esprit des lois* en mains, à discuter les problèmes de l'organisation des sociétés, et ils constatent que si l'autorité est toute puissante dans le royaume, en revanche la liberté y fait défaut. Enfin, les ouvrages des économistes, et en particulier ceux du marquis de Mirabeau, qui eurent lors de leur apparition un si éclatant succès, appellent l'attention sur l'injustice et l'arbitraire des impositions. Ils demandent qu'elles soient rendues moins accablantes pour les contribuables, que le montant en soit atténué, que leur perception soit simplifiée par l'établissement d'un impôt unique, que les deux ordres privilégiés acquittent cet impôt comme le tiers-état, et que toutes les exemptions pécuniaires soient abolies; ils réclament la liberté du commerce, l'abrogation des règlements gênants pour l'industrie, la suppression des douanes intérieures, et la création d'assemblées provinciales destinées à la fois à associer les citoyens à l'administration du royaume, et à veiller au bon emploi d'une partie des fonds provenant de l'impôt. Comme la paix vient d'être signée, on s'attend à ce que la royauté s'occupe d'améliorations intérieures et diminue les charges des contribuables. Pour la première fois, on s'intéresse aux affaires publiques, et avec les tendances libérales propagées par les philosophes, on désire que la royauté donne des solutions favorables aux questions d'administration et de finances dont se préoccupe l'opinion.

Au contraire, que se passa-t-il? Le gouvernement de Louis XV se trouvait en présence de dettes très considérables. Les dépenses ordinaires dépassaient les revenus normaux. Il aurait donc fallu renoncer aux dépenses inutiles et restreindre notamment celles de la cour. Le roi et ses ministres n'en eurent pas le courage, et ils augmentèrent les contributions, en même temps qu'ils négociaient de nouveaux emprunts. Ces deux mesures soulevèrent un mécontentement général: le roi avait en effet promis que les relèvements de taxes édictés pendant la guerre cesseraient avec les hostilités. Or, comme aucun document ne renseignait le public sur la gestion financière; comme les parlements, investis pourtant du droit d'enregistrer les édits bursaux, ne connaissaient eux-mêmes ni le chiffre des charges annuelles de l'État, ni celui des charges extraordinaires imputables à la guerre, ni l'emploi des tributs levés sur les peuples; comme enfin il n'était pas un Français qui, à voir le faste dont s'entourait le monarque et les faveurs qu'il prodiguait autour de lui, ne crût les ressources dont il disposait très supérieures aux besoins réels de la chose publique, un mouvement général d'opinion se prononça contre les sacrifices exigés du pays après la signature de la paix. Il fut si fort que les cours souveraines s'en firent l'écho; elles reprochèrent au roi de manquer à ses engagements, elles réclamèrent des économies, et la cour des Aides engagea Louis XV, dès 1763, à convoquer les États généraux. L'opposition parlementaire ne pouvait pas à la vérité forcer la main au gouvernement, et un lit de justice en avait raison. Mais elle excitait l'esprit public contre « le despotisme ministériel », elle donnait naissance à une foule de brochures, bref, elle était gênante. Bientôt les

parlements s'enhardirent au point de prétendre former entre eux une sorte de fédération, et tenir la place des États généraux. Une semblable doctrine était menaçante pour la royauté absolue : l'idée d'avoir à rendre des comptes, à fournir des justifications, était insupportable à Louis XV, et dans un lit de justice il affirma que « la plénitude de l'autorité » résidait « sans partage » en sa personne. Mais avec les progrès de l'esprit philosophique, cette affirmation était plus facile à émettre qu'à faire admettre par la nation. Se sentant soutenus par l'opinion, les parlements prirent de plus en plus nettement la défense des contribuables, et d'après les conseils de Maupeou et de Terray, le roi ne vit qu'un moyen de vaincre leur résistance : ce fut de les supprimer. Resté ainsi le maître, il en profita pour augmenter les impôts et faire banqueroute.

La suppression de corps de magistrature dont l'existence datait de cinq siècles avait le caractère d'un coup d'État. En outre, le droit de remontrances faisait en quelque sorte des parlements les organes de la nation : il leur servait à critiquer les édits bursaux, et le tiers-état, ne trouvant qu'en eux une protection contre les atteintes du fisc, les considérait comme ses mandataires. Aussi une émotion générale s'empara de la capitale et des provinces, quand on apprit que dorénavant le roi et ses conseillers seraient libres d'imposer le pays sans avoir à craindre d'observations. Dans la noblesse comme dans la bourgeoisie on regretta la disparition de la faible mais unique garantie, que la voix des parlements présentait contre les excès de l'autorité arbitraire. La seule assemblée qui subsistât encore, la cour des Aides, traduisit ce regret avec énergie dans des remontrances du 18 février 1771 :

« Vous ne tenez votre couronne que de Dieu, disait-elle à Louis XV ; mais ne nous refusez pas la satisfaction de croire que vous êtes aussi redevable de votre pouvoir à la soumission volontaire de vos sujets... Ceux qui vous ont déterminé à anéantir la magistrature vous ont-ils persuadé, Sire, qu'il fallût livrer à leur despotisme la nation entière, sans lui laisser aucun défenseur, aucun intercesseur auprès de Votre Majesté? Or, par qui les intérêts de la nation seront-ils défendus contre les entreprises de vos ministres, par qui ses droits vous seront-ils représentés, quand les cours n'existeront plus? Le peuple dispersé n'a point d'organe pour se faire entendre. » Non contenté de soutenir que la royauté devait trouver en face d'elle des corps judiciaires, spécialement investis du droit de plaider la cause des contribuables, la cour des Aides engagea pour la seconde fois le roi à réunir les États-généraux. C'en était trop : Louis XV la supprima.

La victoire du despotisme ne fut pourtant qu'apparente. En effet, la banqueroute de 1771 avait produit dans le public le plus fâcheux effet et son souvenir resta jusqu'à la Révolution présent à tous les esprits. Elle fit, pour ainsi dire, toucher du doigt l'abus qu'un roi mal conseillé pouvait faire d'une autorité sans limites. On en conclut qu'il était de nécessité absolue que le monarque eût à compter avec des assemblées indépendantes, capables de l'avertir quand il serait sur le point d'adopter quelque mesure nuisible au pays. De là vint l'unanimité avec laquelle fut réclamé le retour des parlements, et c'est sous la pression de l'opinion publique, que ces corps, qui devaient quelques années plus tard forcer par leur opposition le gouvernement à convoquer les États généraux, furent rétablis par Louis XVI. En attendant, le

mécontentement public se manifesta avec hardiesse. De nombreux écrits discutèrent l'origine et les limites du pouvoir royal, soutinrent que la nation avait des droits, que ses contributions ne pouvaient être accrues que du consentement des Etats généraux, et qu'en l'absence de ceux-ci, les lois fiscales ne pouvaient être appliquées qu'après avoir été librement enregistrées par les parlements.

Colportées par les brochures, qui étaient la forme sous laquelle s'exerçait à cette époque l'activité de la presse, répandues par la conversation dans les salons de Paris et des principales villes du royaume, ces idées étaient tout à fait dominantes lorsque Louis XVI monta sur le trône. L'avènement de ce prince, aux bonnes intentions duquel tout le monde rendait hommage et dont on vantait la vertu, fut salué d'unanimes acclamations. Le bruit se répandit qu'il allait accomplir des réformes, alléger des impôts, améliorer le sort du peuple et, dès le principe, l'opinion publique attendit beaucoup de lui. Or, l'opinion publique, pendant toute la durée du règne de Louis XVI, fut une puissance avec laquelle le gouvernement dut compter : à vrai dire, elle exerçait avant la Révolution un empire peut-être encore plus puissant qu'aujourd'hui. Elle ne se composait pas alors des multiples éléments qui la constituent depuis que le peuple a été investi de droits politiques, depuis que l'instruction s'est répandue et que la lecture des journaux de toutes nuances est devenue un besoin quotidien pour la démocratie. Mais précisément parce qu'elle résulte de degrés très divers de culture intellectuelle, qu'à force d'informations elle a été rendue impressionable et changeante, et qu'elle s'égare dans l'appréciation d'intérêts com-

plexes, l'opinion générale est souvent de nos jours une énigme difficile à déchiffrer. Lorsque nous disons que telle mesure est désirée ou redoutée par l'opinion publique, que telle politique plairait ou déplairait au pays, nous risquons de prendre ce qu'on pense dans la classe de la société à laquelle nous appartenons pour le sentiment du reste de la nation : que de fois les vœux, les tendances ont été différents dans les villes et dans les campagnes, de la part de la bourgeoisie et de la part des classes populaires !

Au contraire, du temps de Louis XVI, l'élite du pays était seule en état d'inspirer au gouvernement certaines résolutions, et seule apte à juger celles qu'il prenait ou qu'il repoussait. Cette élite, qui pensait ou parlait pour la France entière, méritait véritablement le titre de classe dirigeante, qu'elle a conservé, comme par une sorte d'ironie, longtemps après qu'elle eût perdu sa prépondérance. Elle comprenait d'une part les nobles, les ecclésiastiques, ainsi que les membres de la haute magistrature ; d'autre part les bourgeois des villes, avocats, hommes de lettres, juges des tribunaux inférieurs, commerçants, manufacturiers et propriétaires roturiers des campagnes. De ces deux groupes, celui des privilégiés était de beaucoup le moins nombreux, et il n'était pas davantage le plus éclairé. Mais ni l'un ni l'autre groupe n'était fermé, la douceur des mœurs et la communauté des sentiments les faisaient se pénétrer réciproquement, et si les aspirations, si les préjugés y étaient en certains cas opposés, adversaires et partisans des idées nouvelles se rencontraient volontiers. Comme le constate un écrivain qui avait conservé un souvenir très vivant des impressions de sa jeunesse : « En France, l'inégalité existait encore

tout entière par le droit, par les lois, par les privilèges; mais de fait, elle s'atténuait chaque jour : les institutions étaient monarchiques et les mœurs républicaines. Les charges, les fonctions publiques, continuaient à être le partage de certaines classes; mais, hors de l'exercice de ces fonctions, l'égalité commençait à régner dans les sociétés; les titres littéraires avaient même, en beaucoup d'occasions, la préférence sur les titres de noblesse, et ce n'était pas seulement aux hommes de génie qu'on rendait des hommages qui faisaient disparaître pour eux toute trace d'infériorité; car on voyait fréquemment, dans le monde, des hommes de lettres de second et de troisième ordre être accueillis et traités avec des égards que n'obtenaient pas les nobles de province... C'était cet esprit d'égalité qui faisait alors le charme des sociétés de Paris et qui y attirait en foule les étrangers de tous les pays. Partout ailleurs, si ce n'est en Angleterre, on ne savait pas jouir de la vie privée; on ignorait les douceurs d'une société sans morgue, sans gêne, d'une conversation sans déguisement et sans entrave... Ces communications fréquentes des divers étages de la société, ces liaisons mutuelles, ces égards réciproques, ces échanges de pensées accroissaient la richesse de notre civilisation, et dans ces rapports nouveaux, les nobles acquéraient les connaissances et les lumières de tous genres dont ils étaient auparavant privés; tandis que les hommes éclairés des classes inférieures y puisaient des leçons de ce goût fin, de ce tact délicat qu'on ne trouve qu'au sein d'une cour polie [1]. »

On voit qu'à l'inverse de ce qui se passe de notre temps, on ne se préoccupait alors que de l'avis des gens ayant

[1] *Mémoires du comte de Ségur*, I, 53, 54

par leur éducation, leur fortune ou leur naissance, une situation sociale. Seuls ils formaient le public, et il est évident que si nombreux que fussent les salons dans lesquels ils se réunissaient, ceux-ci n'étaient pourtant ouverts qu'à une petite minorité de la population. Il en résulte qu'une opinion qui prévalait dans quelques-uns des plus influents se répandait rapidement dans les autres, qu'elle y faisait loi, et que l'on s'empressait en général d'y adhérer, de même qu'aujourd'hui les lecteurs d'un même journal portent d'ordinaire le même jugement sur les hommes et sur les choses. De là l'extrême importance de ce que l'on pensait et de ce qui se disait dans la société bourgeoise et dans la société aristocratique. Même dans celle-ci on se montrait hardi, frondeur, avide de changement. « C'était un spectacle curieux, raconte Talleyrand, que celui de la grande société... Les carrières, ce grand soutien de la hiérarchie et du bon ordre, se détruisaient. Tous les jeunes gens se croyaient propres à gouverner. On critiquait toutes les opérations des ministres. Ce que faisaient personnellement le roi et la reine était soumis à la discussion et presque toujours à l'improbation des salons de Paris. Les jeunes femmes parlaient pertinemment de toutes les parties de l'administration... La puissance de ce qu'on appelle en France la société, a été prodigieuse dans les années qui ont précédé la Révolution... Sous le règne de Louis XVI tous les étages de la littérature se répandirent dans la société. Chacun se déplaça, la confusion se mit dans les rangs, les prétentions devinrent hardies. Alors l'esprit de la société subit des modifications de tout genre. On voulait tout connaître, tout approfondir, tout juger. Les sentiments furent remplacés par des idées philosophiques;

les passions par l'analyse du cœur humain ; l'envie de plaire, par des opinions ; les amusements, par des plans, des projets [1]. »

Dans ces conditions, l'appui des salons n'était pas, pour le gouvernement, chose facile à obtenir. Les ministres, cependant, se montraient en général très désireux de le mériter, et la faveur de la cour ne leur suffisait plus. L'approbation des nobles imbus de doctrines philosophiques, des bourgeois libéraux, des écrivains légers ou sérieux et des abbés mondains, fut l'objet de l'ambition de plusieurs d'entre eux, et Necker a reconnu en ces termes l'empire qu'exerçait l'opinion publique : « Favorisée par diverses causes, elle s'est accrue successivement ; elle règne sur tous les esprits, et les princes eux-mêmes la respectent, toutes les fois qu'ils ne sont pas entraînés par de trop grandes passions... La plupart des étrangers ont peine à se faire une juste idée de l'autorité qu'elle exerce en France. Ils comprennent difficilement ce que c'est qu'une puissance invisible qui, sans trésors, sans gardes et sans armées, donne des lois à la ville, à la cour, et jusque dans les palais des rois... Elle seule, au milieu d'un siècle dépravé, fait entendre sa voix, et semble y tenir les *grands jours* et comme les assises de l'honneur [2] ».

Un roi qui eût compris que la France avait soif de réformes, qu'elle ne supportait plus qu'avec peine d'être tenue à l'écart de la direction de ses propres affaires, que, spécialement, elle estimait odieux les privilèges des deux premiers ordres, et qu'elle souhaitait avec ardeur un remaniement dans le système des impôts pour en chasser l'inégalité et l'arbitraire, un tel prince eût trouvé dans l'opinion

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 60 et suiv.
[2] Introduction à l'*Administration des finances de la France*.

publique un précieux concours : elle l'aurait aidé à triomphe des résistances de l'intérêt privé et de la routine. Louis XVI malheureusement ne possédait pas les qualités qui lui eussent été nécessaires dans un temps comme celui où il vivait. Incapable de se rendre compte des désirs de son peuple, d'apprécier la légitimité des changements réclamés, et de prévoir les dangers auxquels il exposerait le trône en ne donnant pas satisfaction au besoin d'améliorations qui était ressenti par tout le royaume, il ne parvint jamais à arrêter dans son esprit flottant et nuageux une politique déterminée : soit favorable aux réformes, soit contraire aux idées réformatrices. Il les pratiqua l'une et l'autre tour à tour, les adoptant et les abandonnant au hasard, sans dessein prémédité. Il inspira ainsi à l'opinion libérale des espoirs suivis de déceptions, irrita son impatience, et par sa versatilité, par sa faiblesse, la convainquit que si la nation ne se mêlait pas elle-même de ses affaires, toute modification sérieuse au régime établi échouerait.

Il n'eut même pas le mérite de bien placer sa confiance : « Ce n'est pas, dit Machiavel, une chose de peu d'importance pour un prince que le choix de ses ministres, qui sont bons ou mauvais, selon qu'il est plus ou moins sage lui-même. Aussi quand on veut apprécier sa capacité, c'est d'abord par les personnes qui l'entourent que l'on en juge. Si elles sont habiles et fidèles, on présume toujours qu'il est sage lui-même, puisqu'il a su discerner leur habileté et s'assurer de leur fidélité; mais on pense tout autrement si ces personnes ne sont point telles[1] ». Or, on sait quels sont les ministres que Louis XVI prit pour guides : d'abord un vieillard égoïste, Maurepas,

[1] Machiavel, *Le Prince;* Œuvres complètes, III, 150.

parfait représentant de la classe des grands seigneurs spirituels et frivoles, mais incapable de comprendre et de partager les nobles passions qui voulaient que le gouvernement introduisît plus de justice dans la société; ensuite un prudent diplomate, Vergennes, habile à diriger les relations extérieures de la monarchie, mais imbu de l'idée que la moindre atteinte portée aux institutions serait périlleuse, et n'ayant pas assez de perspicacité pour distinguer l'abîme auquel les procédés financiers de Calonne menaient la royauté; enfin un prélat ambitieux, Brienne, doué pour tout talent du génie de l'intrigue.

Au début de son règne, Louis XVI paraît pourtant avoir senti que divers abus étaient à corriger et que l'administration de son royaume gagnerait à certaines modifications. Il appela en effet au ministère, d'abord Turgot et Malesherbes, puis Necker. Mais qu'on ne s'y trompe pas : s'il confia à Turgot la direction de ses finances, ce n'est pas à la suite d'entretiens qu'il aurait eus avec lui et dans lesquels il aurait apprécié soit son rare mérite, soit l'opportunité en même temps que les avantages de la ligne de conduite que celui-ci comptait suivre. Non, il lui confia le portefeuille de la marine, et ensuite le contrôle général, simplement parce que Maurepas le lui avait conseillé, et le ministre d'État ne recommanda Turgot au roi que parce qu'il le savait honnête homme, grand travailleur et fort goûté de la secte philosophique à laquelle appartenaient tous les écrivains en renom : ces dispensateurs de la renommée allaient donc immanquablement chanter les louanges du vieux ministre. Voltaire et les encyclopédistes vantèrent en effet l'entrée de l'ancien intendant de Limoges dans le conseil du roi. Seulement il arriva une chose que Maurepas n'avait point prévue :

Turgot avait un génie entreprenant, et son amour pour le bien public le poussa à profiter de son passage au pouvoir pour réformer une foule d'abus. Bientôt il ne se contenta plus d'améliorations de détail, et il résolut de supprimer les corvées, d'affranchir l'industrie, d'abolir les corporations, de donner la liberté au commerce des grains et à celui des vins. Les projets préparés en ce sens par le contrôleur général passionnèrent l'opinion et valurent à leur auteur les attaques des privilégiés. La question était dès lors posée entre la politique d'innovation et celle de résistance : c'était le cas pour Louis XVI de choisir celle à laquelle il se rallierait. La pensée ne lui en vint même pas. Personnellement il éprouvait de la sympathie pour Turgot, et l'énergie de ce ministre rassurait sa timidité ; il était disposé à plier devant le caractère entier du contrôleur général. Mais assailli par les récriminations que soulevaient les édits de celui-ci, il les lui imputa à faute, et quand Maurepas lui eut démontré que Turgot troublait sans motifs l'État, il n'hésita pas à le renvoyer. Il ne l'avait pas en effet nommé pour essayer de résoudre des problèmes sociaux, ni pour ébranler des institutions qui, bonnes ou mauvaises, existaient depuis des siècles. En ne se bornant pas à administrer avec la réserve d'un ministre médiocre, à remplir le Trésor et à éviter au gouvernement des difficultés, le contrôleur général avait trompé son attente.

Le pays au contraire fut profondément remué par les tentatives de Turgot. Par ses actes et surtout par son langage, celui-ci fit pénétrer dans les intelligences la conviction que la liberté valait mieux que la réglementation, que le peuple payait plus qu'il ne devait, qu'il était soumis à des impôts oppressifs, et que la suppres-

sion des exemptions pécuniaires de la noblesse et du clergé était un acte d'équité. Quiconque lira les préambules de ses édits, en se reportant par la pensée au temps où ils ont été écrits et en réfléchissant à l'inégalité qui était alors la base même de l'organisation sociale, comprendra l'influence qu'ils ont exercée sur l'imagination des masses : ils ont déposé dans l'esprit des paysans et des bourgeois des germes d'égalité et de liberté qui ne pouvaient que grandir.

Sous son ministère une idée également se propagea, qui fut acceptée comme un article de foi, pour ainsi dire, et qui était de nature à mettre plus tard le gouvernement dans la situation la plus embarrassante. Depuis une vingtaine d'années, les économistes avaient dirigé maintes attaques contre la plupart des impôts ; ils avaient critiqué l'arbitraire de la taille, de la capitation et des vingtièmes, la lourdeur de la corvée, la diversité et l'exagération des droits sur les consommations, l'inhumanité de la gabelle, la gêne résultant pour le commerce des douanes intérieures. Ils avaient demandé que ces taxes fussent, les unes abolies, les autres remplacées par un impôt qu'auraient acquitté tous les propriétaires sans exception. Ils avaient soutenu que le fisc tirait de la nation le maximum de ce qu'il pouvait lui prendre, et que jamais roi de France, pour peu qu'il aimât ses sujets, ne se déciderait à augmenter des impositions dont l'assiette et la répartition étaient notoirement vicieuses. A force d'être répétée, cette doctrine, qui du reste flattait les contribuables dans leurs intérêts, avait fini par se répandre bien au delà de la classe restreinte des lecteurs d'écrits économiques et de pamphlets financiers. Mais elle n'avait pas reçu de consécration officielle, lorsque, devenu ministre, Turgot

la proclama très haut. Il déclara à Louis XVI que tout accroissement des charges publiques était impossible; qu'il ne fallait pas davantage emprunter, parce que le service des emprunts entraînerait un relèvement des contributions, et que l'économie était le seul moyen d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'État. Dès lors il n'y eut plus un Français qui ne demeurât persuadé que les impôts avaient atteint leur apogée, et que les revenus du roi montaient à un chiffre assez élevé pour que celui-ci pût facilement parer aux besoins généraux du royaume, pourvu qu'il se montrât ménager des deniers publics.

Le programme de Turgot : pas d'impôts nouveaux, pas d'emprunts, des économies, était certes d'une réalisation difficile; cependant la continuation de la paix aurait peut-être permis de s'y tenir. L'illustre ministre s'opposa en conséquence, quand le Conseil du souverain discuta la question de savoir si nous prendrions parti pour les colonies américaines révoltées contre l'Angleterre, à ce que la France se mêlât de cette querelle. Il ne lui avait pas échappé que si Louis XV s'était exposé au mécontentement de son peuple pendant les dix dernières années de son règne, en créant de nouvelles taxes et en ne reculant pas devant une banqueroute, c'est parce qu'il avait été réduit à cette extrémité par la nécessité de liquider les dépenses de la guerre de Sept ans. Une grande guerre survenant avant que la richesse publique se fût notablement développée et que la matière imposable fût plus étendue, semblait donc à Turgot devoir entraîner la monarchie dans des périls inextricables. Un avenir très prochain allait montrer qu'en effet celle-ci n'était pas financièrement en mesure de supporter des hostilités prolongées, et l'on n'a pas assez remarqué qu'elle

a dû convoquer d'abord l'assemblée des Notables, puis les États généraux, par ce seul motif que les frais de la guerre d'Amérique avaient creusé un déficit énorme : de sorte qu'il est vrai de dire que c'est en combattant pour la liberté au delà des mers, que la royauté française a marché à sa perte.

Lorsqu'après la chute de Turgot, le gouvernement se décida à rompre avec l'Angleterre, il est évident que le programme de paix adopté deux ans auparavant ne répondait plus aux données de la situation. Le nouveau titulaire du contrôle général, Necker, abandonna donc le plan de Turgot. Il resta fidèle aux deux règles : pas d'augmentation d'impôts, administration aussi économe que possible; mais au lieu d'éviter les emprunts, il était bien résolu à les multiplier tant que besoin serait, et à se procurer, grâce à eux, non seulement les fonds indispensables aux expéditions militaires, mais aussi ceux nécessaires au paiement des intérêts du capital emprunté.

Necker avait fait sa fortune dans la banque, et il s'était demandé pourquoi le crédit ne rendrait pas aux États les mêmes services qu'aux banquiers et aux commerçants. Il avait vu d'ailleurs la Grande-Bretagne user largement du crédit quand elle avait une guerre à soutenir, et obtenir à un intérêt raisonnable les ressources que ne fournissait pas le montant normal des contributions. Son ambition consistait, si jamais il obtenait la direction des finances publiques, à doter la France d'un crédit semblable à celui de l'Angleterre, et une fois la solvabilité de l'État bien établie, à se servir du crédit comme d'un moyen commode d'alimenter le Trésor. Jusque-là rien de mieux. Mais dans son admiration pour le procédé des emprunts, Necker se figurait que l'emprunt

se suffit à lui-même, en ce sens qu'il n'a pas besoin d'être gagé par un accroissement du produit des impositions. A son avis, la France n'avait pas à se préoccuper d'autre chose que de négocier des emprunts, tant que durerait la guerre. La paix faite, il espérait que l'impulsion qu'en recevrait la production agricole et industrielle améliorerait le rendement des impôts, et que cette plus-value, jointe à celle produite par la modification de quelques-unes des taxes en vigueur, suffirait pour couvrir l'augmentation de charges occasionnée par l'élévation de la dette publique. « C'est par la modération des impôts que le travail, cette source générale des richesses, est encouragée », a-t-il écrit plus tard[1]. En thèse générale, rien n'est plus vrai. Toutefois la modération des impôts est affaire de circonstance, et autant il est déraisonnable d'accroître les taxes pour se livrer à des dépenses inutiles, autant il est impardonnable de se refuser aux sacrifices qu'exige l'état de guerre.

Le système de Necker, en grevant l'avenir au profit du présent ne constituait qu'une mauvaise contrefaçon du système anglais, car les ministres et le parlement britanniques avaient toujours soin, avant de négocier un emprunt, de le gager par la création de nouvelles recettes. Il était d'autant plus dangereux à pratiquer en France, que l'équilibre n'existait pas entre les dépenses. Turgot et son successeur immédiat, Clugny, avaient établi que le déficit annuel montait à 30 ou 40 millions, et qu'en outre, les anticipations, c'est-à-dire les paiements assignés sur les rentrées d'exercices futurs, absorbaient 50 à 60 millions de fonds non encore échus. Sans être

[1] *Administration des finances et la France*, II, 364.

très graves, les embarras du Trésor étaient donc réels, et ils exigeaient une grande prudence. Si l'on ne relevait pas le produit des impôts, on se trouverait à la fin de la guerre en présence d'un effrayant déficit. Mais Necker ne fit pas ces réflexions. Amoureux de popularité et désireux de se distinguer des autres contrôleurs généraux, qui avaient eu recours en même temps à l'impôt et à l'emprunt, il eut comme politique de ne pas grever les contribuables. Il s'attira ainsi leur admiration et leur reconnaissance, et, fait qui prouve à quel point l'expérience financière manquait alors dans notre pays, il parvint assez aisément à placer ses emprunts : malgré le défaut de garanties offertes aux prêteurs, il trouva des capitalistes pour lui avancer l'argent qu'il sollicita à maintes reprises.

Son seul mérite est d'avoir imprimé au crédit public une vive impulsion. Il mit ainsi entre les mains du roi une arme dont, avant lui, on n'avait pas bien apprécié la puissance et qui, habilement maniée, aurait pu être d'un grand secours pour la France. Malheureusement son succès même égara le gouvernement. N'était-ce pas un funeste cadeau à lui faire, que de lui apprendre à emprunter, sans lui enseigner en même temps que le service de chaque emprunt doit être garanti par les revenus ordinaires du budget, et que dès lors, si ces revenus sont insuffisants, l'accroissement des impositions existantes devient un mal nécessaire? Une nation qui emprunte, non seulement pour se procurer des ressources extraordinaires, mais pour payer les intérêts des emprunts antérieurs et pour couvrir une partie de ses dépenses normales, est une nation qui se ruine ou qui du moins marche vers une crise certaine et redoutable.

Telle est la destinée que réservait à la France l'aveuglement avec lequel les finances ont été dirigées durant le premier ministère de Necker. « Cet homme, a pu écrire Sénac de Meilhan [1], n'a employé d'autre art que celui d'emprunter à tout prix, pour en imposer par l'état brillant du Trésor royal, et séduire la multitude, enchantée de voir faire la guerre sans augmentation d'impôts ». Mais il y a plus : Le système adopté par Necker offrait tant de commodités, il alimentait si aisément le Trésor, il donnait si complètement au pays l'illusion de la richesse en lui permettant de dépenser beaucoup, il évitait si bien aux ministres les attaques que leur aurait values l'augmentation des impôts, qu'il s'imposa en quelque sorte aux contrôleurs généraux qui succédèrent au banquier genevois. Par suite, les ministres de Louis XVI continuèrent d'une part à emprunter, d'autre part à dépenser, sans compter. Puis, lorsque n'ayant plus de crédit, succombant sous le poids des engagements, la royauté demanda aux Français le paiement de nouvelles taxes, ceux-ci s'indignèrent et refusèrent les sacrifices qui leur étaient réclamés. Ils trouvaient si bon d'acquitter des contributions inférieures aux dépenses permanentes de l'État, que l'Assemblée constituante, élue avec la mission de combler le déficit, aima mieux l'aggraver dans d'énormes proportions que de relever les recettes budgétaires, en soumettant le pays à des taxes plus lourdes. La faute commise par Necker, en recourant exclusivement à l'emprunt et en excluant l'impôt de ses combinaisons, est donc doublement déplorable : elle a augmenté l'écart qui existait déjà entre les

[1] *Le gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la Révolution*, 224 (Édit. Lescure).

recettes et les dépenses, et elle a été l'origine des errements financiers les plus dangereux.

A l'exemple de Turgot, Necker attaqua un certain nombre d'abus. Il supprima des places inutiles dans l'administration des finances, et il abolit plusieurs centaines de petits offices plus ou moins ridicules dans la maison du roi. Ces suppressions rentraient dans son plan général d'économies, et elles lui firent, surtout les dernières, le plus grand honneur aux yeux de ses contemporains, car elles répondaient à l'opinion partout répandue que les dépenses de la cour étaient une plaie pour l'État. Le directeur général des finances apporta aussi quelques améliorations à des impôts spécialement impopulaires, tels que la taille et les vingtièmes. Toutefois son œuvre est, à ce point de vue, peu importante, et en cédant aux désirs de l'opinion publique, il eût fait beaucoup plus.

Pendant son administration comme avant, des livres et des brochures multiplièrent les critiques contre l'inégalité des impositions et contre les exemptions des privilégiés. Bien plus, lorsqu'éclata la guerre d'Amérique, des écrivains soutinrent que cette guerre allant être une cause de dépenses considérables et grossir la dette publique dans de fortes proportions, le moment était venu pour l'État de s'emparer des biens ecclésiastiques, afin de les vendre et de consacrer le prix de la vente au remboursement de la dette. Ils ajoutaient que le clergé était trop nombreux, que la plupart des ordres religieux devaient disparaître, que le haut clergé jouissait de trop gros revenus, que le bas clergé était trop pauvre, qu'il fallait faire des prêtres et des évêques de simples fonctionnaires, chargés de remplir un service public, celui du culte, et que l'État serait quitte envers eux en leur

procurant un traitement convenable et en se chargeant de l'entretien des églises. Ce n'étaient pas là des idées nouvelles; elles avaient déjà été exposées sous le ministère de l'abbé Terray. Il avait paru alors à maintes personnes atteintes par les mesures de ce contrôleur général, que les biens ecclésiastiques formaient une sorte de réserve à la disposition de l'État; que mieux valait les aliéner au profit de celui-ci, que d'accabler les contribuables sous le poids des taxes et que de réduire les arrérages des rentes. Le gouvernement de Louis XVI ne goûta pas plus cette thèse que celui de Louis XV; mais elle continua de séduire beaucoup d'esprits, elle fut reprise dans les cahiers rédigés lors de la convocation des États généraux, et l'Assemblée Constituante se les appropria.

Après quatre ans et demi de ministère et les services qu'il avait rendus, Necker, estimé du roi et sûr de la faveur publique, voulut mettre le sceau à sa réputation en levant pour la première fois le voile épais qui avait jusqu'alors dérobé à la nation la connaissance de ses finances. Cette initiative était d'une hardiesse que ne distinguèrent ni le roi, ni Maurepas.

Il avait toujours été admis en effet qu'un des privilèges du monarque consistait à être maître absolu des tributs levés sur ses sujets, à les répartir à son gré entre les différents départements ministériels, à ne pas avoir de comptes à rendre, et à ne pas même permettre que personne, en dehors des membres de son Conseil, sût à quel chiffre montaient les revenus de l'État. Le secret qui enveloppait l'emploi fait par le roi de l'argent de la France était présenté comme une nécessité politique, car, disait-on, il importe que l'étranger ne soit pas mis au courant

de la situation parfois gênée du Trésor, et qu'il sache seulement qu'un roi de France est toujours assez riche pour ne pas reculer devant les entreprises qu'exige la grandeur nationale. En outre, l'intérêt du souverain à ne pas consacrer le produit des impositions à de mauvais usages et à s'en servir pour la gloire de sa couronne, était donné comme une garantie suffisante d'intelligente gestion. N'étant pas consulté sur les sommes qu'il aurait à payer, n'étant pas davantage renseigné sur les dépenses, le pays s'était presque désintéressé de la question du bon ou du mauvais emploi de ses contributions, et pourvu que le gouvernement ne lui réclamât pas de nouveaux sacrifices, il ne témoignait aucune curiosité indiscrète en matière budgétaire. Mais cette indifférence ne ferait-elle pas place à une ardente curiosité, le jour où un ministre lui aurait indiqué le montant des sommes versées par lui sous diverses formes au Trésor, le total et la décomposition des crédits soldés annuellement, ainsi que l'écart ou l'équilibre entre les recettes et les dépenses? Ces renseignements lui ayant été une fois fournis, ne se croirait-il pas en droit de les exiger à l'avenir? N'allait-il pas penser que la publicité empêcherait les gaspillages, que l'administration des finances avait chance d'être menée d'autant plus prudemment qu'elle se sentirait surveillée de plus près, et que si les revenus du Trésor excédaient ses charges, il y avait tout profit à le proclamer, que si au contraire un déficit existait, mieux valait ne pas le cacher, afin d'y parer le plus tôt possible? Seulement, que deviendrait alors le pouvoir absolu avec lequel la royauté disposait de la fortune de la France? N'était-il pas exposé à être compromis et amoindri par l'innovation de Necker?

C'est ce qui eut lieu, car la publication du *Compte rendu* en 1781 produisit une sensation extraordinaire. Il était adressé au roi, mais personne ne s'y trompa : il était en réalité adressé à la nation. Il constitua pour elle une révélation, ce qui explique son succès ; mais en outre il fut interprété comme la reconnaissance du droit des contribuables de connaître le montant de leurs impositions, l'usage qui en était fait, et l'état prospère ou embarrassé du Trésor. Puisque Necker n'avait pas vu d'inconvénients à renseigner, en pleine guerre, le peuple français sur la situation des finances, on en conclut que le gouvernement n'avait plus de motifs pour ne pas fournir chaque année les mêmes renseignements. Il ne le fit pas, mais on le lui reprocha et on prétendit que s'il gardait le silence, c'est parce qu'il avait des fautes et des dilapidations à cacher. Chacun fut bientôt convaincu que l'administration financière, à condition d'être menée avec honnêté et sagesse, a tout profit à faire la lumière sur ses moindres opérations, et que la publicité suffit pour empêcher une foule de dépenses inutiles ou de faveurs abusives. On estima qu'à raison de son importance, cette administration ne pouvait pas continuer à dépendre des mérites ou des erreurs d'un seul homme. En conséquence, lorsque les bailliages furent appelés à rédiger en 1789 leurs cahiers de vœux et de doléances, presque tous demandèrent que les députés de la nation fussent chargés non seulement de contrôler la direction des finances, mais d'y participer par des autorisations législatives, et que les comptes de recettes et de dépenses fussent régulièrement publiés tous les ans.

Les lecteurs du *Compte rendu* y puisèrent aussi une autre impression : c'est que les ressources du Trésor

étaient à la hauteur des charges de l'État, et que les revenus du roi suffisaient largement pour couvrir les dépenses. Cette impression, Necker avait tenu essentiellement à la donner, pour deux motifs : d'abord, afin de jeter de l'éclat sur sa gestion ministérielle, car tout le monde savait que peu d'années auparavant le Trésor était aux abois, et la comparaison entre lui et ses prédécesseurs tournait tout à son avantage ; ensuite, afin d'inspirer aux Français et aux étrangers pleine confiance dans la solvabilité de l'État, car ayant déjà beaucoup emprunté, étant à la veille d'emprunter de nouveau et sachant que d'autres emprunts très considérables devraient être négociés pour continuer la guerre, puis pour en liquider les frais, il croyait de bonne politique de consolider le crédit public par l'affirmation d'un parfait équilibre budgétaire.

Sous prétexte qu'une période d'hostilités est une période anormale, il s'était gardé d'indiquer dans le *Compte rendu* ce que le roi avait encaissé et dépensé au cours des dernières années ; il avait dressé un compte idéal de recettes et de dépenses, qui ne correspondait aux faits d'aucun exercice déterminé, et il était arrivé à constater un excédent de recettes de 10 millions. On le crut sur parole. Comment aurait-on pu d'ailleurs soupçonner la véracité du ministre qui le premier dévoilait à la nation le secret de ses finances ? En outre, l'absence de tous documents budgétaires antérieurs empêcha ses adversaires eux-mêmes de fournir la preuve qu'il se trompait et trompait le pays. On resta donc persuadé, plus encore qu'on ne l'était auparavant, que les revenus de l'État n'exigeaient pas d'augmentation d'impôts, et qu'ils étaient suffisants pour faire face aux

intérêts des emprunts que nécessitait la prolongation de la guerre.

Or, le tableau financier tracé par Necker était d'une absolue fausseté. Loin de surpasser les dépenses ordinaires, les recettes de même nature ne les égalaient pas, et un déficit énorme existait par rapport aux dépenses extraordinaires. Mais ni le public, ni les parlements n'en étaient informés, et cette ignorance amena une opposition si formidable contre l'accroissement des impôts, que, pendant les années suivantes, le gouvernement osa à peine y recourir, se contenta d'emprunter et finit par être acculé à une impasse. Il avoua alors le déficit et réclama des impositions nouvelles. Cet aveu, cette demande, réveillèrent la France d'un long rêve et excitèrent son indignation. Elle refusa tout nouveau sacrifice et exigea de prendre elle-même la direction de ses affaires. La publication du *Compte rendu* est donc un des événements qui ont le plus contribué à la Révolution, et elle a exercé une mauvaise influence sur les esprits, en les remplissant d'illusions et de préjugés.

Pour un homme politique, il est souvent dangereux d'obtenir un trop éclatant succès : Necker ne tarda pas à en faire l'expérience. Ses ennemis se réunirent en effet contre lui. Ils étaient guidés par Maurepas, jaloux de la prépondérance qu'aspirait à prendre le contrôleur général des finances. Le vieux ministre ne pardonnait pas à celui-ci de vouloir sortir de son rôle et de devenir réformateur, au lieu de s'occuper simplement de faire entrer de l'argent dans les coffres du roi. Il excita Louis XVI à le chasser du ministère. Mais le roi avait confiance en Necker, et d'abord il le soutint. Appui fragile, auquel Necker eut le tort de se fier. Bientôt Louis XVI abandonna

son directeur des finances comme il avait abandonné Turgot. L'un et l'autre avaient pratiqué une politique vers laquelle le portaient ses préférences personnelles : il ne les sacrifia pas moins à l'animosité du vieillard dont il suivait aveuglément les avis. Il se conduisit en écolier soumis qui obéit aux ordres de son maître sans en discuter le bien fondé, et non en roi qui a pour devoir de ne changer qu'à bon escient de ligne de conduite. Il commit ainsi une faute qui pesa sur la fin de son règne. L'éloignement de Turgot lui avait déjà fait du tort dans l'opinion en révélant sa versatilité; toutefois cette mesure avait compté des partisans, car Turgot avait froissé et inquiété de nombreux intérêts. Mais le public s'indigna de la disgrâce de Necker, dont toutes les opérations avaient réussi et qui venait de remporter un succès sans précédent. Il manifesta ses sentiments de la manière la moins équivoque, blâmant très haut la faiblesse du roi, et se montrant sévère pour les successeurs du ministre tombé. Ce n'est pas de la sorte qu'étaient accueillies les décisions de l'autorité royale, à l'époque où le peuple respectait à la fois les actes et la personne du souverain.

Tels sont les faits qui sont exposés dans le présent volume. Il signale en outre deux opinions, ou plutôt deux convictions, qui, au cours des années dont nous avons retracé l'histoire, se sont de plus en plus affirmées dans l'esprit public. La première, c'est que les gouvernements sont faits pour les peuples et ont des devoirs envers eux; c'est que s'il appartient au roi de régner, de diriger la politique extérieure et de nommer aux emplois, la France n'a cependant point abdiqué entre ses mains et qu'elle a le droit de s'occuper de ses propres intérêts, le droit de n'être imposée que dans la limite des nécessités financières

de l'État. La seconde, c'est que l'inégalité en matière d'impôts est injuste, contraire aux intérêts de la classe la plus nombreuse et à ceux du Trésor, bref qu'elle est un legs suranné des anciens âges et qu'elle doit disparaître. Dans les campagnes comme dans les villes, on en vint à désirer pour tous les citoyens, sans distinction de naissance ou de position sociale, identité de droits et de charges. De nombreux et éloquents écrivains s'appliquèrent avec une persévérance qui tantôt se servit de la tolérance du gouvernement, tantôt se joua des sévérités de la police et des tribunaux, à surexciter chez les Français la haine de l'inégalité. « Le spectacle de tant de privilèges abusifs ou ridicules, dont on sentait de plus en plus le poids et dont on apercevait de moins en moins la cause, poussait ou plutôt précipitait simultanément l'esprit de chacun d'eux vers l'idée de l'égalité naturelle des conditions. En voyant tant d'institutions irrégulières et bizarres, filles d'autres temps, que personne n'avait essayé de faire concorder entre elles, ni d'accommoder aux besoins nouveaux, et qui semblaient devoir éterniser leur existence après avoir perdu leur vertu, ils prenaient aisément en dégoût les choses anciennes et la tradition, et ils étaient naturellement conduits à vouloir rebâtir la société de leur temps d'après un plan entièrement nouveau, que chacun traçait à la seule lumière de sa raison[1] ».

Sans aller aussi loin, et tout en se bornant à souhaiter la disparition des abus qui les touchaient de plus près, la masse des bourgeois, des artisans, des campagnards, supporta avec une impatience de plus en plus vive

[1] Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 207.

les privilèges. Ils trouvèrent surtout odieux ceux qui exemptaient de la plus grande partie des impôts les membres de la noblesse et du clergé. En effet, ils se sentaient accablés par une multitude de taxes aussi mal assises que mal réparties. Comment n'auraient-ils pas dès lors prétendu alléger le fardeau qu'ils étaient seuls à supporter, en réclamant que les nobles et les ecclésiastiques en eussent aussi leur part? L'extension des impôts aux classes privilégiées leur semblait d'autant plus équitable, que celles-ci étaient réputées plus riches et possédaient réellement des biens immenses. Durant tout le cours du règne de Louis XVI, ces sentiments ne firent que grandir. A l'époque où nous nous arrêtons, ils étaient déjà partout répandus. Ils étaient destinés à s'accentuer encore, et grâce à l'impulsion des idées nouvelles, aux désordres financiers de la fin du règne et à l'apathie gouvernementale, ils allaient acquérir, à la veille de la réunion des États généraux, la force d'un courant irrésistible.

Ceci sera, au surplus, mis en lumière dans un prochain volume. Il relatera aussi les actes de l'administration des contrôleurs généraux qui ont succédé à Necker, la progression des emprunts et du déficit, l'intervention stérile de l'assemblée des Notables, la rentrée en scène des parlements, la politique néfaste de Necker, quand il eut obtenu pour la seconde fois la direction des finances, enfin les vœux divers émis dans les bailliages. Les antécédents de la Révolution étant de la sorte passés en revue, nous aborderons l'histoire financière de l'Assemblée Constituante dans des conditions qui en faciliteront singulièrement l'étude.

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

I. A l'avènement de Louis XVI, les Français désirent la réforme des finances. — Embarras financiers pendant les dernières années du règne de Louis XV; opposition contre les mesures alors adoptées; on croit le roi plus riche qu'il ne l'est. — Existence ancienne du déficit. — La Guerre de Sept ans et celle de l'Indépendance américaine ont obéré les finances de l'ancienne monarchie et ont amené sa chute. — II. Lorsqu'éclata la guerre de Sept ans, l'écart entre les recettes et les dépenses était déjà considérable. — L'opinion publique proteste contre l'établissement de nouveaux impôts. — Création et augmentation de nombreuses taxes, et faillite partielle de l'Etat en 1759. — Attaques contre le roi; résistances des parlements et de la Cour des aides: le droit de la royauté d'imposer arbitrairement la nation est contesté. — Publication de l'*Antifinancier*, et revendication du pouvoir absolu par Louis XV. — Remontrances contre les édits qui, après la signature de la paix, prorogent les nouvelles taxes; la Cour des aides demande en 1763 la convocation des États généraux. — Défense de rien imprimer sur les finances. — Nombreuses brochures contre la plupart des droits alors existants. — La révolution est prévue par Voltaire et d'Argenson. — En combattant les édits bursaux les parlements acquièrent une réelle popularité, quoi qu'ils se prononcent en faveur du maintien des privilèges pécuniaires. — Faillite de l'Etat, sous le ministère de Terray en 1770. — Silence gardé par les parlements. — Leur suppression par le chancelier Maupeou. — Le public prend parti pour les parlements, qu'il considère comme pouvant seuls s'opposer à

l'accroissement des impôts. — Remontrances de la Cour des aides, en 1770 et 1771, contestant au roi l'autorité absolue et réclamant les États généraux. — Suppression de la Cour des aides et réduction des rentes perpétuelles et viagères. — Comment Terray cherche à justifier l'augmentation des impôts. — État des esprits à la mort de Louis XV.

I

Au moment où finit le long règne de Louis XV et où un prince jeune, honnête et économe montait sur le trône, la France éprouva comme un sentiment de délivrance. De même qu'elle était convaincue que les hontes de la cour allaient immédiatement cesser, elle se persuadait que de nouveaux principes présideraient à l'administration du royaume.

A cette époque les affaires publiques n'étaient pas, comme dans notre siècle, livrées au contrôle de la publicité. Un mystère soigneusement entretenu entourait d'une façon toute spéciale la gestion des finances de l'État. Le roi et ses ministres augmentaient discrétionnairement le produit de l'impôt, ils l'affectaient aux dépenses comme bon leur semblait, et n'en rendaient jamais compte. Cependant, au poids des contributions, les Français s'apercevaient s'ils étaient bien ou mal gouvernés, et depuis plusieurs années les occasions ne leur avaient pas manqué pour constater à quel point le gouvernement avait mal géré leurs intérêts et abusé du droit de les imposer. Aussi étaient-ils généralement convaincus, à l'avènement de Louis XVI, que de grands changements étaient indispensables dans le système fiscal et dans les impositions supportées par le pays.

Les plus graves difficultés financières avaient en effet

assombri la dernière période du règne de Louis XV. Pressée par la nécessité de fournir au Trésor de nouvelles ressources, qui lui permissent de faire face aux dépenses de la guerre de Sept ans, disposant d'un système d'impôts aussi onéreux pour les contribuables qu'il était impuissant à procurer dans les circonstances critiques un important supplément de recettes, servie par des ministres dont aucun n'avait la capacité ni la volonté d'entreprendre la rénovation des finances, la royauté avait comme au hasard aggravé les impositions, multiplié les emprunts et violé ses engagements.

Les Français s'étaient soumis et ils avaient payé, mais ce n'était pas sans murmures, et pour exprimer leur mécontentement ils avaient eu pour organes les corps les plus élevés de la magistrature. Le parlement de Paris, la Cour des aides, les parlements de province, forts de l'assentiment public, n'avaient pas craint d'entrer en lutte avec le pouvoir royal. Pendant quinze ans ils protestèrent contre presque tous les édits créant des taxes ou augmentant les anciennes, ils rédigèrent des remontrances en termes hardis, et une série de lits de justice fut nécessaire pour vaincre leur résistance.

L'esprit d'opposition, que les progrès de l'irréligion, de la philosophie et des idées économiques avaient déjà suscité, se manifesta dès lors en matière financière et à propos de questions administratives. La défectueuse organisation du régime fiscal lui servit d'aliment, et les critiques qu'elle soulevait étaient amplement justifiées. Toutefois ces critiques ne furent que trop souvent vagues et superficielles, car si l'on blâmait, on n'indiquait guère le remède, et les réformes préconisées par les écrivains les plus novateurs étaient pour la plupart dangereuses ou insuffisantes. On s'en prenait avec raison aux ministres de recourir perpétuellement à des expédients, dont plusieurs manquaient d'ailleurs de la plus vulgaire honnêteté ; mais on avait tort

de ne pas comprendre qu'ils accomplissaient leur devoir en s'efforçant de relever le montant des recettes au niveau des besoins, tant ordinaires qu'extraordinaires.

Telle est la situation troublée qui caractérise, au point de vue financier, la fin du règne de Louis XV. Ajoutez à cela qu'une erreur, qui a eu, sous le règne suivant, la plus funeste influence sur la marche des affaires publiques, était partout répandue. Par suite du secret dont était alors entouré tout ce qui concernait le budget de l'État, on croyait le roi de France beaucoup plus riche qu'il ne l'était en réalité, et grâce au scandale que causaient les prodigalités de la cour [1], on se persuadait qu'une meilleure administration, mettant fin aux dilapidations des courtisans et aux

1 Le baron de Besenval raconte dans ses mémoires l'anecdote suivante qu'il affirme tenir du duc de Choiseul et qui fournit une preuve, entre mille autres, du gaspillage auquel étaient livrés les deniers du roi :

« M. le duc de Choiseul suivant Louis XV à la chasse, ce prince lui demanda combien il croyait que lui coûtait le carrosse dans lequel ils étaient. Après avoir un peu réfléchi, M. de Choiseul lui dit qu'il se ferait bien fort d'en avoir un pareil pour cinq ou six mille francs, mais que comme Sa Majesté payait en roi, et rarement comptant, cela pouvait bien aller à huit. Vous êtes loin de compte, répliqua le Roi; car cette voiture, telle que vous la voyez, me revient à trente mille francs... Quelques jours après, travaillant avec le prince, le duc de Choiseul lui rappela cette conversation, et ajouta qu'instruit d'une telle déprédation, il était extraordinaire qu'il n'y mît pas ordre, que des abus si révoltants étaient intolérables, qu'il fallait absolument y mettre un frein, et que, s'il voulait le soutenir, il se faisait fort d'y remédier. — Mon cher ami, lui répondit le Roi, les voleries dans ma maison sont énormes, mais il est impossible de les faire cesser; trop de gens, et surtout trop de gens puissants, y sont intéressés pour se flatter d'en venir à bout. Tous les ministres que j'ai eus ont toujours formé le projet d'y mettre de l'ordre; mais, effrayés de l'exécution, ils l'ont abandonné. Le cardinal de Fleury était bien puissant, puisqu'il était le maître de la France; il est mort sans oser effectuer aucune des idées qu'il avait eues sur cet objet. Ainsi, croyez-moi, calmez-vous, et laissez subsister un vice incurable. » Louis XV prenait donc facilement son parti « des voleries » commises par son entourage, mais les contribuables avaient lieu de se montrer moins accommodants; et si, dans son égoïsme, il trouvait plus facile de les laisser continuer que de déployer la fermeté qu'aurait exigée leur répression, le public aspirait au contraire à cette répression et s'en promettait un soulagement plus grand même que celui qu'elle aurait produit.

bénéfices scandaleux des traitants chargés de la perception des impôts, parviendrait aisément à égaler les recettes aux dépenses.

Il s'en fallait malheureusement que cette opinion fût fondée, et le déficit atteignait un chiffre tel, que les économies les plus rigoureuses n'auraient pas suffi à faire disparaître l'écart entre les revenus et les charges du Trésor. Ce déficit qui devait, à partir de 1787, exercer sur les destinées de la France et de la monarchie une si grande influence, avait une origine fort ancienne. On l'attribue souvent à l'imprudente gestion des derniers ministres des finances de Louis XVI, mais on se trompe. A vrai dire, cette opinion déplace les réponsabilités. Sans doute Calonne et ses prédécesseurs immédiats ont mal administré; mais Necker avait avant eux grossi le déficit, et bien avant Necker les contrôleurs généraux de Louis XV avaient trouvé les revenus de l'État fort au-dessous de ses dépenses. Pour parer au déficit, ils adoptèrent des mesures généralement mal combinées, qui soulevèrent d'interminables protestations et qui répandirent dans l'opinion publique les idées les plus erronées. Or, il y a en histoire un enchaînement des faits, qui ne permet pas de détacher absolument une époque d'une autre et de l'envisager isolément. Vouloir étudier les finances du temps de Louis XVI sans tenir compte de ce qui s'est passé sous Louis XV, serait entreprendre une œuvre incomplète. A procéder ainsi, on ne comprendrait pas la gravité des périls financiers au milieu desquels Louis XVI était appelé à exercer le pouvoir; on ne s'expliquerait pas davantage les dispositions de l'opinion publique, ses illusions, ses exigences.

Mais il n'est pas nécessaire de remonter dans le règne de Louis XV au delà de la guerre de Sept ans. La fatale guerre que nous avons poursuivie de 1756 à 1763 contre l'Angleterre et la Prusse, a été, en effet, pour la France la cause des plus sérieuses difficultés intérieures: elle n'a pu être sou-

tenue qu'en augmentant le déficit de nos budgets ; elle a eu pour conséquence les détestables opérations que réalisa l'abbé Terray, plusieurs années après le rétablissement de la paix ; elle a singulièrement aggravé les embarras qu'avait jusqu'alors ressentis le Trésor royal, et ces embarras révèlent les vices de l'organisation des finances de l'ancienne monarchie. On est ainsi amené à constater que malgré la puissance militaire de la France, malgré la richesse de la nation, malgré l'éclat de la cour de Versailles, Louis XV n'était réellement pas en état de supporter les dépenses d'une longue guerre. Manquant de crédit, il dut accabler ses peuples d'impôts et finalement faire banqueroute. Le souvenir de ce qui eut lieu alors ne fut pas perdu. Aussi lorsque Necker eut à couvrir les frais de la guerre de l'indépendance américaine, il se garda de rien demander aux impositions, et étant parvenu à relever le crédit de l'État, il se procura uniquement par l'emprunt les fonds qui lui étaient nécessaires.

Mais l'abus du crédit offre presque autant de dangers que le défaut de crédit. Après avoir beaucoup emprunté, il fallut se décider au relèvement des contributions et cette mesure, à laquelle ses successeurs étaient acculés, a été la cause directe de la Révolution. Les deux dernières guerres faites par la royauté française dépassaient donc ses forces, étant donné le régime fiscal qui alimentait le Trésor, et il n'est pas de meilleure preuve que ce régime devait disparaître dans l'intérêt du pays. Voilà comment les événements s'enchaînent, et telles sont les considérations pour lesquelles, avant d'aborder le règne de Louis XVI, nous croyons devoir relater les actes financiers qui ont accompagné et suivi la guerre de Sept ans.

II

Au moment où commença cette guerre, les recettes de l'État étaient déjà notablement inférieures aux dépenses. Ces dernières s'élevaient à 320 ou 330 millions de livres, et elles étaient ainsi réparties : 98 millions pour la guerre ; 25 pour la marine et les colonies ; 18 1/2 pour la Maison du Roi ; 18 pour les Affaires étrangères ; 11 1/2 pour les pensions ; 60 ou 62 millions pour les rentes perpétuelles et viagères ; 40 ou 48 pour les remboursements, intérêts d'avances et rescriptions [1] des receveurs généraux ; 12 pour les gages des offices, etc. Au contraire, les recettes ne montaient qu'à 253 millions et elles provenaient [2] : des tailles pour

[1] On appelait ainsi des billets négociables qui étaient souscrits par les receveurs généraux, en représentation des fonds qu'ils avaient mission d'encaisser ; les rescriptions étaient ordinairement à l'échéance de six ou huit mois et remis au Trésor royal, qui les distribuait à ses agents et aux payeurs pour les besoins de leurs services. Ceux-ci les mettaient en circulation, et trouvaient plus ou moins de facilité à les escompter, suivant l'acuité des embarras du Trésor. En général les rescriptions étaient recherchées des capitalistes, parce qu'elles produisaient un intérêt d'au moins 5 0/0, et rapportaient en outre une commission assez forte au moment de la négociation, puis à chaque renouvellement.

[2] Au sujet des impôts dont on va lire les noms, nous nous bornerons pour le moment à rappeler que la taille consistait essentiellement en une taxe foncière et qu'elle pesait presque uniquement sur la population roturière des campagnes ; elle comportait des accessoires appelés taillon, taille militaire, et on ajoutait au principal, au profit des localités ou en vue d'objets particuliers, des sous additionnels, réglés au marc la livre du principal. Elle donnait lieu à quatre répartitions successives, entre les généralités du royaume, les élections, les paroisses et les taillables. Elle avait pour base tantôt les revenus des biens fonds, tantôt les facultés présumées du contribuable. Dans le premier cas on l'appelait taille réelle, dans le second taille personnelle. — La capitation était due par tous les sujets du roi, de quelque qualité qu'ils fussent, sauf par les ecclésiastiques qui l'avaient rachetée en 1709, moyennant une somme de 24 millions ; elle était perçue suivant

56 millions 1/2; de la capitation pour 36 millions; du vingtième pour 18; des fermes générales et particulières pour 112; des postes pour 6; des dons gratuits des pays d'États pour 10; des revenus casuels, domaines et autres revenus pour 14.

Le déficit était donc de 67 à 77 millions de livres[1], autrement dit le Trésor avait en pleine paix à faire des paiements qui excédaient d'un quart le montant des sommes prélevées sur les contribuables. Aussi lorsque les hostilités eurent

un tarif progressif, qui comprenait tous les habitants du royaume répartis en 22 classes, et acquittant depuis 2,000 livres d'impôt jusqu'à vingt sous. Les pauvres des paroisses et les taillables dont la cote était inférieure à quarante sous étaient affranchis de la capitation. — Les vingtièmes constituaient ce que nous appellerions aujourd'hui un impôt sur le revenu. Depuis 1750 les nobles et les ecclésiastiques étaient, comme les roturiers, astreints à un prélèvement d'un vingtième sur les revenus de leurs biens; les bénéfices du commerce et de l'industrie étaient également soumis à cet impôt. Un second, puis un troisième vingtième ne tardèrent pas à être ajoutés au premier. — Le recouvrement de la taille, de la capitation et des vingtièmes était confié aux receveurs généraux des finances, qui devaient transmettre leurs fonds à la caisse du Trésor royal à Paris. — Au contraire la perception des droits sur les consommations et les marchandises était affermée à des sociétés de financiers, qui convenaient d'un prix de bail avec le contrôleur général, en tenant compte, dans l'établissement de ce prix, des frais de personnel et des non-valeurs qui devaient résulter de la levée des droits; la somme qu'ils avaient à verser au Trésor était donc le rendement net desdites taxes, défalcation faite des bénéfices considérables restant entre les mains des fermiers. Les droits affermés étaient extrêmement nombreux; ils comprenaient les aides, ou droits sur les boissons, les octrois, les entrées de Paris, la gabelle, les droits de marque sur les fers, les cuirs, les papiers, les droits sur le tabac, les cartes, l'huile, les traites intérieures et extérieures, c'est-à-dire les droits de douane payés aux frontières des différentes provinces et aux frontières du royaume, etc. — L'exploitation des postes et celle des messageries, ainsi que la fabrication de la poudre, étaient également l'objet de baux. — Les revenus casuels se composaient du produits de droits féodaux que touchait le roi en tant que possesseur de seigneuries, et du montant des sommes d'argent que l'on payait au roi pour obtenir certains offices ou pour acquérir soit une maîtrise, soit la faculté d'exercer une profession. — Enfin l'État percevait sur les actes notariés et judiciaires des droits de contrôle, d'insinuation et de greffe. — Nous aurons à revenir, dans la suite de cet ouvrage, sur les principaux impôts de l'ancienne monarchie, afin de les discuter et d'en montrer les défauts.

[1] Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 323-325.

éclaté, lorsque la France eut à combattre sur le continent, sur mer et dans les colonies, le déficit atteignit des chiffres bien plus élevés; il dépassa dans certaines années 200 millions, malgré les emprunts répétés auxquels eut recours le gouvernement.

Il semble que la nation aurait dû s'attendre à de lourds sacrifices, comme à une conséquence fatale de la guerre dans laquelle s'était laissée entraîner la France. Mais il n'en fut rien, et pendant que nos poètes, que nos faiseurs d'épigrammes célébraient les victoires de Frédéric II et tournaient nos généraux en ridicule, toutes les classes de la société protestèrent contre le relèvement des impositions. Les contrôleurs généraux Moras, Boulongne, Silhouette, Bertin, Laverdy et Maynon d'Invau, qui dirigèrent successivement l'administration des finances depuis 1756 jusqu'à la fin de 1769, étaient imbus de la vieille maxime que les frais occasionnés par la guerre devaient être, dans la plus large mesure possible, couverts par le produit de taxes extraordinaires. « C'est uniquement dans l'augmentation des revenus, affirmait Silhouette dans un mémoire qu'il présenta au roi en septembre 1759, qu'il est permis de chercher des ressources, en rassurant sur le passé, en procurant une partie des fonds que les dépenses actuelles exigent et en faisant voir pour l'avenir la possibilité d'amortir les dettes de l'État. L'augmentation des revenus peut seule faciliter quelque usage d'un crédit bien mesuré, capable de remplir jusqu'à la paix ce qui pourra manquer aux revenus pour égaler la dépense. » Dans un temps où le crédit était extrêmement limité et où l'impôt rendait peu, parce qu'il ne frappait pas tout le monde et ménageait ceux qui eussent été le plus à même de le payer, l'opinion ainsi exprimée par Silhouette n'était pas seulement prudente : elle s'imposait en quelque sorte aux hommes d'état, car le gouvernement n'avait pas le moyen de placer de gros emprunts, et en outre il n'aurait pas trouvé d'acheteurs pour

les rentes qu'il émettait, si le paiement n'en avait pas été garanti par l'accroissement des contributions. En conséquence, les contrôleurs généraux s'appliquèrent à grossir les rentrées du Trésor tant que la paix ne fut pas rétablie, et ils firent de même pendant les années qui suivirent la signature du traité de 1763, afin de liquider les dépenses arriérées.

Dès 1756, une déclaration royale ordonna la levée d'un second vingtième. En 1758, on imposa aux villes, bourgs et seigneuries du royaume, à titre de don gratuit extraordinaire, des droits de consommation sur les vins, cidres, bières, eaux-de-vie, liqueurs, bestiaux, foins et bois, droits auxquels tous les habitants, de quelque qualité qu'ils fussent, étaient en principe soumis, mais dont beaucoup parvinrent à s'affranchir, les uns en usant de l'influence personnelle dont ils disposaient, les autres en profitant des difficultés de la perception. On ajouta également quatre sous pour livre au droit sur le tabac. Ces taxes furent très insuffisantes, et Silhouette qui s'était d'abord procuré quelques ressources en modifiant d'autorité le bail des fermes générales, en attribuant au roi, en sus du prix du bail, la moitié du bénéfice des fermiers, et en gageant un emprunt de 72 millions de livres avec le produit de cette opération, dut étudier un ensemble de mesures propres à remplir les caisses du Trésor. Dans le rapport du mois de septembre 1759 dont nous avons déjà cité un passage, il évalue le déficit annuel à 217 millions, il avoue que les anticipations ont dévoré d'avance une grande partie des recettes de l'année 1760, et il fait connaître au roi qu'il est en outre redevable de deux grosses sommes, l'une de 28 millions envers les receveurs généraux, l'autre de 23 millions envers les fermiers généraux. En ce qui concerne l'arriéré des dépenses, il s'exprime ainsi : « On ne peut pas encore déterminer exactement ce qui est dû des années précédentes sur les diverses parties de dépenses ;

mais on peut l'évaluer au moins à 100 millions. L'enjambement des parties les unes sur les autres, et la confusion qui en résulte, n'a pas encore permis d'en désigner le montant avec précision. On aperçoit cependant que les avances des gens d'affaires et les dépenses arriérées forment un objet d'environ 150 millions, indépendamment de l'année d'anticipation sur les recettes générales ». Dans ces conditions tout en reconnaissant « que le fardeau des impositions actuelles était déjà très lourd et que les campagnes surtout étaient dans une situation qui interdisait tout espoir de secours de leur part », Silhouette proposa de doubler le droit de marque sur la vaisselle d'or et d'argent, de taxer les laquais, chevaux et carrosses, de tripler la capitation des célibataires, d'établir des droits sur les galons, velours, soieries, toiles peintes et voitures de place, de frapper tous les biens immobiliers d'une subvention égale au cinq centième de leur valeur en capital, enfin de créer des charges de finances et des brevets de maitrise, dont l'aliénation aurait produit quelques millions. Le plan du contrôleur général était évidemment inspiré par le désir de ménager le plus possible les classes populaires, et d'atteindre au contraire les riches, en frappant les objets de luxe et en soumettant à l'impôt les propriétés de la noblesse elle-même. A ce point de vue il était courageux et méritoire. En parlant de la subvention générale, Silhouette avait quelque raison de dire: « Cet essai, s'il réussit, conduira réellement à la réforme d'abus qui contribuent à la surcharge autant et peut-être plus que le fonds même de l'imposition ». Mais précisément parce qu'ils menaçaient les privilégiés, ses projets lui valurent de violentes critiques et ils ne furent pas adoptés tels qu'il les avait proposés. Un édit du 20 septembre 1759 établit toutefois de nouveaux droits, spécialement sur les objets de consommation ainsi que sur diverses marchandises. Mais cet édit souleva une opposition unanime, il fut suivi de près par la chute du ministre

qui l'avait imposé à l'enregistrement du parlement, les taxes qu'il avait créées ne furent pas mises en recouvrement, et au mois de février 1760 le gouvernement eut recours, pour se procurer des ressources, à la création d'un troisième vingtième, au doublement de la capitation des non taillables, à une augmentation des droits des fermes, etc... En 1762, il accrut le montant de la taille, puis en 1763 il éleva les droits sur le sel et ceux d'entrée à Paris.

Parmi les impositions qui furent ainsi décrétées au cours de la guerre de Sept ans, quelques-unes ne devaient être que temporaires. Mais quand la paix fut signée, les dettes à liquider atteignaient un chiffre si considérable, qu'elles furent en général prorogées : c'est ce qui eut lieu notamment en 1767 pour le second vingtième et pour les droits sur le tabac. La royauté agissait donc énergiquement en vue d'accroître les revenus de l'État, et comme ce n'était pas en temps de guerre ni au lendemain des hostilités qu'il lui était possible de réformer les impôts, on n'aurait pas eu de reproches à lui adresser, en dehors de ceux que lui valait la façon déplorable dont elle conduisait les opérations militaires et navales, si elle n'avait pas en même temps usé d'un procédé déloyal, afin de se libérer d'une partie de ses dettes. Un arrêt du Conseil du 26 octobre 1759, rendu à l'instigation de Silhouette, suspendit en effet pour un an le remboursement de toutes les sommes, y compris les rentes, dues par le Trésor ; les rescriptions des receveurs généraux, les traites venant des colonies, les fournitures arriérées dont le paiement était assigné sur le produit des fermes, rien ne fut respecté. Cette faillite momentanée de l'État entraîna de nombreuses cessations de paiement de la part des banquiers et des commerçants, jeta une perturbation profonde dans les affaires et ne contribua pas à faciliter les emprunts que l'État, à court de ressources, était obligé de contracter. Une mesure d'un autre ordre, réalisée par des lettres patentes du 26 octobre 1759 invitant tous les

sujets du roi, « même les fabriques et communautés ecclésiastiques, » à apporter à la monnaie leur vaisselle d'or et d'argent, n'était pas de nature non plus à relever la confiance, car elle dévoilait l'extrême détresse du Trésor. Elle ne remédia d'ailleurs que dans une bien faible mesure à la pénurie du numéraire, et la valeur de la vaisselle remise aux hôtels de monnaie ne dépassa pas une dizaine de millions de livres.

On conçoit qu'en se voyant aussi lourdement taxée, alors que son commerce était arrêté, que plusieurs de ses colonies lui étaient enlevées, que ses armées étaient battues et que les gaspillages de la cour insultaient à la détresse publique, la nation se sentit profondément mécontente. Aussi, à maintes reprises, elle manifesta sa désapprobation. Elle avait depuis longtemps perdu tout sentiment de respect pour Louis XV. Dès le mois de mars 1749, le marquis d'Argenson en faisait la remarque : « Les chansons, écrivait-il, les vers, les estampes satiriques pleuvent contre la personne du roi. Il y a une prophétie en vers qui est affreuse : on lui prédit que ses sujets se révolteront ; que, quand le peuple lui avait accordé son amour, il ne connaissait pas ses vices [1]. » D'autre part la magistrature, dont les pouvoirs n'étaient pas, comme depuis la Révolution, soigneusement séparés de l'action administrative, avait

[1] D'Argenson, *Mémoires*, V, 402. — Voici quelques-uns des vers du pamphlet dont parle d'Argenson :

Lâche dissipateur des biens de tes sujets,
Toi qui comptes les jours par les maux que tu fais,
Esclave d'un ministre et d'une femme avare,
Louis, apprends le sort que le ciel te prépare.
Si tu fus quelque temps l'objet de notre amour
Tes vices n'étaient pas encore dans tout leur jour.
. . . . . .
Ton état aux abois, Louis est ton ouvrage,
Mais crains de voir bientôt sur toi fondre l'orage.
Des maux contagieux empoisonnent les airs.
Tes campagnes bientôt deviennent des déserts,
La désolation règne en toutes tes villes.
Tu ne trouveras plus des âmes assez viles
Pour oser célébrer tes prétendus exploits,
Et c'est pour t'abhorrer qu'il reste des Français.

une tendance marquée à sortir de ses attributions judiciaires et à jouer un rôle politique. Elle était poussée dans cette voie par l'opinion publique, qui, en l'absence de toutes autres assemblées délibérantes, voyait avec plaisir les parlements prendre l'habitude de parler en son nom, et par la faiblesse du gouvernement, qui se querellait souvent avec les cours souveraines, mais qui leur pardonnait toujours, parce qu'il ne savait pas s'affranchir de leur concours. Les parlements possédaient en effet un droit fort important : celui d'enregistrer tous les édits bursaux. Le roi, à la vérité, pouvait triompher de leur résistance en leur imposant l'enregistrement dans un lit de justice. Mais leurs remontrances impressionnaient le peuple et lui faisaient regretter d'être gouverné despotiquement. Lorsqu'en 1749 les embarras du Trésor avaient contraint le contrôleur général Machault a établir l'impôt du vingtième, le parlement de Paris avait déjà fait entendre des protestations, en se parant, suivant l'expression de d'Argenson, « du prétexte du bien public. » Puis en 1751, ayant à enregistrer un édit d'emprunt, il avait fait entendre des remontrances, qui étaient « celles d'un tuteur ou même d'un curateur qui trouve que son maître dépense trop »[1].

Aussitôt que la guerre eût été déclarée, en 1756, il se livra à une opposition violente contre les accroissements d'impôts et contre les emprunts. Il saisit le roi de sévères remontrances contre le désordre des finances et contre la lourdeur des contributions sous lesquelles succombaient ses peuples. Un lit de justice dut être tenu le 21 août 1756. « Tout cela jette de grandes semences de liberté dans l'esprit et dans le cœur des peuples, » écrivait le lendemain le marquis d'Argenson[2]. A l'exemple du parlement, la Cour des aides et la Chambre des comptes rédigèrent des remontrances ; puis les parlements de

[1] D'Argenson, *Mémoires*, VI, 417.
[2] *Idem*, IX, 319.

province, ceux de Bordeaux, de Rouen, de Besançon, de Pau, de Rennes protestèrent à leur tour. En même temps, une prétention singulièrement hardie commença à se faire jour dans les remontrances des parlements : ils se donnèrent comme formant un seul corps, chargé de rappeler la royauté à l'observation des lois fondamentales du royaume. Le parlement de Bordeaux émit le premier cette thèse, et, au mois de juillet 1756, celui de Paris s'empressa d'y adhérer. Les esprits sagaces en reconnurent de suite le danger. « Voici le commencement de la jonction visible et publique de tous les parlements pour faire cause commune et demander l'observation des lois fondamentales... Cela va net à l'assemblée des États généraux du royaume[1]. » Il devait s'écouler plus de trente ans avant que la royauté en fût réduite à convoquer les Etats généraux ; mais il n'en est pas moins digne de remarque qu'à partir de 1756, elle ne put recourir ni à un impôt, ni à un emprunt, sans que les parlements lui donnassent tort aux yeux du pays.

Les conséquences d'un si profond désaccord entre les pouvoirs publics furent telles qu'on pouvait s'y attendre. En 1758, à la suite de l'édit imposant un don gratuit, des placards séditieux furent affichés dans Paris ; l'un d'eux allait jusqu'à dire : « que si l'on ne faisait payer cinquante millions au clergé et de grosses sommes aux fermiers généraux, trois cent mille hommes étaient avec un chef prêt à prendre les armes[2]. » L'année suivante, le parlement de Besançon ayant défendu par arrêt de lever le don gratuit dans l'étendue de son ressort, trente-deux conseillers furent emprisonnés ou exilés par lettres de cachet. Aussitôt le parlement de Paris prit fait et cause pour celui de Besançon, et il adopta des remontrances dans lesquelles il ne se contenta pas de blâmer les violences exercées en

[1] D'Argenson, *Mémoires*, IX, 294.
[2] Barbier, *Journal historique*, VII, 94.

Franche-Comté : il les qualifia de « contraires au droit de la nation, » admettant par cela même que le pouvoir royal avait des limites. Louis XV répondit aux magistrats : « sachez que l'universalité, la plénitude et l'indivisibilité de l'autorité résident en ma personne. » Cette revendication hautaine des droits de sa couronne n'empêcha pas que le principe de l'absolutisme royal venait pour la première fois d'être contesté par les seuls corps qui eussent dans l'Etat le droit d'élever la voix.

L'esprit public commença de son côté à rechercher si effectivement la nation n'avait pas de droits, du moins en matière d'impôts, et s'il appartenait au roi et à ses ministres de la taxer arbitrairement. Se sentant encouragés par l'opinion, les parlements s'enhardirent dans la voie de la résistance, ils ne laissèrent point passer un édit bursal sans plaindre la malheureuse situation des contribuables, et ils émirent la prétention d'avoir un droit de contrôle sur les actes du gouvernement. Ainsi dans des remontrances qu'il adopta au mois de septembre 1759, le parlement de Paris se déclare « juge et garant de toutes les vues nouvelles qui lui sont proposées relativement à l'administration publique, » il proteste contre l'enregistrement forcé comme étant contraire aux lois fondamentales du royaume et il défend l'autorité qu'il tient de ces lois, par le motif qu'elle est « le gage unique de la sûreté de l'État et de tous les sujets du roi. » Dans d'autres remontrances, en date du 26 février 1760, il proclame que son devoir lui commande « de faire connaître au Seigneur Roi que la manière la plus efficace pour soutenir le zèle de ses peuples, consiste principalement dans l'exemple d'une économie *connue* dans les dépenses du dit Seigneur Roi, dans le retranchement de l'arbitraire qui règne dans la plupart des impositions et dans l'application la plus utile du produit des impôts. »

En même temps la Cour des aides se livrait à la discussion approfondie du système des impositions. Sous la prési-

dence de Malesherbes, elle adopta, au mois de septembre 1759, des remontrances dans lesquelles elle reconnut que les habitants du royaume étaient taxés d'autant plus lourdement qu'ils étaient plus misérables, et elle exprima le regret qu'on se fût « étudié à multiplier les lois de la perception, à les faire varier suivant les temps et les lieux et à en rendre les cas dissemblables entre eux. On en a fait, ajoute-t-elle, une science si profonde et si compliquée, que les lois ne peuvent plus être connues par les contribuables qui y sont soumis, et que les opérations de finance ne s'exercent que par des frais prodigieux prélevés sur les impositions, et par un nombre considérable d'hommes enlevés aux autres professions. Les gains y sont nécessairement excessifs, parce qu'ils ne peuvent être évalués que par ceux qui y sont intéressés. » Elle regrette que « la forme de la levée des impôts soit plus ruineuse que les impôts mêmes, » et que la faveur préside à leur répartition ; puis elle réclame la proportionnalité dans les taxes personnelles et l'uniformité dans les droits sur les consommations. Elle déclare ces derniers trop élevés, proclame qu'il y a « un point fixe par delà lequel on ne peut pas les porter sans diminuer le recouvrement, » et elle ne craint pas d'indiquer la voie dans laquelle le gouvernement aurait dû entrer, s'il eût voulu à la fois accroître les revenus du roi et ne pas grever le peuple. « Ce n'est point, dit la cour, en cherchant de nouveaux objets et de nouveaux prétextes d'impositions que Votre Majesté se procurera des secours solides et permanents. Une loi fixe et certaine dans l'imposition sur les terres et les autres immeubles, une loi proportionnelle et non arbitraire dans l'imposition sur les personnes, une loi uniforme dans l'imposition sur les consommations, auraient été les seuls moyens de rendre la répartition juste, de soustraire les malheureux à des vexations contre lesquelles ils n'ont pas le moyen de réclamer, de diminuer les frais énormes de la régie, et, en

simplifiant la perception des revenus ordinaires de Votre Majesté, de lui faire connaître de quelles améliorations et de quelles ressources ils sont susceptibles. » C'était, on le voit, tout un programme, et l'Assemblée Constituante devait plus tard se l'approprier. Il avait le tort d'être formulé dans des circonstances inopportunes, car les embarras inséparables de l'état de guerre ne sont pas favorables aux réformes financières, et de plus il était tellement vaste qu'il était pour le moment inapplicable. Mais il contenait une critique savante des procédés employés par le gouvernement, il qualifiait les impôts de vexatoires et d'inégaux, et comme cette critique émanait du corps le plus qualifié en matière fiscale, les remontrances de la Cour des aides contribuèrent à la déconsidération du régime des impositions.

Les parlements de province, excités par l'exemple qui leur venait de la capitale, multiplièrent à leur tour les protestations. Plusieurs, ceux de Rouen, de Bordeaux, de Metz, d'Aix, refusèrent d'enregistrer les édits qui créaient de nouvelles taxes, ils signalèrent les abus et vexations dont le peuple était victime à l'occasion de la perception des impôts, et firent de la misère générale, du gaspillage de deniers publics, un sombre tableau. Le parlement de Rouen ayant osé soutenir que les lois fiscales n'étaient obligatoires qu'à la condition d'être enregistrées par l'ensemble des parlements du royaume, composant « le Parlement de France[1] », le roi manda à Versailles une députation de cette assemblée, et il lui parla en ces termes : « Je suis votre maître. Je devrais vous punir de la hardiesse de vos

[1] « Les remontrances du parlement de Rouen, du 4 juillet 1760, sont imprimées et se vendent dans le Palais, à Paris. Elles sont écrites avec toute la force et toute l'éloquence possible, fort au-dessus de toutes celles du parlement de Paris, sur l'unité de tous les parlements du royaume, sur la constitution du gouvernement français et sur les prétendues lois fondamentales du royaume et de la monarchie française. » Barbier, *Journal*, VII, 269.

principes. Retournez à Rouen, enregistrez mes édits et déclarations sans aucun délai. Je veux être obéi[1]. » Louis XV défendait donc énergiquement les droits de sa couronne, mais le fait même d'avoir à les défendre habitua ses sujets à les discuter.

Les remontrances des cours de justice étaient lues avec d'autant plus d'avidité que la lecture en était interdite, et que les exemplaires en étaient recherchés par la police. De nombreuses brochures applaudissaient à l'attitude de la magistrature. Celui de ces écrits qui eut le plus de succès fut une brochure due à un avocat au parlement de Paris du nom de Darigrand, et intitulée l'*Antifinancier*. Publiée en Hollande, elle se répandit partout en France ; c'est une satyre du système qui consistait à faire lever les impôts par des fermiers et des traitants. L'auteur passait en revue tous les droits perçus au nom du roi : aides, gabelles, traites, contrôle, etc., et il en signalait l'inégalité, l'exagération, l'arbitraire, ainsi que les vices de leur perception. Il concluait en proposant de leur substituer un impôt unique, dont le montant aurait été fixé par le gouvernement, mais que les contribuables auraient eu le droit de répartir entre eux. Louis XV sentit que si les cours souveraines et le public continuaient de discuter la question des finances avec cette hardiesse, son autorité serait vite ébranlée; qu'un jour prochain viendrait où le roi ne serait plus libre d'imposer, suivant sa volonté, la nation, ni de disposer du produit des impôts. Il fit en conséquence, au mois de décembre 1760, adresser par le chancelier Guillaume de Lamoignon au parlement de Rouen, une lettre qui est une revendication formelle du pouvoir absolu. « Sa Majesté, écrivit le chancelier, m'ordonne de vous faire ressouvenir que, son autorité étant souveraine, personne dans son royaume ne peut la partager avec elle. C'est Sa Majesté seule qui forme les

[1] Barbier, *Journal*, VII, 274.

ordonnances et les lois auxquelles tous les sujets doivent se soumettre. C'est d'elle seule que les parlements tiennent leur existence et leurs pouvoirs. S'il veut bien recevoir leurs remontrances, il ne leur a pas permis, sous ce prétexte, de suspendre, encore moins de défendre, l'exécution de ses ordres. Ils doivent attendre de sa justice la réformation des prétendus abus qu'ils lui ont dénoncés. Tels sont les véritables principes de la monarchie, principes inaltérables que vous vous efforcez de détruire [1]. »

Les événements qui viennent d'être brièvement rappelés dataient d'une quinzaine d'années au moment où Louis XVI parvint au trône, et peut-être le souvenir en aurait-il été effacé, si d'autres faits plus récents et plus graves n'avaient pas produit sur l'opinion publique une impression encore plus vive.

A peine la paix eut-elle été signée en 1763, que des édits parurent pour proroger les impôts établis pendant la guerre. Cette prorogation était indispensable pour permettre la liquidation du déficit qui s'était accumulé pendant la guerre. Mais l'opinion publique s'attendait à des dégrèvements, et les parlements, qui ne connaissaient pas mieux que les simples citoyens le véritable état des choses, rédigèrent des remontrances contre les édits bursaux présentés à leur enregistrement. Un lit de justice fut tenu à Paris, au mois de mai 1763. Le parlement rendit aussitôt un arrêt pour protester contre l'enregistrement, comme « tendant à la subversion des lois fondamentales du royaume, de la conservation desquelles dépendent le bonheur et la liberté légitime du Seigneur-Roi, et la sûreté des droits mêmes de la couronne. » Ce fut comme un signal, auquel répondirent les autres parlements; celui de Bordeaux crut devoir parler de « la chute des empires », causée par le mécontentement des peuples, et il nomma une commission chargée

[1] Barbier, VII, 317.

d'instruire les griefs dont se plaignaient les contribuables; celui de Rouen sollicita le roi « de lui envoyer un état des revenus et des dettes du royaume, pour pouvoir y apporter remède »; tous rédigèrent des remontrances, où ils affichaient la prétention de partager avec la royauté le pouvoir législatif[1]. De son côté, la Cour des aides signala dans des remontrances du 23 juillet 1763 les défauts des vingtièmes, de la taille et de la capitation; elle rappelait que « les peuples, consultés autrefois en tant d'occasions par la convocation des trois États, surtout lorsqu'il était question d'établir sur eux de nouveaux impôts, réduits aujourd'hui au seul organe des cours pour faire parvenir jusqu'au trône leurs plaintes et l'exposition de leurs besoins, ont l'intérêt le plus sensible à ce que la voix de ces cours soit toujours entendue avant la publication et l'exécution des lois »; elle constatait que « la vraie cause de l'épuisement de l'État ne doit pas seulement être recherchée dans le poids excessif des impositions, mais peut-être encore plus dans la forme vicieuse dans laquelle elles sont réparties et levées; qu'il y règne un désordre qui empêche de parvenir au Trésor royal la plus grande partie des sommes immenses levées sur le peuple »; enfin, après avoir déclaré impossible de frapper de nouveaux impôts « un peuple dont une grande partie manque du nécessaire le plus étroit », et avoir parlé « de la misère qui accable les habitants de la campagne », elle ajoutait : « si l'on osait insinuer au Seigneur-Roi que ces peintures sont outrées, et si on lui rendait suspectes d'exagération les assertions des magistrats à cet égard, les cours alors ne pourraient s'empêcher de le supplier de vouloir bien écouter ses

[1] Témoin sagace de cette querelle entre le roi et les corps de magistrature, Barbier écrivait dans son journal en juillet 1763 : « Si l'on parvient à diminuer l'autorité et les prétendus droits des parlements, il n'y aura plus d'obstacle à un despotisme assuré. Si au contraire les parlements s'unissent pour s'y opposer par de fortes démarches, cela ne peut être suivi que d'une révolution générale dans l'État. » VIII, 88.

peuples eux-mêmes, par la voix de leurs députés, dans une convocation des États généraux du royaume. »

Louis XV, en dépit de ses vices, avait le profond sentiment de l'étendue des droits appartenant à un roi de France. Il n'hésita donc pas à défendre les prérogatives de sa couronne. Par une série d'arrêts du Conseil, adoptés au mois d'août et au mois de septembre 1763, il supprima toutes lés remontrances qui avaient été publiées, et il fit enregistrer de force les édits repoussés par les parlements. « Il n'appartient qu'à moi seul, répondit-il le 9 août 1763 à la députation du parlement de Paris, de décider si la nécessité des secours que je demande est réelle et absolue. Les doutes que l'on veut élever sur l'utilité des plans que je me suis proposés, ne peuvent que retarder le soulagement que je désire procurer à mes peuples. » Grâce à l'énergie déployée par la royauté, son droit d'imposer la nation comme bon lui semblait fut donc théoriquement sauvegardé. Mais les Français ne pouvaient rester indifférents à la lutte ainsi engagée entre les cours souveraines et le gouvernement, et sans aller jusqu'à réclamer avec la Cour des aides la convocation des Etats généraux, ils commencèrent à douter qu'il appartînt au roi de taxer son peuple arbitrairement. Ceux mêmes que cette grande question ne préoccupait pas, se mirent à critiquer de plus en plus les folles dépenses de la cour et la déprédation des finances. En voyant les parlements s'apitoyer sur le triste sort des contribuables[1], ils se

[1] Voici, par exemple, comment s'exprimait le parlement de Rouen dans des remontrances du 5 août 1763 : « Votre peuple, sire, est malheureux ; tout annonce cette affligeante vérité. Vos cours de parlement, seuls organes de la nation, ne cessent de le dire... Un déluge d'impôts ravage impitoyablement nos villes et nos campagnes ; les biens, l'industrie, la personne des citoyens, tout est en proie à la bursalité ; la pauvreté même et la pitié qui l'assiste sont devenues ses tributaires et ses victimes. La ferme des aides, dont les réglements attaquent toutes les conditions et le commerce en général, pèse sur le pauvre en particulier de la manière la plus inhumaine... La ferme des gabelles ne présente pas un spectacle moins révoltant, etc. (Sismondi, *Histoire des Français*, XXIX, 287).

crurent de bonne foi plus malheureux encore qu'ils ne l'étaient, et ils se persuadèrent qu'avec plus d'honnêteté dans leur administration, les ministres pourraient diminuer leurs charges, ce qui était faux, car l'État succombait réellement sous le poids des dettes de la dernière guerre.

L'opposition de la haute magistrature avait été tellement ardente, que le roi jugea prudent de lui donner un semblant de satisfaction. A cet effet, une déclaration royale, en date du 21 novembre 1763, invita « les parlements, Chambres des comptes et Cours des aides à présenter des mémoires sur les moyens de perfectionner et simplifier l'établissement, la répartition, le recouvrement, l'emploi et la comptabilité de tout ce qui concerne l'état des finances. » Dans une autre déclaration du 20 janvier 1764, le roi rappela le concours qu'il avait demandé aux cours souveraines; il se vanta de n'être préoccupé que du soin de soulager ses sujets et il s'engagea à n'avoir jamais « d'autre intention que de régner par l'observation des lois et des formes sagement établies dans le royaume, et de conserver à ceux qui en sont les dépositaires la liberté des fonctions qu'elles leur assurent ». Mais avant que les parlements et les autres cours pussent s'occuper de l'amélioration des finances, le ministère, changeant d'avis sur l'opportunité de leurs conseils, les invita à ne pas lui transmettre de mémoires, et une déclaration du 28 mars 1764 fit défense « d'imprimer, débiter ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme des finances ou leur administration passée, actuelle ou future ».

Cette interdiction était motivée par l'abondance et le succès des brochures qui paraissaient depuis la lutte engagée à l'occasion des impôts entre les cours et le gouvernement. Toutes critiquaient les taxes établies, leur inégalité, la défectuosité de leur répartition et contestaient à la couronne le droit de les augmenter. L'une de ces brochures, rédigée par un conseiller au parlement de Paris,

Roussel de la Tour, et distribuée gratuitement à des milliers d'exemplaires, eut un retentissement exceptionnel [1]. Elle avait pour titre *Richesse de l'État*. Elle montrait combien étaient vicieuses les impositions existantes, et invitait à les remplacer par une capitation graduée d'après les fortunes. L'auteur proposait que tous les chefs de famille, à l'exception des indigents, fussent, en raison de leurs revenus, répartis en vingt classes, la dernière ne devant supporter annuellement qu'une taxe de trois livres, la plus élevée devant au contraire payer 730 livres. La brochure se livrait à des calculs pour établir que cette capitation progressive augmenterait les recettes du Trésor royal, et ne coûterait que peu à percevoir. Elle provoqua de nombreux écrits pour et contre la réforme proposée ; la plupart, tout en faisant des réserves au sujet du système préconisé par Roussel de la Tour, se prononcèrent pour la suppression des taxes indirectes et en faveur de l'impôt unique. Pour beaucoup de motifs, l'adoption de l'impôt unique était irréalisable ; mais si elle ne fut pas et ne pouvait pas être tentée, les écrits qui en développaient les prétendus avantages eurent pour résultat d'habituer les esprits à trouver mauvais le système des impositions et à en désirer la modification. Les brochures qui traitaient les questions de finances continuèrent du reste à pulluler après la déclaration royale du 28 mars 1764, car, sous l'ancien régime, l'arbitraire était, dans la pratique, corrigé par un extrême laisser-aller administratif, et il était rare que les défenses les plus rigoureuses fussent observées. Les écrits de cette époque sont en général pleins de pauvretés et manquent de vues pratiques ; toutefois ils s'accordent en un point : c'est que les impôts sont trop lourds, injustes, nuisent à

[1] « Tout le public l'a entre les mains. Le peuple même raisonne en conséquence et en souhaite l'exécution... Il serait facile de réaliser ce projet, ce qui produirait un revenu immense pour le roi et un soulagement pour les différents ordres de l'État. » — Barbier, VIII. 77.

l'agriculture, entravent le commerce, et qu'ils méritent d'être changés. Cette opinion alla de plus en plus en s'accentuant, et ce fut une faiblesse pour le gouvernement d'être obligé de continuer à tirer ses ressources d'une organisation fiscale condamnée par ceux qui parlaient au nom des contribuables. D'autre part, si les parlements n'avaient pas pu faire la loi à la monarchie, ils n'avaient pas moins répandu des maximes qui, avec l'aide de l'esprit philosophique auquel obéissaient les hautes classes de la société non moins que la bourgeoisie, étaient appelées à faire leur chemin. Chacun retrouvait son propre sentiment en lisant dans des remontrances adoptées par le parlement de Paris au mois de janvier 1764, que les sujets du roi des Français étaient « des hommes libres et non pas des esclaves », et chacun pensait avec les parlements provinciaux que la perception des contributions n'était légitime « qu'à la condition de servir au paiement de dépenses faites dans l'intérêt de l'État ». Aussi Voltaire, ému de ces hardiesses et découvrant en quelque sorte l'avenir, écrivait-il, le 2 avril 1764: « Tout ce que je vois jette les semences d'une révolution qui arrivera immanquablement, et dont je n'aurai pas le plaisir d'être témoin. Les Français arrivent tard à tout, mais enfin ils arrivent. La lumière s'est tellement répandue de proche en proche, qu'on éclatera à la première occasion et alors ce sera un beau tapage. Les jeunes gens sont bien heureux, ils verront de belles choses ».

En attendant que la Révolution, ainsi prévue par Voltaire un quart de siècle d'avance, vînt à se produire [1], le pouvoir

[1] Voltaire n'était pas le premier qui envisageât l'hypothèse d'un bouleversement total dans l'État. Le marquis d'Argenson qui voyait de près les vices et l'impopularité du gouvernement de Louis XV, était persuadé que l'autorité royale était menacée d'une transformation profonde. Le 1er mai 1751 il écrivit dans ses *Mémoires :* « On ne parle que de la nécessité d'une prochaine révolution par le mauvais état où est le gouvernement du dedans... Peut-être demandera-t-on un conseil ou même les États généraux de la nation. » Le 9 septembre 1753, il exprime la même pensée : « L'opinion chemine, monte, grandit, ce qui

absolu fit, jusqu'à la fin du règne de Louis XV, une vigoureuse défense. Dans un lit de justice tenu le 3 mars 1766, ce monarque reprocha au parlement de Paris de porter atteinte aux droits de la couronne, en prétendant s'unir aux autres cours souveraines du royaume, afin de s'opposer à ce que les édits bursaux fussent mis à exécution sans l'assentiment des magistrats. « C'est en ma personne, dit-il, que réside la puissance souveraine ; c'est de moi seul que mes cours tiennent leur existence et leur autorité ; c'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif, sans dépendance et sans partage ; l'ordre public tout entier émane de moi. » Conformément à cette doctrine, le roi ne tint aucun compte des remontrances que lui adressa en 1767 le parlement de Paris contre la propogation du second vingtième, et un lit de justice, tenu le 11 janvier 1769, interdit à cette cour de revenir sur l'enregistrement forcé de l'édit de 1767. Mais un lit de justice n'empêchait pas les discours ; le premier président et l'avocat général soutenaient tout haut l'opinion de leur corps, et adressaient au roi un très ferme langage. Sans doute l'autorité du monarque l'emportait, mais elle perdait de son prestige en ayant besoin de s'affirmer aussi souvent. Les cours souveraines elles-mêmes en vinrent à n'en tenir presque plus compte, et, fières de la faveur publique que leur valaient leurs protestations contre les accroissements d'impôts, elles ne se bornèrent pas à attaquer toutes les mesures fiscales prises par le ministère, elles se posèrent de plus en plus en représentants légaux de la France.

C'est ainsi qu'à l'occasion d'un édit portant augmentation de la taille, la Cour des aides adopta, le 9 juillet 1768, des remontrances aussi remarquables dans le fond que dans la forme. Elle y déclare parler au nom de toutes les cours, « cet ancien conseil des rois, ces uniques interprètes des

pourrait commencer une révolution nationale. » *Mémoires*, VI, 403 ; VII, 295.

sentiments de la nation. » Elle affirme qu'elles n'obéissent pas à un vain esprit d'opposition, et que la nécessité de leur enregistrement est la sauvegarde des contribuables. « La loi de l'enregistrement, dit-elle, et le droit de remontrance qui en est inséparable, peuvent être redoutables sans doute pour ceux qui craindraient que la vérité ne parvînt aux oreilles du prince ; mais Votre Majesté n'oubliera jamais que c'est le seul préservatif qui lui reste contre les séductions qui se renouvellent sans cesse dans l'administration d'un grand royaume ; et si cette loi, si chère à la France, n'existait pas, il aurait été nécessaire de l'établir le jour qu'on a proposé à Votre Majesté d'augmenter les impositions en temps de paix et dans une année d'épuisement et de souffrances. Ce projet qui, suivant l'ancien usage du royaume, aurait rendu nécessaire l'assemblée des États généraux, a été proposé, discuté, conclu, il a même été mis à exécution sans que le peuple ait pu connaître la main qui lui portait ce coup terrible, et sans que les seuls corps à qui il soit permis de stipuler les intérêts de la nation aient pu être entendus... Dépositaires de la loi, nous devons nous plaindre de la forme illégale qu'on a suivie et combattre le dangereux système d'après lequel on croirait pouvoir imposer plusieurs millions sans loi enregistrée. De toutes les lois qui constituent le droit public du royaume, aucune n'est plus constante ni plus précieuse à la nation, que celle qui défend de lever des impositions sans enregistrement. » Non contente de limiter ainsi la prérogative de la couronne et de déclarer illégales des taxes décrétées sans l'intervention des parlements, la Cour des aides, ne craint pas de juger avec une extrême sévérité la politique financière des ministres : « On veut éviter les remontrances de vos cours ; on a raison de les craindre, sans doute, quand elles ont à représenter à Votre Majesté la misère d'un peuple épuisé, qu'on livre sans examen à l'avidité des financiers ; quand elles peuvent dire qu'aucune

opération ne tend réellement au soulagement du peuple, qu'on ne s'occupe que de pourvoir aux besoins du moment, qu'on saisit tous les moyens indirects d'introduire de nouveaux droits, comme si la découverte d'un impôt oublié était une conquête pour Votre Majesté, qu'on augmente les impôts en temps de paix, qu'en même temps les paiements se diffèrent, et qu'en même temps les dettes s'accumulent... Si les secours extraordinaires sont nécessaires et possibles, vos cours ne désirent-elles pas autant que votre Conseil, que Votre Majesté ne manque pas à ses engagements, et qu'elle satisfasse aux dépenses nécessaires pour le soutien de l'État ? Mais si les secours exigés surpassent les forces du peuple, si la répartition injuste, l'inutilité des dépenses, le défaut d'économie augmentent le poids de l'imposition en la rendant insuffisante, votre Conseil ne doit-il pas désirer, autant que vos cours, que Votre Majesté en soit instruite ? Si les impositions étaient fixées, si l'arbitraire en était écarté et si, par une autre opération non moins importante, l'état des grandes dépenses n'était plus soustrait à l'examen juridique qui doit en être fait, il n'y aurait plus qu'un intérêt dans la nation ; alors les remontrances de vos cours seraient regardées par Votre Majesté comme des délibérations de son Conseil, et elles rappelleraient les anciennes assemblées où nos premiers rois consultaient la nation entière et lui faisaient connaître leurs volontés. » Demander ainsi au roi de soumettre aux cours les dépenses de l'État et de prendre leur avis avant d'établir des impôts, c'était lui proposer de restreindre singulièrement l'étendue de son pouvoir. Aussi Louis XV cassa-t-il l'arrêt de la Cour des aides rendu conformément aux remontrances, et rappela-t-il à la Cour que ses attributions ne lui permettaient pas « de participer à l'administration du royaume. » Dans d'itératives remontrances, en date du 2 septembre 1768, cette assemblée persista néanmoins à soutenir sa réclamation, en alléguant qu'elle l'avait

produite « au nom de la nation entière, qui la ferait elle-même par le ministère des États généraux, s'ils s'assemblaient encore. »

Les parlements et la Cour des aides, grâce à cette attitude de défenseurs du peuple, acquirent une réelle popularité, mais elle aurait été plus grande encore, si dans leurs remontrances ils avaient plus hardiment soutenu la cause des classes non privilégiées. Dans l'intérêt de celles-ci, ils réclamaient des améliorations dans le régime de la taille et la diminution des droits d'aides, c'est-à-dire des droits sur les consommations. Mais ils n'allèrent jamais jusqu'à envisager l'hypothèse de la suppression des privilèges : l'idée de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, qui devait quelques années plus tard être si généralement adoptée et dont le triomphe était assuré avant même la réunion de l'Assemblée Constituante, cette idée si juste et si féconde était alors et resta longtemps encore étrangère aux cours souveraines. Bien plus, elles s'attachèrent à la défense des privilèges, et à propos d'une limitation que le gouvernement voulait apporter en 1766 aux exemptions en matière de taille, elles revendiquèrent hautement le droit absolu pour la noblesse et pour le clergé de ne pas acquitter cet impôt. En défendant les classes privilégiées, dont l'imposition aurait seule permis de soulager le peuple, en même temps qu'elle aurait fourni au Trésor les ressources dont il avait besoin, les parlements montraient clairement que le souci de leurs intérêts personnels inspirait leur conduite au moins autant que la préoccupation du bien public, car leurs membres jouissaient, au point de vue des impôts, de la milice et du logement des gens de guerre, des mêmes privilèges que la noblesse.

A l'époque dont nous retraçons l'histoire, personne, il est vrai, parmi ceux qui prenaient part à la direction des affaires publiques, n'admettait la possibilité de taxer également tous les Français, sans distinction de classes. La

preuve en est fournie par les actes de l'abbé Terray, qui, nommé contrôleur général au mois de décembre 1769, fut assez clairvoyant pour reconnaître de suite l'état presque désespéré des finances royales, qui ne recula devant aucun moyen, même devant les plus malhonnêtes, pour atténuer les charges du Trésor et accroître ses revenus, et qui cependant ne songea pas un moment à chercher dans l'imposition des privilégiés un supplément de recettes qui aurait presque suffi à rétablir l'équilibre financier.

Conseiller clerc au parlement de Paris depuis plus de trente ans, grand travailleur quoique livré à une vie de débauche, habile rapporteur mais encore plus habile à se concilier par sa souplesse la faveur du roi et de ses maîtresses, ancien collaborateur des contrôleurs généraux Laverdy et Maynon d'Invau, ce qui ne l'avait pas empêché de les desservir secrètement auprès de Louis XV, prêt à tout pour remplir les caisses de l'État, et ne manquant d'ailleurs ni de fermeté ni d'initiative, Terray commença par découvrir au roi que le déficit prévu pour 1770 était de 63 millions ; qu'en outre, la dette arriérée exigible montait à 110 millions, et que les anticipations avaient en 1769 dévoré les revenus futurs jusqu'à concurrence de 153 millions. Une situation aussi grave lui semblait comporter des remèdes prompts et énergiques. Louis XV en convint, et comme il savait que le nouveau chef de ses finances était dépourvu de scrupules, il l'autorisa à agir à sa guise.

Le parti de Terray était pris : il consistait à procurer à l'État les bénéfices d'une banqueroute. La première mesure que prit dans ce but le contrôleur général fut de transformer, en vertu d'un arrêt du Conseil en date du 18 janvier 1770, les tontines en simples rentes viagères. Plusieurs émissions de rentes sous forme de tontines avaient eu lieu pendant le règne de Louis XV. Les rentiers étaient divisés par groupes, et dans un même groupe la part des survivants s'accroissait au fur et à mesure des décès. Les ton-

tines retardaient donc l'extinction des rentes au profit du Trésor, mais en revanche les rentes tontinières avaient été placées à un taux plus élevé que les rentes viagères. Changer la nature des rentes, c'était en conséquence violer les contrats souscrits par l'État et priver les rentiers de revenus sur lesquels ils avaient le droit de compter. Un second arrêt du Conseil, rendu deux jours après celui relatif aux tontines, réduisit de moitié les intérêts de divers effets du Trésor ; puis le 29 janvier, nouvel arrêt prononçant la réduction de toutes les pensions au-dessus de 600 livres ; enfin le 18 février 1770, Terray frappe le grand coup qu'il avait projeté : il suspend indéfiniment le remboursement des rescriptions des receveurs généraux et celui des assignations sur les recettes de l'année courante. Ces rescriptions et assignations représentaient 200 millions d'effets en circulation, et en se refusant à les payer, l'État ne commettait pas seulement un manquement éhonté à la foi publique, il ruinait une partie de ses créanciers et occasionnait par contre-coup une série de faillites particulières.

La bourgeoisie fut profondément atteinte par la suspension des paiements de l'État. Tout trouble dans les affaires, tout ébranlement du crédit la lésaient directement, car le négoce et la banque étaient concentrés dans ses mains, et c'était elle qui prêtait à l'État les capitaux dont il manquait si souvent. Les banquiers, les fournisseurs qui avaient escompté ou accepté le papier du Trésor ne pouvaient savoir quand et jusqu'à quel point les effets ajournés seraient acquittés, et leur inquiétude était fondée, puisqu'en 1781, malgré les remboursements partiels effectués par Turgot et par Necker, il en restait encore pour 80 millions auxquels il n'avait pas été fait face. De nombreux intérêts étaient donc en souffrance, et il eût été naturel que les parlements protestassent contre la spoliation opérée par le contrôleur général ; mais ils gardèrent

le silence. « Ce fut une grande faute de leur part. Ils ne pouvaient plus se donner comme les représentants légitimes de l'intérêt public, du moment qu'un fait aussi grave que la banqueroute ne paraissait pas les émouvoir. Leur impassibilité s'explique par leurs préjugés et leur égoïsme. La haine des financiers était depuis des siècles enracinée en eux... Ils ne proposèrent pas la banqueroute, mais dans les limites où l'abbé Terray la maintenait, elle ne leur déplaisait pas. On ne touchait ni aux offices judiciaires, ni aux rentes sur l'Hôtel de Ville. C'était l'essentiel. Il fallait bien faire la part du feu, et la résignation était facile, puisque cette part était faite aux dépens des gens de finance [1] ».

Les parlements ne tardèrent pas d'ailleurs à voir qu'ils avaient fait un faux calcul. Terray nourrissait contre eux des projets qui ne tendaient à rien moins qu'à les dépouiller du rôle politique qu'ils s'étaient arrogé. D'autre part le chancelier Maupeou, méprisé des magistrats et résolu à se venger d'eux, aspirait à la suppression des cours souveraines. Ces deux ministres, grands partisans de l'absolutisme, considéraient les parlements comme un obstacle à la réalisation des volontés royales, ils les accusaient d'avoir peu à peu empiété sur les pouvoirs appartenant de temps immémorial au monarque, ils trouvaient dangereux pour l'autorité du roi que celui-ci eût à compter avec leur résistance, à vaincre leurs refus d'obéissance, à écouter leurs remontrances qui abordaient tous les sujets et s'en prenaient de plus en plus aux matières de gouvernement. Bref, il importait, suivant eux, à la royauté, de retirer pour toujours la parole aux seuls corps qui, en France, eussent le droit de blâmer les actes des ministres et de porter au pied du trône l'écho affaibli des doléances de la nation. Ces idées répondaient trop bien aux sentiments personnels de

1 Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 420.

Louis XV pour qu'il ne s'empressât pas d'y adhérer. Un édit du 27 novembre 1770 enjoignit aux parlements de se soumettre à la volonté du roi dès qu'elle leur serait notifiée en réponse à leurs remontrances, et leur interdit de se concerter et d'établir entre eux aucune entente ; puis, l'enregistrement de cet édit ayant été refusé, il fut imposé par lit de justice du 7 décembre. Le discours lu au nom du roi développa la théorie du despotisme : il affirma que le monarque ne tenait sa couronne que de Dieu, et qu'il possédait seul la puissance législative, « sans dépendance et sans partage ». Au sujet du droit de remontrances appartenant aux cours, il s'exprimait ainsi : « L'usage de faire des représentations ne doit pas être entre les mains de nos officiers un droit de résistance ; leurs représentations ont des bornes, et ils ne peuvent en mettre à notre autorité ». S'ils avaient accepté cette doctrine absolutiste, les membres du parlement auraient désavoué à la fois leur conduite antérieure et des prétentions qui grandissaient leur rôle. Aussi donnèrent-ils leur démission et suspendirent-ils leur service. Aussitôt des lettres de cachet furent remises à chacun d'eux dans la nuit du 19 au 20 janvier 1771, et ils furent exilés les uns dans leurs terres, les autres dans des villes éloignées. « Paris, qui par ses cris avait poussé le parlement à une résistance outrée, se déchaîna contre cet acte d'autorité. Ce fut bien autre chose lorsque, peu de jours après, on vit le parlement, la Cour des aides et le grand Conseil cassés juridiquement, et un nouveau parlement créé des débris du grand Conseil. Toutes les têtes se tournèrent, et l'on entendait, jusque dans les rues, crier à l'injustice, à la tyrannie. Les femmes se distinguèrent surtout ; selon elles, la monarchie allait s'écrouler[1] ». Les changements apportés par Maupeou à l'antique constitution de la magistrature étaient effectivement très considérables. Il

[1] Bésenval, *Mémoires*, 201.

créa, par un édit du 21 février, six conseils supérieurs chargés, dans le ressort du parlement de Paris, de juger souverainement les affaires civiles et commerciales, et il abolit la vénalité des charges et les épices ; puis il supprima les parlements de province, et donna aux corps par lesquels il les remplaça une organisation qui ne leur permettait plus de se mêler de l'administration et de contrôler les faits et gestes des ministres.

Ces diverses mesures excitèrent dans toute la France une fermentation extraordinaire. Un déluge de pamphlets accabla le chancelier, qui fut dénoncé en prose et en vers à l'animadversion publique. Le roi lui-même fut hardiment pris à partie [1]. « Depuis que les esprits sont entièrement révoltés contre tout ce qui se passe ici, le public ne garde plus de mesure dans ses propos, écrivait, le 16 avril 1771, le comte de Mercy à l'impératrice Marie-Thérèse. Les matières de gouvernement sont devenues presque les seuls objets des conversations de la cour, de la ville, même de tout le royaume... Malgré ce que contiennent mes dépêches ministérielles, il est presque impossible que Votre Majesté se forme une idée bien exacte de l'horrible confusion qui règne ici en tout... La nation s'exhale en propos séditieux, en écrits indécents où la personne du monarque n'est point épargnée [2] ». Longtemps Louis XV avait pu mener une vie dissolue sans soulever contre lui l'opinion publique ; mais son asservissement à une courtisane et la toute-puissance que la destruction des parlements assurait à des ministres déconsidérés, avaient fini par exaspérer la bourgeoisie et une grande partie de la noblesse. En province, comme à

[1] Parmi les pièces de vers qui furent dirigées contre Louis XV, nous en citerons une dont voici un extrait :

« Le mot royalement jadis était louange :
Tout ce qu'on faisait bien, était fait comme un roi.
Mais aujourd'hui ce mot est d'un tout autre aloi,
Juger royalement, c'est dire : n'y voir goutte.
Payer royalement, c'est faire banqueroute ».

[2] *Correspondance* avec Marie-Thérèse, I, 149, 154.

Paris, dans les boutiques comme dans les salons, on déplora l'indignité de celui qui portait la couronne et de ceux qui exerçaient le pouvoir. « La honte attachée à cette léthargie royale, à cette dégradation monarchique, blessa et réveilla la fierté française. On se fit, d'un bout du royaume à l'autre, un point d'honneur de l'opposition; elle parut un devoir aux esprits élevés, une vertu aux hommes généreux, une arme utile aux philosophes, enfin un moyen de briller, et pour ainsi dire une mode que la jeunesse saisit avec ardeur [1]. »

La haine toute personnelle des centaines de familles auxquelles Maupeou avait fait perdre des charges de judicature chèrement payées, charges qui furent liquidées, mais que la pénurie du Trésor ne permit pas de rembourser, contribuait pour une bonne part à l'impopularité du gouvernement. Dans l'ancienne société française, les familles parlementaires jouissaient en effet d'une influence particulière, et par leur rang, par leur fortune, par leurs relations avec la foule des avocats, des procureurs, des hommes d'affaires, qui pullulaient jusque dans les plus petites villes, ainsi qu'avec les juges des 829 présidiaux, bailliages et sénéchaussées du royaume, par l'autorité enfin que leur conféraient des fonctions occupées le plus souvent de père en fils, elles exerçaient sur l'opinion, surtout en province, une véritable suprématie. C'était donc pour le gouvernement une périlleuse entreprise que de s'attaquer aux cours souveraines, et toutes les fois que les ministres de Louis XV avaient sévi contre elles, ils n'avaient pas tardé de consentir à des concessions qui rétablissaient l'harmonie entre eux et les parlements. Au contraire, sous le ministère de Maupeou, le roi ne céda pas, et le public prit fait et cause pour la magistrature avec d'autant plus de passion que le chancelier était plus méprisé et que Louis XV,

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, 13.

par ses excès séniles, avilissait la dignité royale. Mais ce qui, plus que toute autre considération, rendait populaires les parlements dont le gouvernement venait de se débarrasser, c'est que l'on vivait alors dans la pensée qu'eux seuls pouvaient s'opposer à l'augmentation des charges fiscales, qu'ils avaient le droit d'accepter ou de condamner les édits bursaux, et que si la couronne mettait en recouvrement des taxes auxquelles l'enregistrement parlementaire aurait été refusé, elle commettrait un véritable abus de pouvoir. Cette croyance avait été maintes fois confirmée par les déclarations des cours souveraines depuis une douzaine d'années. Dès lors, qu'allait-il se passer maintenant que les parlements étaient dissous ? Le roi ne profiterait-il pas de leur suppression pour soumettre à de nouvelles charges les contribuables? Et s'il le faisait, qui pourrait protester contre une semblable illégalité?

La Cour des aides avait récemment encore appelé l'attention publique sur ce point. Le 10 août 1770, ayant à critiquer l'usage que le roi faisait du droit d'évoquer à son Conseil les réclamations formées par les particuliers contre les extorsions de la Ferme générale ou contre les agissements abusifs de ses agents, elle rattacha en ces termes l'enregistrement des lois fiscales au droit qu'avait primitivement la nation de s'imposer elle-même « Dans l'origine les impôts n'étaient établis que du consentement des peuples, donné dans les assemblées des États. Que ces assemblées aient cessé d'avoir lieu, la condition des peuples n'a pas dû changer pour cela ; leurs droits sont aussi imprescriptibles que ceux du souverain. Ses domaines peuvent s'accroître, les bornes de son empire peuvent s'étendre ; mais il ne croira jamais pouvoir mettre la possession de ses sujets au nombre de ses conquêtes, et depuis que les peuples ne peuvent plus se faire entendre par leurs représentants, c'est à vos cours, Sire, à remplir cette importante fonction. Créées pour vous acquitter envers eux de la

justice que vous leur devez, elles le sont aussi pour vous avertir de ce qui blesse leurs droits ou les lois de votre couronne ; et comme les intérêts bien entendus du souverain et de la nation sont les mêmes, elle doivent dans tous les cas s'élever contre ceux qui abusent de votre autorité. Votre Cour des aides tient de plus près que toutes les autres aux assemblées représentatives de la nation. Notre existence est le gage de la parole donnée par les rois, que les lois enregistrées seraient toujours la mesure du fardeau des peuples. » Lorsque, six mois plus tard, les membres du parlement de Paris eurent été dispersés et dépouillés de leurs fonctions, la Cour des aides adopta, le 18 février 1771, des remontrances dues à la plume de Malesherbes, dans lesquelles elle démontra de nouveau avec vigueur que dans la France silencieuse et livrée à l'arbitraire ministériel, le droit de protestation appartenant aux cours était la seule défense que pût invoquer la nation :

« Les cours sont aujourd'hui les seuls protecteurs des faibles et des malheureux ; il n'existe plus depuis longtemps d'Etats généraux, et dans la plus grande partie du royaume point d'États provinciaux ; tous les corps, excepté les cours, sont réduits à une obéissance muette et passive. Aucun particulier dans les provinces n'oserait s'exposer à la vengeance d'un commandant, d'un commissaire du Conseil, et encore moins à celle d'un ministre de Votre Majesté. Les cours sont donc les seules à qui il soit encore permis d'élever la voix en faveur du peuple, et Votre Majesté ne veut point enlever cette dernière ressource aux provinces éloignées... Daignez considérer que la puissance divine est l'origine de toutes les puissances légitimes ; mais que le plus grand bonheur des peuples en est toujours l'objet et la fin, et que Dieu ne place la couronne sur la tête des rois que pour procurer aux sujets la sûreté de leur vie, la liberté de leurs personnes et la tranquille propriété de leurs biens... S'il existe dans un pays des lois anciennes et respectées, si

elles sont réellement un frein utile contre les abus de l'autorité, dispensez-nous, Sire, d'examiner si dans aucun État un roi peut abroger de pareilles lois; il nous suffit de dire qu'il ne le doit pas... S'il est une loi regardée en France comme sacrée, c'est celle de la nécessité des enregistrements libres, parce que c'est de celle-là que dépendent toutes les autres. Il existe en France, comme dans toutes les monarchies, quelques droits inviolables qui appartiennent à la nation. Vos ministres, Sire, n'auront point la hardiesse de vous le nier... Malgré les artifices de ceux qui veulent rompre tous les liens de votre monarchie, on ne vous a point encore persuadé qu'il n'y ait aucune différence entre la nation française et un peuple esclave. »

Cette thèse était la contradiction éclatante des théories autocratiques développées par Louis XV dans les lits de justice du 3 mars 1766 et du 7 décembre 1770. Qu'elle fût ou non théoriquement exacte, elle répondait au sentiment public [1]. A la fin du règne de Louis XV, les Français considéraient comme fondée la prétention des parlements et des autres cours souveraines, de tenir la place des Etats généraux que la royauté ne convoquait plus, et de traiter avec celle-ci au nom du pays. Il leur paraissait impossible que le pouvoir royal fût sans contrepoids, et qu'il lui fût loisible de les taxer, sans qu'une autorité quelconque pût prendre au moins la défense de leurs intérêts. On invoquait donc « les lois fondamentales » de la monarchie, on était d'autant plus à l'aise avec elles qu'elles n'étaient écrites nulle part, et comme les cours, les parlements étaient les seuls corps constitués, on était d'accord pour leur reconnaître le droit de s'opposer au relèvement des impôts. On

[1] « Les remontrances de la Cour des aides ont fait une fortune si prodigieuse dans le public et les copies s'en sont multipliées à tel point, qu'il n'est presque point de maison où l'on ne trouve ce manuscrit. Tous les bons Français veulent les lire, et regardent leur auteur non seulement comme le défenseur de la magistrature, mais comme le dieu tutélaire de la patrie. » (Bachaumont, *Mémoires secrets*, V, 223).

en concluait qu'en forçant au silence les parlements, en promulguant des édits fiscaux qui n'avaient pas même été présentés à leur enregistrement, le roi violait les droits de la nation et percevait irrégulièrement les impositions. Aussi la pensée de recourir aux États généraux se présenta à quelques esprits, et se faisant l'écho de cette pensée, la Cour des aides, terminait en ces termes les remontrances dont on vient de lire un extrait : « Jusqu'à ce jour la réclamation des cours suppléait à celle des états, quoique imparfaitement, car malgré tout notre zèle, nous ne nous flattons point d'avoir dédommagé la nation de l'avantage qu'elle avait d'épancher son cœur dans celui de son souverain. Mais aujourd'hui l'unique ressource qu'on avait laissée au peuple lui est enlevée... Interrogez, Sire, la nation elle-même, puisqu'il n'y a plus qu'elle qui puisse être écoutée de Votre Majesté. Le témoignage incorruptible de ses représentants vous fera connaître au moins, s'il est vrai que la magistrature seule prend intérêt à la violation des lois, ou si la cause que nous défendons aujourd'hui est celle de tout ce peuple par qui vous régnez, et pour qui vous régnez[1]. »

[1] Une brochure qui parut en 1772, sous le titre de *Maximes de droit public*, soutint de même que « les rois sont faits pour les peuples, et non les peuples pour les rois »; que le despotisme est contraire au droit naturel; qu'en France le roi n'était pas investi d'un pouvoir arbitraire, mais qu'il était tenu de respecter les lois; et que les cours souveraines avaient le droit de vérifier librement les lois émanant de son initiative. Une autre brochure intitulée *Inauguration de Pharamond* établit que « ce sont les peuples qui ont fait les rois tout ce qu'ils sont et que le roi et la loi reçoivent leur autorité d'une même source, qui est l'unanimité des vœux de la nation. » D'autres encore, telles que la *Requête des États généraux de France au roi*, les *Lettres provinciales*, les *Principes avoués et défendus par nos pères*, la *Réponse aux trois articles de l'édit enregistré au lit de justice du 7 décembre 1770*, le *Tableau de la Constitution française*, montrèrent que le roi ne tenait son pouvoir ni de Dieu, ni de son épée, mais bien du consentement national; qu'il n'était pas tout puissant et que la nation avait le droit de prendre part à la gestion de ses affaires. Le *Tableau de la Constitution française*, composé par le comte de Lauraguais, exposa qu'à l'origine un pacte avait été conclu entre la nation et le roi; que celle-ci avait dit à son chef : « Vous

L'abbé Terray n'était pas homme à laisser se propager des doctrines aussi contraires à ses propres maximes, et à épargner une cour qui défendait avec une pareille fermeté la cause des libertés publiques. Il fit prononcer la suppression de la Cour des aides le 9 avril 1771, et sûr dès lors de ne plus entendre de protestations importunes, il compléta par une nouvelle banqueroute et par l'augmentation des impôts l'œuvre qu'il avait entreprise l'année précédente. La banqueroute résulta d'un arrêt du conseil du 15 juin 1771, qui opéra une réduction d'un quinzième sur les rentes perpétuelles et d'un dixième sur les rentes viagères. Quant aux suppléments d'impositions, il consistèrent en une taxe sur l'amidon, en droits sur les papiers, cartons et livres imprimés, en une surtaxe sur les droits des fermes, et dans la prorogation du second vingtième ainsi que des dons gratuits des villes. La réduction des rentes produisit le plus déplorable effet, et elle souleva des plaintes unanimes; mais l'abbé Terray feignit de trouver cette opération toute simple, et il s'efforça de la présenter comme commandée par les circonstances. « La valeur du principal, dit-il dans un mémoire qu'il adressa au roi, désignait l'intérêt qu'il fallait attribuer aux effets royaux. » Ainsi, de ce que le cours des rentes avait baissé, il en concluait que la perte subie par les rentiers sur le capital n'était pas suffisante, et qu'ils devaient en outre en faire une sur les intérêts annuels ! Le raisonnement n'était pas même spécieux. De nos jours au contraire, c'est quand les fonds publics dépassent le pair que les États parviennent, en convertissant leurs dettes, à alléger leurs charges

serez roi à telles conditions; si vous les observez, je serai fidèle; si vous les enfreignez, je serai votre juge ; » que le roi, pour faire des lois valables, avait besoin du concours du peuple français, concours qui se manifestait par l'intervention des parlements, et qu'en s'arrogeant toute l'autorité dans l'État, il devenait « un oppresseur et un tyran ». — Ces écrits prouvent que même sous Louis XV les Français n'admettaient pas la toute-puissance de la royauté.

annuelles. Les rentiers éprouvent bien en semblable circonstance une perte sur leurs revenus, mais leur capital reste intact et ils n'ont pas le droit de se plaindre, parce qu'en leur donnant à choisir entre le remboursement de leurs capitaux et une diminution des intérêts, l'État ne viole pas le contrat intervenu entre eux et lui, et ne fait qu'user du droit qui appartient à tout débiteur de se libérer. Aussi les conversions de dettes publiques se sont-elles multipliées à notre époque et ne donnent-elles lieu à aucune réclamation de la part des porteurs de titres, tandis que les rentiers du temps de Louis XV étaient parfaitement fondés à dénoncer la spoliation commise à leur détriment. Ils n'y manquèrent pas, et des diatribes contre le contrôleur général coururent dans Paris et en province. L'abbé Terray n'en persista pas moins à défendre auprès du roi l'acte qu'il avait commis. Dans un mémoire qu'il remit à Louis XV en 1772, il justifiait en ces termes la réduction des arrérages : « plus de la moitié du public la prédisait chaque jour, et cette opinion, produite par le défaut de confiance, amenait avec elle l'indispensable nécessité de l'exécution. » L'excuse est mauvaise, et elle n'était pas de nature à convaincre les rentiers du droit qu'aurait eu le gouvernement de manquer à ses engagements. Aussi la banqueroute de 1771 porta au crédit public une atteinte profonde, et le souvenir n'en était point passé lorsque Louis XVI fut contraint de convoquer les États généraux : l'unanimité avec laquelle les cahiers des bailliages demandèrent que les intérêts des rentiers fussent sauvegardés, témoigne de l'indignation qu'avait excitée le manque de foi accompli sous le règne précédent.

Les accroissements d'impôts causèrent aussi de grandes plaintes. L'abbé Terray essaya pourtant d'expliquer au pays que la nécessité seule le forçait d'y recourir. Dans le préambule des édits de novembre 1771, par lesquels il prorogeait le second vingtième et différentes autres taxes, il allégu

qu'au lendemain de la guerre, le roi s'était « livré aux mouvements de son affection paternelle, en supprimant une partie des impositions précédemment établies, » ce qui, au su de chaque contribuable, était faux; puis il exposa qu'il avait fallu accumuler les emprunts, suspendre les remboursements et ajourner l'acquittement des anticipations; que ces moyens n'avaient pas suffi pour combler « la différence considérable entre la recette et la dépense », et qu'il avait été nécessaire d'appeler les créanciers de l'État « à concourir à la réparation des finances »; enfin il tâcha de démontrer que les nouveaux sacrifices réclamés aux habitants des villes et des campagnes étaient aussi peu onéreux que possible. « Nous ne doutons pas, faisait-il dire au roi, que nos sujets, sensibles à ces diverses considérations que notre confiance s'est complue à leur faire connaître, ne supportent ces charges avec le zèle dont ils nous ont donné des preuves en tant d'occasions, et nous y comptons d'autant plus que le prix des denrées, une des causes de l'augmentation de nos dépenses, a en même temps bonifié le produit des fonds de terre dans une proportion supérieure à celle de l'accroissement des impositions... Cette observation adoucit notre peine ». Il est fort douteux que l'espèce de compensation ainsi invoquée par le roi et son ministre, ait consolé ceux qui avaient à supporter l'accroissement des impôts, et le soin que prenait le gouvernement de justifier longuement sa conduite, prouve qu'il se rendait compte de l'impopularité qu'elle soulevait.

Le mécontentement en effet était général[1], et il se manifestait par des brochures, par des épigrammes[2] contre

[1] « Le contrôleur général se soutient en pillant le public; malgré ses extorsions, personne n'est payé et chacun crie le plus qu'il peut. » Lettre du comte de Mercy au baron Neny. (*Correspondance* de Marie-Thérèse et de Mercy, I, 298).

[2] Entre autres par celle-ci : on donna le nom de « galons à la chancelière » à des galons en imitation, parce que, disait-on, ils étaient faux et ne rougissaient pas.

Maupeou et contre Terray, mais il fit place bientôt à la résignation et au découragement. Les Français n'éprouvaient pas encore de désaffection pour la royauté, et ils se sentaient momentanément vaincus par elle. Elle avait supprimé les parlements et les autres cours qui d'ordinaire plaidaient leur cause ; ils étaient donc sans défenseurs et ils comprenaient qu'il en serait ainsi tant que Louis XV vivrait, tant que le vieux roi conserverait son contrôleur général et son chancelier. L'opinion publique était donc dans l'attente, mais les tendances libérales ne faisaient que sommeiller. On raconte que Louis XV mourant dit qu'il se repentait d'avoir causé du scandale à ses sujets « quoiqu'il ne dût compte de sa conduite qu'à Dieu seul. » Ces paroles tendraient à prouver que jusqu'à la fin il a méconnu la transformation que la philosophie et les excès de son gouvernement avaient amenée dans les esprits. Sans doute, nul ne songeait alors à une révolte ni à un bouleversement dans l'État ; mais le pouvoir absolu était moralement condamné, ou plutôt la France n'était disposée à le supporter qu'à la condition qu'il se montrât débonnaire. D'un autre côte, on était persuadé, peut-être même plus que cela n'était vrai, que le pays succombait sous le poids des impositions, et on ne doutait pas que le nouveau roi n'oserait ni ne voudrait accoître les charges de la nation, sans l'assentiment des corps de magistrature ou des États généraux. Enfin par les désordres de sa vie privée et la honte qui en avait rejailli sur le trône, Louis XV avait tué le respect dont le dépositaire de la couronne de France avait été jusqu'alors entouré[1]. On s'était habitué à discuter et à blâmer les

[1] Voici comment l'ambassadeur d'Autriche, le comte de Mercy-Argenteau, dépeignait le mépris dans lequel était tombé Louis XV : « L'égarement déplorable du feu roi pendant les quatre dernières années de sa vie avait entièrement flétri son règne. L'état se trouvait au pouvoir d'une vile créature dont la parenté et les entours formaient un assemblage de gens misérables et abjects, sous le joug desquels la France se trouvait asservie. Les personnes honnêtes se tenaient à l'écart et avaient fait place aux fripons en tous genres qui inon-

moindres actions du roi, à juger sévèrement ses vices, à se défier de ses ministres, de ses favorites et de ses courtisans. Or, quand un peuple en est là, il n'est pas loin d'admettre que sa fortune et ses destinées ne sauraient dépendre uniquement de la volonté plus ou moins éclairée d'un seul homme.

dèrent la cour; dès lors il n'exista plus que désordre, scandale, injustice ; tout fut bouleversé; et il n'y eut plus de mœurs, plus de principes, et tout alla au hasard. Le gouvernement n'avait plus de ressort; l'opprobe dans lequel se voyait la nation lui causait une honte et un découragement inexprimables. Alors les méchants restèrent seuls sur la scène, et il s'éleva parmi eux un esprit d'intrigue et de cabale dont la violence était sans exemple ; les devoirs les plus sacrés furent dès ce moment oubliés, rien ne fut respecté ni à l'abri des horreurs les plus noires. » (Mercy à Marie-Thérèse, 11 septembre 1774. — *Correspondance*, II, 230).

CHAPITRE II

I. Danger de la tâche incombant à Louis XVI. — De grandes espérances saluent son avènement. — Déclarations imprudentes du roi concernant les finances et édit du 30 mai 1774. — Satisfaction générale causée par l'abandon de l'impôt connu sous le nom de don de joyeux avènement. — Faiblesse et incapacité de Louis XVI. — Frivolité de Marie-Antoinette. — Renvoi de Terray et de Maupeou. — Conditions dans lesquelles Turgot est nommé contrôleur général. — On s'attend à ce qu'il entreprenne de grandes réformes, et les hommes prévoyants craignent qu'il ne puisse les mener à bien. — Comment s'était formé un parti de réformateurs. — II. L'*Esprit des lois* suscite de nombreuses études économiques. — Le *Mémoire sur les États provinciaux* et l'*Ami des hommes*, du marquis de Mirabeau. — Le *Tableau économique* et les *Maximes générales de gouvernement*, du docteur Quesnay. — Influence de l'école physiocratique; idées des physiocrates sur les droits et les devoirs du gouvernement. — Erreur et conséquences de leur théorie du produit net. — Opinion de Montesquieu en faveur des droits indirects. — Les physiocrates réclament l'impôt unique sur la terre, mais en même temps la suppression des exemptions et privilèges. — Comment les propriétaires des terres se seraient, suivant eux, remboursés du paiement de l'impôt. — La *Théorie de l'impôt*, du marquis de Mirabeau. — L'*Homme aux quarante écus*, de Voltaire. — Écrits et journaux physiocratiques.

I

Louis XVI héritait du pouvoir dans des circonstances graves, et les fautes de son prédécesseur allaient multiplier

pour lui les difficultés que tout souverain rencontre. La politique est en effet soumise à une loi fatale, mais équitable, qui veut que les crimes et les erreurs se paient tôt ou tard. Ce n'est pas toujours leurs auteurs qui en sont les victimes, mais toujours le régime au nom duquel ils ont été commis en supporte les conséquences, en subit le châtiment. Un prochain avenir devait montrer que c'était une lourde tâche d'avoir à succéder à Louis XV.

Au début de son règne, son petit-fils put néanmoins se faire illusion. Un réel enthousiasme accueillit son avènement, et dans la bourgeoisie, dans les classes populaires, dans cette partie de la noblesse qu'avait froissée le dévergondage de l'ancienne cour, on célébra ses vertus, ses bonnes intentions, et on se montra disposé à tout attendre de lui. Il était jeune, n'ayant pas même vingt ans; on le savait honnête dans ses mœurs, charitable pour les malheureux, ennemi du faste et des folles dépenses, ayant le goût du travail et nullement porté à la dissipation ni à l'intrigue. La reine était belle et gracieuse. Le couple royal se vit donc l'objet de la faveur générale, et avec la légèreté aimable, l'optimisme irréfléchi qui caractérisaient les hommes de cette époque, on se promit d'assister à de promptes et heureuses réformes. Une mesure qui fut suggérée à Louis XVI ne tarda pas à accroître ces favorables dispositions. Cette mesure était l'abandon des droits connus sous les noms de don de joyeux avènement et de ceinture de la reine [1]. Leur produit était d'une vingtaine de millions

[1] On appelait don de joyeux avènement une taxe dont le taux était plus ou moins élevé suivant les offices et qui, à chaque changement de règne, était exigée de tous ceux possédant une place acquise moyennant finance, ou exerçant un art, un métier privilégié, ou parvenus à la noblesse pour avoir exercé certaines charges. Elle constituait, en quelque sorte, le prix de la confirmation de ces privilèges. — Quant au droit de ceinture de la reine (c'est-à-dire de la bourse de la reine, en souvenir du temps où les dames suspendaient leur bourse à leur ceinture), il consistait dans la perception d'une légère taxe sur le vin et d'autres denrées.

de livres, et un édit, enregistré au parlement le 30 mai 1774, annonça à la France que le roi y renonçait.

L'édit est précédé d'un préambule, comme c'était dès lors la coutume pour les actes importants émanant de l'initiative royale. Le souverain seul faisait les lois, mais l'opinion publique était déjà assez puissante pour qu'il dut s'adresser à elle, et lui exposer en quelque sorte les motifs qui dictaient ses résolutions. Le préambule de l'édit est rédigé en termes élevés et reflète les intentions les plus généreuses. Louis XVI, après avoir imploré les bénédictions de Dieu et affirmé son désir de rendre ses peuples heureux, y fait les déclarations suivantes : « Connaissant que cette félicité dépend principalement d'une sage administration des finances, parce que c'est elle qui détermine un des rapports les plus essentiels entre le souverain et ses sujets, c'est vers cette administration que se tourneront nos premiers soins et notre première étude. » La situation du trésor royal permet l'exact paiement des arrérages des rentes; celles-ci sont « une dette de l'État » et « une propriété » digne de toute la protection du roi. « Nous devons nous occuper de soulager nos peuples du poids des impositions, mais nous ne pouvons y parvenir que par l'ordre et l'économie. » Certaines dépenses ne peuvent être réduites : il s'agit de celles qui intéressent la sûreté de l'État. Mais « il est des dépenses qui tiennent à notre personne et au faste de notre cour; sur celles-là nous pourrons suivre plus promptement les mouvements de notre cœur, et nous nous occupons déjà des moyens de les réduire à des bornes convenables. De tels sacrifices ne nous coûteront rien, dès qu'ils pourront tourner au soulagement de nos sujets; leur bonheur fera notre gloire, et le bien que nous pourrons leur faire sera la plus douce récompense de nos soins et de nos travaux. »

Ainsi les premières paroles que Louis XVI adressa à son peuple, lorsqu'il prit possession de la couronne, furent

pour l'entretenir de l'état des finances publiques et promettre des économies. Il proclama que les impôts étaient lourds, qu'il était juste de les rendre moins onéreux, et désignant, pour ainsi dire, la royauté comme la principale cause du poids des contributions, il annonçait que les dépenses de la cour allaient être restreintes, de telle sorte que les sujets du roi de France fussent à l'avenir soulagés et heureux. Langage imprudent! qui ne pouvait produire que des désillusions et des colères. En effet sous l'ancienne monarchie, de même que cela se produit de nos jours, les frais des services publics allaient sans cesse en augmentant; d'où la conséquence que les diminutions d'impôts étaient à peu près impossibles et en tout cas n'avaient jamais été réalisées. D'un autre côté, les recettes normales, en dépit des récents efforts de l'abbé Terray, étaient loin d'égaler les dépenses ordinaires. Enfin, tant que les impositions resteraient aussi mal établies et aussi inégalement réparties qu'elles l'étaient alors, une réforme même considérable dans la dépense des maisons du roi, de la reine et des princes n'était pas de nature à améliorer d'une façon appréciable la position des contribuables. Ceux-ci cependant ne s'en prendraient-ils pas dorénavant au roi, puisqu'il n'hésitait pas à opposer lui-même le faste de sa cour à leur misère?

Dès le début du règne, on a donc suscité dans l'esprit du peuple des aspirations vers des réformes financières, d'autant plus dangereuses pour la royauté que le besoin en était plus généralement senti et qu'elle était, par suite de l'organisation séculaire de la société, plus incapable de les réaliser. Mais les contemporains ne virent pas de si loin les choses. Ils se réjouirent d'être exonérés d'un impôt onéreux, ils interprétèrent les déclarations faites par le roi dans le préambule de son édit comme la condamnation des exactions et de la banqueroute devant lesquelles n'avait pas reculé Louis XV, ils se persuadèrent que le Trésor royal

ne manquait pas d'argent, puisqu'on renonçait à une rentrée de plus de 20 millions de livres, et pendant quelques temps ils furent tout à la joie et à l'espérance.

Instruite des transports de fidélité et de dévouement qu'excitait la conduite du roi et de la reine [1], l'impératrice Marie-Thérèse écrivit le 16 juillet 1774 à sa fille Marie-Antoinette : « Tout est en extase, tout est fou de vous autres. On se promet le plus grand bonheur, et vous faites revivre une nation qui était aux abois, et que son attachement seul pour ses princes soutenait : il faut dire cela à sa louange. Mais elle est vive et plus qu'elle n'en a besoin, et espère tout du roi, et plus grande sera la difficulté à la contenter. A cela il n'y a qu'un seul moyen, de fixer des principes et de ne plus s'en départir. » Le 30 mai, elle avait déjà écrit : « Que le roi soit lui-même son premier ministre... Il y a des abus énormes ; mais ceux-ci augmentent pour le moment les ressources [2], en les abolissant et s'attirant par-là la bénédiction de ses peuples. La perspective est grande et belle ; il ne s'agit que de ne rien précipiter et faire un bon choix des ministres et même des alentours. Il y a en France autant de ressources en sujets qu'en effets. » Ces conseils sont bien dignes de la femme illustre qui les donnait. Malheureusement Louis XVI était absolument incapable d'être son propre ministre, d'avoir des idées à lui, d'adopter un plan et ensuite de s'y tenir. Marie-Thérèse avait raison de dire qu'il existait en France d'immenses abus, que le pays s'attendait à ce que le nouveau roi en entreprit la réforme, et qu'en cherchant autour de lui, celui-ci trouverait des ministres dignes d'être associés à cette noble entreprise. Mais

[1] « L'enthousiasme au sujet du nouveau règne continue à se manifester, soit par la satire du règne précédent, soit par des acclamations sur l'actuel. C'est ainsi qu'à Saint-Denis, au pied du cercueil de Louis XV on a trouvé l'inscription : *Hic jacet*, *Deo gratias*, et à la statue de Henri IV sur le Pont-Neuf ce mot : *Resurrexit.* » (Bachaumont, *Mémoires*, XXVII, 243).

[2] Par ces mots : « les ressources », l'impératrice entendait les chances pour le roi de se rendre populaire.

l'impératrice et la France ne surent que plus tard à quel point Louis XVI manquait des qualités d'un souverain réformateur.

Timide[1], dépourvu d'énergie et de persévérance; incapable de prendre seul une résolution et de s'y tenir; plein d'une défiance de lui-même qu'avait augmentée l'éducation très incomplète qu'il avait reçue sous la direction de son gouverneur, le duc de la Vauguyon; en outre, tenu entièrement à l'écart des affaires par son aïeul qui ne l'aimait pas et qui lui en voulait de son attitude réservée à l'égard de la Du Barry; enfin, d'une intelligence lente et étroite, passive en quelque sorte, qui ne leur permit jamais de voir les choses de haut, de comprendre les dangers de sa situation, de prévoir les conséquences de ses actes et de se tracer une ligne de conduite qui l'aurait fait le chef, soit de ceux qui demandaient des réformes, soit de ceux qui les repoussaient, Louis XVI était le monarque le moins apte à se tirer des difficultés au milieu desquelles il était destiné à régner[2]. Sans doute il possédait les vertus de l'homme privé et il eût, dans une époque calme, fait le bonheur de ses sujets; mais pour accomplir les changements dans l'État qui allaient devenir nécessaires, pour aider la société

[1] « M. le Dauphin, avec un sens juste et de bonnes qualités dans le caractère, n'aura probablement jamais ni la force ni la volonté de régner par lui-même. — Il faut que pour la sûreté de son bonheur, (M^me^ l'archiduchesse Marie-Antoinette) commence à s'emparer de l'autorité que M. le Dauphin n'exercera jamais que d'une façon précaire » Mercy à Marie-Thérèse, lettres des 14 août 1773 et 8 mai 1774. — *Corresp.*, II, 31 et 137).

[2] L'empereur Joseph II dans une lettre du 9 juin 1777 à son frère Léopold porte sur le roi de France le jugement suivant : « Cet homme est un peu faible, mais point imbécile; il a des notions, il a du jugement, mais c'est une apathie de corps comme d'esprit. Il fait des conversations raisonnables et il n'a aucun goût de s'instruire, ni curiosité; enfin le *fiat lux* n'est pas encore venu, la matière est encore en globe. » L'indulgent Mercy, pour rassurer Marie-Thérèse, lui écrit le 15 juin de la même année : « Je crois que l'empereur a jugé le roi un peu trop sévèrement du côté de ses qualités morales et de son aptitude. Il m'a paru que l'Empereur le tient pour plus borné qu'il ne l'est en effet. » (*Corresp.*, III, 74, 78).

française à remplacer des institutions surannées par des institutions libres et les privilèges par l'égalité, pour présider, en un mot, à la liquidation de l'ancien régime, c'est un homme de génie qu'il aurait fallu sur le trône de France. Comme l'a dit Rivarol : « un roi honnête homme et qui n'est que cela, est un pauvre homme de roi[1]. »

Ambitieuse et active, la reine eût pu régner sous son nom. Louis XVI prit vite l'habitude de la consulter et il était heureux de suivre ses avis. Mais Marie-Antoinette est frivole, elle déteste l'application et les affaires, elle n'a de goût que pour les réceptions, la toilette, les chasses, les spectacles, et les malheurs de ses dernières années peuvent seuls triompher de sa naturelle légèreté. Beaucoup plus intelligente que son mari, elle ne tarde pas à s'apercevoir de sa nullité, elle le trouve lourd d'esprit et de manières, elle constate qu'il est apathique et sans initiative, que sa bonté n'est que faiblesse, et elle ne peut s'empêcher de sentir qu'elle lui est supérieure[2]. Ainsi le roi ne trouvera pas en elle l'aide et l'appui dont il aurait besoin.

Lorsqu'il eut à choisir le ministre qu'il chargerait de guider son inexpérience, Louis XVI donna une première preuve de son indécision. Il avait déjà rédigé une lettre par laquelle il appelait Machault au ministère, quand il la déchira et en écrivit une autre à Maurepas, sur les observations d'une de ses tantes qui appartenait au parti religieux et qui, à ce titre, ne pardonnait pas à Machault l'énergie qu'il avait déployée jadis, afin de soumettre à l'impôt les

[1] *Pensées inédites*, 113.

[2] Dans une lettre que Marie-Antoinette adressa le 13 juillet 1775 au comte de Rosenberg, elle parle du Roi, en l'appelant « le pauvre homme. » — « Quel style, quelle façon de penser! Cela ne confirme que trop mes inquiétudes », écrit Marie-Thérèse à Mercy à propos de cette lettre. Les expressions employées par Marie-Antoinette n'en dénotent pas moins son sentiment intime à l'égard de Louis XVI. En écrivant le 30 juillet 1774 à l'Impératrice, la Reine avait déjà dit du Roi : « Je crains qu'il ne soit trop doux et trop facile. » (*Corresp. de Marie-Thérèse et de Mercy* II, 206, 360.

revenus de l'église. Travailleur infatigable et doué de rares aptitudes administratives, cet ancien contrôleur général était animé de l'amour du bien public et sa connaissance des affaires, sa fermeté, la haute estime qu'inspirait son caractère, auraient fait de lui, pour un prince bien intentionné, un tuteur précieux. Au contraire, le vieux comte de Maurepas n'était qu'un homme d'esprit et un parfait représentant de cette aristocratie égoïste et frivole qui sous le règne précédent avait entouré le trône. Il était aussi incapable de diriger vers le bien la volonté chancelante du roi, qu'habile à se maintenir au pouvoir au milieu des intrigues d'une cour. Entre Machault et Maurepas, Louis XVI n'aurait pas dû hésiter, car le premier était seul digne de sa confiance. Mais il suffit d'un conseil inconsidéré pour lui faire préférer le second, et il le nomma ministre d'État. Une imprudence que Maurepas avait commise vingt-cinq ans auparavant le servit du reste en cette circonstance. Ce fin courtisan s'était laissé aller à composer contre la marquise de Pompadour une chanson qui, par une indiscrétion, parvint à la connaissance de Louis XV, et qui lui avait valu d'être exilé dans ses terres. Louis XVI n'ignorait pas la cause de sa disgrâce, et il s'applaudit de prendre pour conseiller la victime d'une favorite.

Le public interpréta l'arrivée de Maurepas au ministère comme le signe de la chute prochaine de Terray et Maupeou, ces deux créatures de M^me^ Du Barry. Cependant le roi hésita pendant quelque temps avant de les renvoyer. Il n'avait pour eux aucune estime, mais il ne savait par qui les remplacer. Peut-être les aurait-il conservés en place, s'il n'avait pas eu en quelque sorte la main forcée. Leurs ennemis se mirent à les attaquer de toutes les façons, on annonça que le roi ne voulait plus avoir de rapports avec eux, et en effet, le 25 juillet 1774, il leur signifia leur congé ; c'était encourager l'opinion publique à se montrer exigeante et à dicter au roi ses résolutions. Le

renvoi de Terray et de Maupeou fut d'ailleurs accueilli avec enthousiasme, et on éprouva dans toute la France, mais spécialement à Paris, comme un sentiment de délivrance. Il se produisit même de tumultueuses manifestations. La populace brûla des mannequins représentant le chancelier, et elle pendit en effigie le contrôleur général. Il fallut charger la foule, et la maréchaussée dut protéger les voitures de Terray et de Maupeou, lorsqu'ils quittèrent la capitale. Les manifestants criaient: Vive le roi ! et dans sa correspondance avec sa mère, Marie-Antoinette mentionne gaiement « les extravagances de joie » faites par le peuple[1]. Mais cette première apparition de la multitude sur la scène politique, n'était pas d'un heureux présage. Le fait est que le peuple sembla avoir imposé le renvoi de ministres exécrés, tandis qu'en prenant plus tôt cette décision, le roi aurait donné à croire que s'il changeait le personnel choisi par son prédécesseur, c'est qu'il était résolu à gouverner autrement que lui.

Aux yeux de la postérité, Louis XVI a pourtant un mé-

[1] Il est permis de trouver que ces « extravagances de joie » dépassèrent la mesure et que le gouvernement fit preuve en cette circonstance d'une regrettable faiblesse. « Dès le lendemain du départ du couple qu'il détestait, le peuple de Paris s'assembla dans différents quartiers de la capitale, sur la place Sainte-Geneviève, à la Grève, dans la rue Galande, au Palais, et il hurla, pendit, roua les effigies du chancelier et du contrôleur général; mais c'est surtout sur la place Sainte-Geneviève que l'émeute fut la plus forte ; plus de 12,000 personnes y étaient assemblées, elles y rouèrent le premier, et pendirent le dernier... Il y eut en même temps un tumulte affreux au palais : la cour, inquiète et alarmée, députa vers le Roi plusieurs de ses membres pour l'instruire de sa situation. Les gardes françaises ont été sous les armes pendant sept jours et sept nuits, pour empêcher de plus grands désordres. » Le calme fut long à se rétablir, car dans les premiers jours d'octobre, six semaines après le renvoi des ministres, « le quartier Saint-Antoine a célébré un service des morts et un requiem pour le chancelier et l'abbé Terray. Près de 10,000 personnes ont conduit dans un tombereau les effigies de ces ex-ministres. Ils étaient décorés de leurs cordons bleus et de leurs plaques. Un bourreau de paille les tenait l'un et l'autre liés par la même corde. En cet état on les conduisit vers la place pour les y rouer. Les gens sages croient qu'on pourra se repentir par la suite de n'avoir pas mis de bornes à cette licence du peuple. » (*Corresp. secrète*, I, 74, 75, 87).

rite : il a nommé Turgot d'abord au ministère de la marine, puis bientôt après un contrôle général des finances. Cette nomination ne prouve-t-elle pas qu'il était partisan d'introduire dans l'État de sages réformes, puisque Turgot était ennemi des abus et aspirait à en diminuer le nombre? Hélas, non, et le souci de la vérité historique veut qu'on rétablisse les faits tels qu'ils se sont passés.

Le comte et la comtesse de Maurepas avaient pour intime ami un ancien condisciple de Turgot, l'abbé de Véry, comme lui économiste et son admirateur. Ils avaient également grande confiance dans le jugement de la duchesse d'Enville, qui était une fervente adepte de l'école des économistes et passionnée pour les idées de Turgot. Véry et la duchesse recommandèrent chaudement celui-ci à Maurepas, et sur la présentation de son ministre d'État, le roi lui attribua le portefeuille de la marine, administration à laquelle il était du reste totalement étranger. Lorsqu'un mois plus tard il passa au contrôle général, aucun entretien n'avait encore eu lieu au sujet des finances entre le roi et lui, ou du moins ils n'avaient ensemble arrêté aucun programme. Turgot en allant remercier Louis XVI, lui demanda l'autorisation de mettre par écrit ses vues générales et de lui apporter son plan le lendemain. Le roi y consentit, et en effet le lendemain Turgot lui donna lecture du programme que lui paraissait exiger le rétablissement des finances et qu'il avait rédigé « en sortant du cabinet de sa Majesté. » En somme, Turgot a été nommé contrôleur général parce qu'il avait une grande réputation d'honnêteté [1]. Le vertueux

[1] « Le Roi a renvoyé M. de Boynes, ministre de la marine; son successeur a la réputation d'un très honnête homme. » (Marie-Antoinette à Marie-Thérèse, 30 juillet 1774.) « J'ai déjà dit à ma chère maman que M. Turgot était un très honnête homme; cela est bien essentiel pour les finances. » (Marie-Antoinette à Marie-Thérèse, 7 septembre 1774). De son côté Mercy écrivait au baron Neny le 30 juillet : « On lui connaît (à Turgot) un grand fond de probité et d'honnêteté », et le 28 septembre : « Le nouveau contrôleur général, qui passe pour un homme vertueux, ferme et éclairé, a déjà employé des moyens d'économie

Louis XVI tenait à remplacer le corrompu Terray par un financier d'une scrupuleuse probité, mais il ne recherchait pas en lui d'autres qualités : il agissait en grand seigneur qui ayant été volé par un intendant, en choisit un autre dont la loyauté lui soit un sûr garant qu'il ne sera plus trompé et que ses revenus rentreront à l'avenir exactement. Aussi lorsque les réformes de Turgot susciteront dans quelques mois des réclamations, Louis XVI sacrifiera d'autant plus volontiers son ministre, qu'il se dira ne pas l'avoir nommé en vue de supprimer des privilèges et d'affranchir l'industrie de ses entraves séculaires.

Le public n'en accueillit pas moins avec une faveur marquée l'entrée de Turgot au ministère. Celui-ci s'était acquis la réputation d'un habile administrateur pendant les treize années qu'il avait occupé l'intendance de Limoges. En outre, Voltaire et les encyclopédistes vantaient ses talents et sa vertu [1], et l'on savait qu'il avait formé de grands projets. On espéra donc qu'il saurait corriger les abus et atténuer les charges supportées par les contribuables. Toutefois il y eut des gens perspicaces qui dès le principe n'augurèrent rien de bon du résultat de ses efforts. Ils connaissaient le caractère entier de Turgot, et la hardiesse de ses conceptions, son amour du bien public, son dédain pour la routine et les préjugés, les effrayaient précisément sur la durée de son pouvoir et sur le succès de sa politique. L'ancien

dont cependant les effets ne peuvent pas être aussi prompts qu'il serait à désirer. » (*Corresp.*, II, 207, 229, 241).

[1] Voici en quels termes l'avènement de Turgot au pouvoir fut apprécié par Voltaire : « Je suis fâché que M. Turgot n'ait que le département de nos vaisseaux et de nos colonies. Je ne le crois pas plus marin que moi; mais il m'a paru un excellent homme sur terre, plein d'une raison très éclairée, aimant la justice comme les autres aiment leurs intérêts, et aimant la vérité presque autant que la justice. » — « Je suis comme tout le monde, j'attends beaucoup de M. Turgot. Jamais homme n'est venu au ministère mieux annoncé par la voix publique. Il est certain qu'il a fait beaucoup de bien dans son intendance. » (Lettres du 12 août et du 23 septembre 1774. *Corresp. gén.*, XI, 358, 384).

intendant de Limoges s'était peint en quelque sorte dans l'éloge qu'il avait consacré à son maître et ami, M. de Gournay. Il avait cherché à le défendre du reproche d'être un homme à système, « ce nom devenu une espèce d'arme dans la bouche de toutes les personnes prévenues ou intéressées à maintenir quelques abus, et contre tous ceux qui proposent des changements dans quelque ordre que ce soit;» mais en même temps il avait déclaré « qu'un homme qui n'aurait aucun système ou aucun enchaînement dans ses idées ne pourrait être qu'un imbécile ou un fou », et fait un mérite à Gournay d'avoir été opposé à des principes qui avaient pour résultat « de favoriser toujours la partie riche et oisive de la société au préjudice de la partie pauvre et laborieuse ». Donc il était lui-même homme à système et il tenterait de profondes réformes. Quant à l'esprit dans lequel il essaierait de les accomplir, le passage suivant du même ouvrage permettait de l'apprécier : « M. de Gournay savait combien toutes les améliorations ont besoin d'être préparées, combien les secousses trop subites sont dangereuses ; mais il pensait que la modération devait être dans l'action, non dans la spéculation. Il ne voulait pas qu'on abattît tout le vieil édifice avant d'avoir jeté les fondements du nouveau ; mais il voulait qu'avant de mettre la main à l'œuvre on eût un plan fait dans toute son étendue, afin de n'agir à l'aveugle, ni en détruisant, ni en conservant, ni en reconstruisant ». Donc Turgot aspirait à fonder les bases d'un nouvel édifice, en d'autres termes à transformer les institutions de la vieille société française. Cette entreprise n'était-elle pas au-dessus de ses forces et de celles d'un jeune roi qui venait à peine de monter sur le trône ? Les hommes avisés le pensèrent, et l'œuvre qu'allait entreprendre le nouveau contrôleur général leur parut vouée à un échec certain. Ainsi l'un d'eux, le spirituel abbé Galiani, écrivait de Naples à M^me^ d'Epinay le 17 septembre 1774 : « Enfin M. Turgot est contrôleur général ! Il restera trop

peu de temps en place pour exécuter ses systèmes. Il punira quelques coquins ; il pestera, se fâchera, voudra faire le bien, rencontrera des épines, des difficultés, des coquins partout. Son crédit diminuera, on le détestera, on dira qu'il n'est pas bon à la besogne, l'enthousiasme se refroidira, il se retirera, ou on le renverra ; et on reviendra une bonne fois de l'erreur d'avoir voulu donner une place telle que la sienne, dans une monarchie telle que la vôtre, à un homme très vertueux et très philosophe [1]. »

On ne se montra pas en général aussi pessimiste : la confiance était une vertu de l'époque. Comment n'aurait-on pas d'ailleurs pris la meilleure opinion de la capacité et des libérales intentions de Turgot, en songeant aux services qu'il avait rendus à une province qui, avant son administration, était une des plus pauvres du royaume et où, grâce à lui, la misère était en train de disparaître ? Ses écrits fournissaient en outre de sûres indications sur les réformes qui lui paraissaient indispensables, et d'une façon générale, les opinions bien connues des économistes, opinions qui étaient en grande partie celles du nouveau ministre, permettaient d'apprécier dans quelle voie il s'efforcerait sans nul doute d'entraîner le roi. Turgot était en effet un des chefs de ce que nous appellerions de nos jours le parti des réformateurs. Au dix-huitième siècle, ce parti se composait des philosophes qui agitaient avec la témérité que l'on sait les questions religieuses et sociales, et des économistes qui se consacraient avec autant d'ardeur que d'inexpérience à l'étude des relations que les citoyens doivent, pour leur bonheur commun, avoir entre eux et avec l'État. L'avènement de Turgot au ministère fut par suite considéré comme un triomphe pour l'économie politique. Nous devons en conséquence exposer l'influence que les économistes avaient su acquérir sur l'opinion publique, ainsi que les idées qu'ils avaient partout répandues.

[1] *Correspondance de l'abbé Galiani*, publiée par L. Pérey, II, 345

II

C'est vers le milieu du dix-huitième siècle que les hommes éclairés avaient commencé à étudier les règles par lesquelles doivent être régis les rapports commerciaux, industriels et financiers des membres d'un même État. L'*Esprit des Lois* avait été publié en 1748, et en sollicitant l'attention des contemporains sur les multiples problèmes de l'organisation des sociétés, il avait poussé une foule d'écrivains à s'en occuper à leur tour [1]. « C'est alors que se forma une école d'hommes supérieurs, dont les écrits répandirent une foule de vérités utiles ; et ceux-ci formant à leur tour une multitude de disciples, il s'établit un tribunal éclairé, qui devint le juge des ministres et des rois : c'est celui de l'opinion publique [2]. » A partir de la publication du célèbre ouvrage de Montesquieu, « on vit Paris inondé d'un déluge d'écrits sur l'agriculture, sur le commerce, sur les manufactures, sur l'administration, sur les impôts, sur la population [3]. »

Parmi ces ouvrages, les deux premiers qu'il convient de signaler sont le *Mémoire sur les États provinciaux* et *L'Ami des Hommes* du marquis de Mirabeau. Tous deux, mais le

[1] « L'époque de l'ébranlement général qui a déterminé les esprits à s'appliquer à l'étude de l'économie politique remonte jusqu'à M. de Montesquieu. Ce furent les éclairs de son génie... qui montrèrent à notre nation encore si frivole que l'étude de l'intérêt des hommes réunis en société pouvait être préférable aux recherches d'une métaphysique abstraite, et même plus agréable que la lecture de petits romans. » (Extrait d'un article de Dupont de Nemours dans les *Éphémérides du citoyen*, 1769, 1er volume).

[2] *Précis historique de la Révolution française*, par Rabaut-Saint-Étienne, 20.

[3] De Loménie, *les Mirabeau*, II, 154.

second surtout, eurent un immense succès. Ils parurent en 1750 et 1756. Dans le premier, le marquis de Mirabeau décrit l'administration des provinces qui, comme le Languedoc, la Bretagne, la Provence, avaient conservé des assemblées locales ; il montre qu'elles sont plus prospères, ont de meilleures routes et sont moins accablées d'impôts que celles qui sont soumises à la toute-puissance des intendants [1] et qu'on appelle pays d'élections. Il insiste beaucoup sur le soulagement que l'existence des états procure aux taillables, car dans les pays d'états, la taille est réelle, c'est-à-dire établie d'après la valeur des terres estimée, une fois pour toutes, par des commissions désignées par l'assemblée, tandis que dans les pays d'élections la taille est personnelle, c'est-à-dire fixée arbitrairement chaque année d'après les facultés présumées du taillable, par des agents placés sous la dépendance de l'intendant. Comme les trois quarts de la France étaient soumis au régime des pays d'élections, le livre du marquis de Mirabeau ne put qu'exciter leurs regrets de ne point posséder d'états particuliers. Toutefois, ils durent attendre jusqu'à la veille de la Révolution pour que le gouvernement se décidât à leur accorder des assemblées provinciales.

Quant à *L'Ami des Hommes*, c'est un livre diffus et mal écrit, mais il soutient des thèses qui avaient alors le mérite de la nouveauté. L'auteur y fait un magnifique éloge de l'agriculture, qu'il présente comme l'industrie nourricière de la nation. Il déplore la misérable condition faite aux paysans, l'inégalité et la mauvaise répartition des taxes

[1] Montesquieu avait aussi signalé (*Esprit des lois*, livre 13) que les pays d'États sont mieux administrés que les autres. « Dans de certaines monarchies en Europe, dit-il, on voit des provinces qui, par la nature de leur gouvernement politique, sont dans un meilleur état que les autres. On s'imagine toujours qu'elles ne paient pas assez, parce que, par un effet de la bonté de leur gouvernement, elles pourraient payer davantage. »

qu'ils supportent, la dépopulation des campagnes au profit des villes, le mauvais état des chemins et l'improductivité des grands domaines. Il demande la liberté entière du commerce, critique les financiers, les intendants et les progrès du luxe, indique les dangers des emprunts multipliés, se plaint de la violation du secret des lettres, et engage la noblesse à rester « fière, brave et pauvre. » On voit combien d'aperçus et de controverses soulevait *L'Ami des Hommes*, et on comprend qu'il ait mis en éveil les esprits, dans « une grande nation accablée de maux et de vieillesse, avide de rajeunissement et de nouveautés [1] ».

Deux ans après son apparition, en 1758, le docteur Quesnay dressa son fameux *Tableau économique*, et sans dire avec le marquis de Mirabeau qu'il ait été « la plus grande découverte qui fait la gloire du dix-huitième siècle », il est certain que par l'admiration qu'il excita et par les doctrines qu'il répandit, il a exercé une très grande influence sur la solution de nombreuses et graves questions concernant le commerce, l'agriculture et le système des impositions. Il importe donc d'en dégager nettement, succinctement les données principales, et pour cela il faut se servir d'un autre ouvrage de Quesnay, qui est comme le développement et le commentaire du *Tableau économique* qui fut imprimé en 1760 et qui a pour titre : *Maximes générales du gouvernement économique d'un Royaume agricole.*

La doctrine de Quesnay a pour point de départ ce principe que, dans les sociétés humaines, l'unique industrie réellement essentielle, la seule qui soit productive, c'est l'agriculture. Seule, elle engendre « des richesses sans cesse renaissantes », elle anime le commerce, fournit aux métiers

[1] *Mirabeau*, par M. Rousse. « Aujourd'hui encore, dit cet auteur, dans les lourdes digressions de ce monologue confus, nous retrouvons presque toutes les idées qui nous tourmentent, presque toutes les passions qui nous agitent, presque tous les dangers qui nous menacent. » (24).

divers et aux professions industrielles leurs matières premières, alimente la population, et moyennant les avances qui lui sont faites, ou, comme nous dirions aujourd'hui, moyennant les capitaux engagés dans l'exploitation agricole, elle enrichit non seulement ceux qui possèdent et exploitent les terres, mais encore l'État qui profite de la prospérité générale. Ceci posé, et étant admis que l'agriculture est seule apte à créer des valeurs nouvelles, Quesnay divise la nation en trois classes : la classe productive, qui se compose des cultivateurs ; la classe propriétaire, qui comprend les possesseurs de domaines ruraux, les décimateurs, parce qu'ils ont droit à une partie des récoltes, et le roi, parce qu'il touche les impôts, lesquels sont un prélèvement sur le produit des terres ; enfin, la classe stérile [1], formée des autres habitants du royaume : commerçants, industriels, ouvriers, commis, rentiers et toutes personnes vivant de l'exercice d'une profession libérale. Les intérêts de ces trois classes sont du reste confondus, car la classe productive a besoin des deux autres pour leur vendre ses denrées; la classe propriétaire doit,

[1] Les mots de *classe stérile* appliqués à tous ceux qui n'étaient pas soit employés à la culture, soit propriétaires, parurent en général faux et injustes. Turgot se fait l'écho des plaintes qu'il entendait et il propose de remplacer *stérile* par *stipendiée*, dans une lettre qu'il écrit le 20 février 1766 à son ami Dupont de Nemours : « Vous êtes les protecteurs de l'industrie et du commerce, et vous avez la maladresse d'en paraître les ennemis. Cette pauvre classe stipendiée à laquelle il vous a plu de donner le nom de stérile, parce qu'elle ne produit point de revenus... ; cette classe et les honnêtes gens qui la composent, voyant qu'on leur dispute l'honneur d'être des citoyens utiles, s'indignent de cet abaissement injurieux et se tueront à prouver qu'ils sont très productifs... Voilà ce que c'est que de ne pas s'expliquer et de choisir mal ses termes. » (*Dupont de Nemours et l'Ecole physiocratique*, par Schelle, 75). — Turgot avait raison de critiquer l'expression de classe stérile, mais celle de classe stipendiée ne valait guère mieux. C'est celle dont il s'est servi dans son *Essai sur la formation et la distribution des richesses*, dont nous aurons à parler tout à l'heure; mais du moins il a le mérite de reconnaître que ceux qui se livrent à un travail de confection et de transformation sur des matières produites par l'agriculture forment une classe laborieuse, aussi digne d'intérêt que les propriétaires fonciers et leurs ouvriers.

de son côté, faire des avances au sol, salarier les cultivateurs et acheter les objets fabriqués par la classe dite stérile ; enfin celle-ci demande aux autres sa nourriture et ses matières premières et se fait payer par elles ses marchandises. La prospérité de l'agriculture favorise donc la nation tout entière, et il y a une étroite solidarité entre toutes les classes de la population.

Les autres maximes de Quesnay peuvent se résumer ainsi : la terre étant la source unique des richesses et l'agriculture donnant seule un produit net en sus du coût de production, l'impôt doit porter sur le produit net des biens-fonds[1] ; il doit au contraire épargner les objets de consommation et le revenu provenant des rentes ou des salaires, parce que les taxes sur les denrées et sur les capitaux gagnés ou épargnés renchériraient les frais de la production agricole et nuiraient indirectement aux cultivateurs. Il doit être en outre modéré, être en rapport avec la richesse publique et ne pas croître plus vite que les revenus du pays. L'exportation des denrées doit être permise, car cette mesure, par les bénéfices qu'elle procure, est un puissant encouragement pour l'agriculture ; le commerce doit être entièrement libre, car il ne peut prospérer que sous un régime de libre concurrence ; chacun doit pouvoir cultiver sur ses terres telles productions que son intérêt et la nature du terrain lui suggèrent, et la multiplication du bétail doit être favorisée ; il faut veiller à la bonne réparation des chemins, canaux et rivières, « car plus on épargne sur les frais du commerce, plus on accroît le revenu du territoire. » Enfin, qu'il ne soit jamais porté atteinte à la propriété des biens-fonds, et des richesses mobilières, « car la sûreté de la propriété est le fondement essentiel de l'ordre

[1] « Que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées, ou il multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce, et détruirait annuellement une partie des richesses de la nation. » (Tab. économique, *Maxime* 5.)

économique de la société ; » qu'on ait soin de ménager les habitants les plus pauvres, afin que la consommation des denrées ne se ressente pas de leur misère ; que l'État évite les emprunts qui le chargent de dettes, et que la perception des impôts soit organisée de manière à ne pas enrichir les receveurs et fermiers qui en sont chargés.

Quand on songe à l'état économique dans lequel se trouvait la France à l'époque où parurent le *Tableau économique* et les *Maximes du gouvernement ;* quand on se rappelle qu'alors les campagnes étaient laissées à l'abandon par le pouvoir central, qui ne s'occupait d'elles que pour y lever de lourdes contributions ; que les impôts, perçus avec des formes vexatoires et sous les désignations les plus variées, frappaient surtout le peuple et épargnaient à peu près complètement les nobles, les ecclésiastiques et les riches bourgeois ; que l'impôt paraissait excessif, moins à cause de son taux qu'à raison de son inégalité et de son arbitraire, et que cependant il augmentait constamment ; que le commerce et l'industrie étaient entravés par les maîtrises et les jurandes, les douanes intérieures, les prohibitions et par des règlements aussi gênants que minutieux ; que l'agriculture n'avait ni le droit de transporter ses produits d'une province dans une autre, ni celui de les exporter à l'extérieur du royaume ; que les emprunts étaient continuels, les rentes mal payées et la crainte d'une banqueroute permanente ; quand on compare à ce tableau l'organisation infiniment supérieure que, d'après Quesnay, il s'agissait d'établir, en vérité, on ne s'étonne plus de l'enthousiasme dont des hommes de cœur, des écrivains de talent s'éprirent pour les théories du docteur. Quesnay a été non seulement un novateur, il a de plus été chef d'école. Ses disciples ont été nombreux et ardents. L'un deux, Dupont de Nemours, a donné à la doctrine du maître le nom de « physiocratie, » ce qui veut dire « science du gouvernement suivant les lois de la nature. » Les physiocrates

eurent bientôt leurs organes périodiques, et ils se montrèrent pleins de zèle pour répandre la doctrine économique.

Aucun n'en a été détourné par des scrupules que leur auraient inspirés les maximes politiques enseignées par Quesnay. Aujourd'hui ces maximes nous choquent, et Tocqueville, dans *l'Ancien régime et la Révolution*, les a jugées sévèrement. Elles consistaient à dire que l'autorité souveraine doit être unique, supérieure aux individus et aux intérêts particuliers, et qu'elle ne doit pas être gênée par des contre-forces, c'est-à-dire par des institutions qui permettent, comme en Angleterre, de résister aux volontés du chef de l'État et de ses ministres. C'est la pure doctrine de l'absolutisme royal, doctrine conforme à l'opinion de nos anciens jurisconsultes, et que les Jacobins de la fin du siècle s'approprièrent, avec cette seule modification que, pour eux, le souverain tout-puissant devait être le peuple. Mais à la décharge de Quesnay et de son école, il y a une excuse à invoquer. S'ils se déclaraient aussi nettement autoritaires, c'est parce que, prévoyant les luttes qu'il y aurait à soutenir afin de substituer le nouvel ordre de choses par eux rêvé à celui qui existait et dont ils déploraient l'injustice et l'inégalité, ils ne voyaient en France que la puissance royale qui fût assez forte pour opérer les changements qu'ils indiquaient [1]. D'un autre côté, ils ont été les premiers, chose qui n'a pas été assez remarquée, à imposer des devoirs rigoureux au gouvernement. Ils voulaient qu'il instruisît la nation des règles « de l'ordre naturel le plus avantageux aux hommes réunis en société, » et qu'il fît des lois conformes « à la science générale du gouvernement. » Ces derniers préceptes corrigent, dans une certaine mesure, l'adhésion de Quesnay et des économistes

[1] Ainsi que l'a écrit Dupont de Nemours, les physiocrates se sont prononcés pour le pouvoir d'un seul, parce qu'ils estimaient « qu'il serait plus aisé de persuader un prince qu'une nation. »

au pouvoir absolu. Sans doute ils n'ont pas entrevu le système des libertés politiques modernes, ils ont condamné à tort les gouvernements mixtes que Montesquieu avait justement vantés, et ils se sont trompés en croyant que la royauté française mettrait son honneur, et emploierait son autorité sans contrepoids, à réaliser les réformes qu'ils demandaient, quitte à briser pour cela les résistances locales et celles des particuliers que léserait la suppression des abus. Mais n'est-ce pas la royauté qui a manqué à son devoir et méconnu son propre intérêt, en ne suivant pas leurs conseils, et en n'usant pas de son pouvoir pour réformer l'ancien régime? Remarquez en effet que pour satisfaire les économistes, elle avait à accomplir une grande tâche. L'un d'eux, Le Trosne [1], trace en ces termes la description de la société régénérée d'après leurs principes, et il suffit de la parcourir pour constater l'importance des changements qu'ils attendaient de l'initiative royale : « La liberté et la propriété règlent tous les rapports des citoyens entre eux et avec le souverain. L'autorité ne se fait sentir que pour empêcher et réprimer toute entreprise sur les droits d'autrui. L'impôt unique et facile dans sa perception forme le patrimoine public, et rend le souverain co-partageant régulier d'une portion déterminée du produit net de la culture. Chaque province, sous ses ordres, fait la répartition et la levée; elle est chargée de sa propre dépense et éclaire sa comptabilité. Les contrats par lesquels s'établit la communication réciproque de tous les services et de tous les biens, sont parfaitement libres. Les productions jouissent de toute leur valeur naturelle. La concurrence met le prix à tous les travaux. La justice distributive est gouvernée par des lois simples et déduites des lois primitives... L'impression de l'autorité est si insensible, que tout paraît marcher de soi-même... Quelle facilité l'autorité ne trouvera-t-elle pas, lorsqu'elle intéressera la nation entière

[1] Le Trosne, *De l'ordre social*, 329, 340.

à la chose publique; qu'elle appellera les propriétaires à l'administration de leur province; qu'elle leur confiera la répartition et la perception de l'impôt; et qu'en même temps elle favorisera l'instruction, pour amener les sujets à recevoir avec reconnaissance, et même accélérer par leurs vœux le bien qu'elle leur prépare! »

Donc si les économistes laissaient intacte la toute-puissance entre les mains du roi, ils entendaient du moins que celui-ci associerait les Français à la gestion financière, et opérerait au profit des provinces une certaine décentralisation. En outre, ceux d'entre eux qui se sont montrés le plus favorables à l'unité du pouvoir, comme Lemercier de La Rivière, prévoyant les écarts dans lesquels pouvait tomber le roi, prenaient soin de distinguer entre le *despotisme légal* et le despotisme arbitraire, et s'ils admettaient le premier, ils condamnaient le second. Dans son ouvrage sur *L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, La Rivière soutient que le roi n'avait pas le droit de faire des lois qui ne seraient pas « des conséquences naturelles de l'ordre essentiel de la société », c'est-à-dire qui ne respecteraient pas la propriété, la sûreté et la liberté des citoyens. Le mot même de despotisme légal ne plaisait pas à tous les physiocrates. Ainsi l'avocat Linguet ayant soutenu avec l'esprit paradoxal qui distinguait ses élucubrations, que le pouvoir despotique peut seul rendre une nation heureuse, l'abbé Morellet contesta cette thèse, au nom des économistes, dans une brochure qu'il intitula *Théorie du paradoxe*, et il y défendit la cause des libertés publiques. Linguet lui répliqua par la *Théorie du libelle*, et il s'y livra à de vives attaques contre « l'ordre des Frères de la doctrine économique ». Dans une *Réponse sérieuse à M. Linguet*, l'abbé prit la défense de ces « Frères » ainsi que de leurs doctrines, et il établit qu'ils n'avaient « pour principe que l'amour du bien public. » Enfin, si Turgot, s'adressant à Louis XVI dans son Mémoire sur les municipalités, lui disait : « Votre

Majesté peut se regarder comme un législateur absolu », il avait soin d'ajouter : « tant qu'elle ne s'écartera pas de la justice », et par cette restriction il limitait de la façon la plus grave l'autorité royale, car on pouvait en conclure que si le roi faisait des lois injustes, la nation n'était pas tenue d'y obéir. En définitive, tout en attribuant la plénitude du pouvoir à la royauté, les économistes la faisaient, en quelque sorte, prisonnière de leurs doctrines et lui donnaient mandat de les mettre à exécution. Dans le cas où le gouvernement ne se conformerait pas à leurs enseignements et perdrait de vue l'utilité générale, ils se réservaient le droit de blâmer ses actes et de s'adresser à l'opinion publique. Ils ne manquèrent pas d'user de ce droit, et leurs écrits sont de ceux qui ont le plus contribué à saper les bases de l'ancienne organisation sociale. Ils ont fait une opposition constante aux agissements financiers des ministres de Louis XV, et c'est les accuser faussement que de prétendre qu'ils ont tenu école de despotisme.

En revanche il est un point de leur doctrine économique qui a constitué une lourde erreur, qui les a entraînés dans une série de déductions fausses et qui leur vaut des reproches mérités. Nous voulons parler de la fameuse théorie du produit net. Appuyée d'arguments ardus et difficiles à suivre, professée d'ailleurs avec autant de conviction que si elle eût été un dogme, elle fut acceptée de confiance par les contemporains, peut-être à raison de son obscurité même, et considérée par eux comme une découverte extraordinaire, comme « une vérité sublime ». Bien peu nombreux furent ceux qui en aperçurent les fâcheuses conséquences, et elle ne tarda pas à répandre dans le public les notions les plus erronées. Plus tard elle égara les législateurs de l'Assemblée Constituante, et contribua aux embarras financiers qui les poussèrent à recourir au déplorable expédient des assignats. L'erreur qu'ils commirent et dans laquelle ils se complurent, jette encore aujourd'hui le discrédit sur la

doctrine des économistes français du dix-huitième siècle.

« Que le souverain et la nation ne perdent jamais de vue que la terre est l'unique source des richesses », avait écrit Quesnay, et il avait conclu de cet axiome que la terre donne seule un produit net, c'est-à-dire un excédent de valeur, déduction faite des frais. Ses disciples s'attachèrent à la démonstration de cette affirmation, dont ils faisaient la base de leur système. Ils ne comprirent pas que le travail humain et les capitaux appliqués tant à l'industrie qu'au commerce sont, eux aussi, productifs de richesses. Comme d'un autre côté, ils estimaient avec leur maître Quesnay que l'impôt doit frapper seulement le revenu, ou en d'autres termes l'excédent de production, ils se déclarèrent partisans d'un impôt unique, pesant exclusivement sur le produit net du sol. Puisque les propriétaires fonciers détenaient, à leur sens, tout le revenu disponible du pays, c'était à eux seuls à fournir les contributions nécessaires à la marche du gouvernement et à la sécurité de l'État ; donc toutes les impositions indirectes devaient disparaître : plus de taxes sur l'industrie et le commerce.

En attaquant les contributions indirectes et en patronnant la seule imposition sur les terres, Quesnay et son école se mettaient en contradiction avec les enseignements de Montesquieu[1]. Ce grand penseur, après avoir constaté que les impôts peuvent porter sur les personnes, sur les terres et sur les marchandises, compare entre eux ces trois modes d'imposition et déclare que « l'impôt par tête est plus naturel à la servitude; l'impôt sur les marchandises plus naturel à la liberté, parce qu'il se rapporte d'une manière moins directe à la personne. » Quant à la taxe sur la terre, il explique combien il est difficile, à raison des différences de fertilité de chaque champ et du défaut d'impartialité des répartiteurs, de fixer exactement la part d'impôt à mettre

[1] *Esprit des lois*, liv. XIII, chap. 7 et suiv.

à la charge des propriétaires, d'où il résulte entre ceux-ci des inégalités d'imposition et des injustices d'autant plus intolérables que l'impôt est plus élévé. Puis il fait ressortir en ces termes les mérites des contributions indirectes : « Les droits sur les marchandises sont ceux que les peuples sentent le moins, parce qu'on ne leur fait pas une demande formelle. Ils peuvent être si sagement ménagés, que le peuple ignorera presque qu'il les paie. Pour cela il est d'une grande conséquence que ce soit celui qui vend la marchandise qui paie le droit. Il sait bien qu'il ne paie pas pour lui, et l'acheteur, qui dans le fond paie, le confond avec le prix. » Il faut au surplus que le taux des droits ne soit pas exorbitant, « pour que le prix de la chose et le droit puissent se confondre dans la tête de celui qui paie, » et que la perception soit assurée sans recherches inquisitoriales dans les maisons, car elles font trop sentir à chaque habitant l'obligation où il est d'acquitter des droits. L'opinion de Montesquieu est la sagesse même. Un Etat ne saurait se passer de contributions indirectes, et les contribuables trouver raient le poids des impôts insupportable, ils seraient arrêtés dans le développement de leur activité agricole, commerciale et industrielle, s'il leur fallait payer sous forme de taxes directes, la totalité des impositions qu'exige le fonctionnement des services publics. L'expérience nous a instruits à ce sujet. Avec leurs besoins si étendus et si coûteux, les sociétés modernes ont besoin d'élargir le plus possible la base de l'impôt, afin qu'il atteigne tous les revenus, tous les profits et qu'il produise beaucoup au Trésor, sans écraser aucune classe de contribuables et sans énerver aucune branche de l'activité nationale. En admettant que la nécessité des impôts indirects fût moins sensible au siècle dernier, elle existait pourtant. C'est ce que ne virent pas les physiocrates. Frappés de l'arbitraire des procédés qui servaient à la perception des droits sur les denrées, de leur imperfection, de l'énorme déperdition qu'ils entraînaient sur

le montant des droits perçus, si bien qu'il n'entrait dans le Trésor royal que 50 0/0 environ des sommes réellement prélevées sur les contribuables ; révoltés de l'inégalité des taxes suivant les provinces, les villes et la qualité des personnes ; de la rigueur des peines qu'il fallait appliquer pour prévenir et réprimer la fraude ; de la démoralisation qu'entretenait la contrebande du sel et des autres marchandises ; enfin effrayés de la gêne pour l'agriculture et l'industrie qui résultait de la variété infinie des droits frappant la production, le transport et la consommation des vins, des huiles, des fers, des cuirs, des papiers, etc., ils estimèrent que la suppression de toutes les impositions indirectes serait un immense soulagement pour les contribuables, surtout pour les plus pauvres[1].

Le désir d'améliorer le sort de ces derniers était pour les physiocrates un motif déterminant : il explique, et dans une certaine mesure, il excuse l'erreur qu'ils ont commise. En tout cas, il les a décidés à se faire les promoteurs d'une réforme, qui a été une des plus considérables qu'on ait réalisées en 1789 : nous voulons parler de l'égalité devant l'impôt. En effet, si dans leur système, le Trésor ne devait être alimenté que par l'impôt unique établi sur le produit net de la terre, cet impôt, d'autre part, devait atteindre tous les propriétaires fonciers, quels qu'ils fussent. Ils demandaient que cet impôt fût le même pour tous les habitants du royaume, qu'il frappât également les revenus des domaines ruraux, qu'il n'admit ni exemption, ni privilège, et

[1] Une autre considération encore agit sur l'esprit des physiocrates. « L'impôt direct a le double avantage et de n'être jamais avancé que par celui qui peut le payer, et d'être mis sous une forme si simple que la masse totale de l'impôt, ses diminutions, ses augmentations successives, enfin la partie à laquelle chacun est imposé, sont nécessairement connues de chaque citoyen, qui ne peut plus être trompé ni sur les intérêts publics, ni sur les siens propres. » (Condorcet, *Vie de Turgot*, 138). Cela revient à dire que dans la pensée des économistes, la royauté aurait eu moins de facilités pour augmenter l'impôt unique qu'elle n'en avait pour surcharger les impôts indirects.

qu'il fût payé, sans aucune distinction entre eux, par les nobles, les ecclésiastiques et les roturiers. Se rendaient-ils un compte exact de la révolution sociale que devait fatalement amener l'application de leur théorie, dans un pays dont l'organisation reposait sur l'inégalité et les privilèges? Il est permis d'en douter. Toutefois ils sentaient très bien et ils ne le dissimulaient pas, que du jour où la nation serait divisée, d'après leurs idées, en deux classes : l'une comprenant tous les propriétaires de terres, l'autre tous les non-propriétaires, la première payant la totalité de l'impôt, la seconde ne payant rien, ce jour-là un immense changement aurait eu lieu, et que la société serait régie par des lois très différentes de celles en vigueur. Ils appelaient en somme de leurs vœux l'avènement d'un état de choses nouveau, qu'ils nommaient l'état économique, et qui a été réalisé en partie par la Révolution lorsqu'elle a aboli les privilèges pécuniaires.

La simplicité d'un impôt unique au lieu de la multitude des taxes existantes, et l'égalité devant cet impôt substituée à un régime qui épargnait les plus riches propriétaires, telles furent les deux propositions émises par l'école physiocratique qui assurèrent à cette école la popularité, et qui séduisirent vite nombre d'esprits. La seconde fit encore plus que la première de rapides progrès. Que l'impôt dût ou non être unique et qu'il dût ou non frapper exclusivement les produits de la terre, on se souvint comme d'une vérité désormais incontestable que tous les citoyens, quelle que fût leur qualité, devaient également participer aux charges publiques, et que les privilèges pécuniaires dont jouissaient les deux premiers ordres devaient disparaître comme abusifs et injustes. C'est un grand honneur pour les économistes que d'avoir sapé les antiques inégalités qui divisaient la société française. Ils ont accompli, au point de vue financier, un travail analogue à celui qu'accomplissaient en même temps les philosophes, au point de vue social et politique.

Mais comment expliquer que Quesnay et les physiocrates, si favorables en théorie à l'agriculture, aient soutenu qu'il fallait mettre l'impôt à la charge exclusive des cultivateurs ? Comment expliquer d'autre part qu'une partie notable des propriétaires fonciers, aient adhéré à une réforme qui, au premier abord, paraissait aussi contraire à leurs intérêts ? Cela tient à ce que les économistes étaient persuadés, et avaient réussi à persuader aux intéressés, que les propriétaires ne supporteraient pas en définitive l'impôt, et qu'ils se le feraient rembourser par les acheteurs des produits agricoles. Ils avaient les premiers découvert et analysé les mystères de l'incidence de l'impôt. Ils avaient reconnu « que les contribuables ne sont dans bien des cas que des intermédiaires, dont la fonction est de payer les impôts pour ceux qui doivent les acquitter en dernière analyse, faisant ainsi de leurs deniers, aux véritables débiteurs de l'État, des avances recouvrables dans un délai plus ou moins long, avec plus ou moins de difficultés [1] ». L'effet de l'impôt unique sur le revenu net de la terre aurait été, au dire des physiocrates, de donner le droit aux cultivateurs d'exiger de leurs denrées un prix plus élevé, et de mettre les consommateurs à même de les acheter plus cher, puisque ceux-ci auraient été déchargés du paiement des autres impositions. Somme toute, les conditions de la vie n'auraient pas, à leur sens, été renchéries ; au contraire, car les bénéfices des traitants, bénéfices fournis par les contribuables, eussent été épargnés, les privilégiés auraient cessé d'être exemptés, et le renchérissement des produits agricoles eût trouvé une large compensation dans la suppression des taxes indirectes. Il n'est personne aujourd'hui qui ne sente tout ce qu'il y avait d'illusoire et d'incomplètement observé dans cette rassurante perspective. C'est bien à la légère que les physiocrates supposaient d'une solution

[1] *Turgot*, par Léon Say, 46.

facile le problème de proportionner le relèvement des prix des denrées, à l'augmentation de l'impôt sur la terre et à la disparition des droits indirects. Ils avaient en outre oublié la situation des petits propriétaires ruraux qui vivent des récoltes de leurs champs, et qui dès lors, ayant très peu à vendre, eussent supporté sans compensation l'accroissement de l'imposition foncière. Ils se trompaient également en pensant que l'État, par l'abandon des taxes indirectes, ferait bénéficier les consommateurs de la totalité des sommes qu'il ne percevrait plus, car l'expérience a prouvé que toute réduction des droits sur les denrées profite principalement aux intermédiaires, qui ne diminuent pas le prix de la marchandise autant que le permettrait le sacrifice consenti par le Trésor. Mais quoiqu'il en soit de ces critiques et d'une foule d'autres que de nos jours il est aisé d'adresser à la théorie de l'impôt unique sur le revenu net des terres, il est certain qu'à la fin du règne de Louis XV et sous Louis XVI on ne pensait pas d'ordinaire à les diriger contre la doctrine des économistes. On était au contraire séduit par ce qu'elle offrait de neuf, de généreux, de simple, et on applaudissait à la justesse de ses critiques contre les défauts de l'organisation fiscale, industrielle et commerciale qui existait alors.

Le marquis de Mirabeau fut un des premiers à faire adhésion aux principes économiques de Quesnay. En 1760, il publia une *Théorie de l'impôt*, dont le succès fut tel qu'elle eut dix-huit éditions en quelques années. Il y expose qu'afin que les productions de l'agriculture et de l'industrie atteignent toute leur valeur, le commerce intérieur doit être complètement libre, et qu'il ne faut pas songer à exonérer la nation de toute contribution, car les impôts sont un tribut auquel s'astreignent les citoyens en vue d'assurer la sécurité et la marche de l'État; mais le souverain n'a pas le droit d'imposer ses sujets sans leur concours et leur consentement. Le recouvrement des impositions et leur

répartition doivent être confiés aux états provinciaux. Il n'importe pas moins que le roi ne se dessaisisse pas, au profit de compagnies de finances ou de traitants, du droit de les percevoir, et à bref délai les fermes générales, les receveurs généraux ne doivent plus exister. Comme les impôts actuels sont du reste onéreux pour le peuple et peu productifs pour le roi, qui en retire à peine la moitié de ce qu'ils coûtent aux contribuables, ils doivent tous disparaître, et être remplacés par une contribution qui portera sur le produit net des terres. Cette contribution, qu'on pourra fixer au tiers de ce revenu net, soit à 75 millions par an, aura besoin d'être complétée par une taxe personnelle, rapportant 150 millions et « établie proportionnellement aux logements ou loyers d'habitation. » Il faut qu'aucune province, ni ville, ni personne ne puisse faire valoir des privilèges ou des immunités pour s'exempter de cette contribution, « qui doit être générale. » L'idée d'un impôt sur le revenu estimé d'après les facultés que permet de présumer l'importance du loyer d'habitation, remonte donc au marquis de Mirabeau, et trente ans plus tard l'Assemblée Constituante se l'est appropriée.

Dans son livre, le marquis ne craignait pas d'employer un langage fait pour soulever contre lui de violentes colères, mais en même temps pour intéresser vivement l'opinion. Il parlait dans les termes les plus amers des exactions des fermiers généraux, de la misère qu'ils entretenaient en France par la rapacité de leurs agents, de la rigueur des poursuites qu'ils exerçaient contre de pauvres gens dont le seul tort était de ne pouvoir payer; il dénonçait « le régime impur de la fiscalité », et demandait à « purger notre langue de l'odieux mot de financier. » S'adressant au roi et lui rappelant « les obligations de sa charge », il osait lui dire qu'il était « le premier employé » de l'État, qu'il avait pour fonctions « de se dévouer à l'intérêt public » et qu'il ne pouvait s'en détourner sans lui faire

« un tort et un vol manifestes ». Voilà comment les économistes, tout en admettant ce qu'ils nommaient le despotisme légal, traitaient la royauté et lui traçaient ses devoirs. Les financiers obtinrent que le marquis de Mirabeau fût enfermé à Vincennes. Louis XV se montra moins vindicatif, et à la sollicitation de Quesnay il l'en fit sortir au bout de quelques jours.

Comme toute secte nouvelle, les économistes rencontrèrent des contradicteurs. Mably et Forbonnais furent leurs principaux adversaires. Voltaire lui-même se déclara contre eux, et démêlant avec son habituelle pénétration la fausseté de leur maxime favorite, il lança contre eux cette étourdissante raillerie : *L'homme aux quarante écus.* Il y démontre combien il serait injuste de prendre au pauvre « seigneur terrier, » qui a à peine de quoi vivre, le tiers ou la moitié du revenu de son champ, et de ne rien demander à l'opulent parvenu qui jouit de 400,000 livres de rentes, mais qui n'a pas un pouce de terre et dont toute la fortune est en « contrats, en billets sur la place. » Voltaire néanmoins approuvait les économistes de dévoiler au public les vices de l'organisation fiscale. Il faisait donc dire à son homme aux quarante écus : « le maudit impôt que cet impôt unique et inique qui m'a réduit à demander l'aumône ! Mais trois ou quatre cents impôts dont les noms mêmes me sont impossibles à retenir et à prononcer, sont-ils plus justes et plus honnêtes ? »

Les physiocrates ne s'émurent pas des attaques dirigées contre eux. Soit dans des ouvrages de longue haleine, tels que l'*Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, par Lemercier de la Rivière, et *La Physiocratie, ou constitution naturelle du gouvernement le plus avantageux au genre humain*, par Dupont de Nemours, soit dans de nombreuses brochures, soit dans deux recuils périodiques, *La Gazette du Commerce* et *Les Éphémérides du Citoyen*, ils continuèrent de défendre les maximes qui leur étaient chères :

égalité devant l'impôt, liberté du commerce des grains, liberté de l'industrie, suppression de la corvée, abolition des privilèges commerciaux, soulagements à apporter aux habitants des campagnes, afin de favoriser l'accroissement de la population, respect de la propriété et de la liberté individuelle, etc. Mais ils ne surent pas se garder d'affirmations tranchantes, et d'une argumentation souvent lourde et obscure quoiqu'elle fît continuellement appel à « l'évidence, » même quand il s'agissait d'allégations très contestables. Le ton de leurs écrits parut trop doctoral, et on leur reprocha d'être ennuyeux[1].

Aux yeux de la société légère du dix-huitième siècle, à une époque où la littérature, comme la conversation, devait avant tout être brillante, où les institutions qui auraient pu mûrir les esprits faisaient absolument défaut, où l'expérience des affaires et les graves préoccupations de la politique n'existaient pas, l'ennui était un grave défaut, et en s'en rendant coupables, les physiocrates ont

[1] « Il s'est élevé depuis quelque temps dans le sein de cette capitale, une secte d'abord aussi humble que la poussière d'où elle est formée, aussi pauvre que sa doctrine, aussi obscure que son style, mais bientôt impérieuse et arrogante : elle a pris le titre de philosophes économistes.. Je sais ce que l'on dit : ces sectaires sont d'honnêtes gens, le zèle du bien public les possède et les embrase. Suffit-il d'avoir du zèle sans lumières pour se mêler de gouverner les États et de diriger ceux qui y président ? » Dans une autre lettre, le même auteur, très hostile, il est vrai, aux économistes, dit en parlant de leurs écrits : « Quels secours, quelles lumières, quel avantage peut-on espérer de cette foule de brochures sur les finances, dont tous les calculs prouvent la plus grande ignorance et des charges et des ressources de l'État? Il n'en est guère cependant qui ne trouvent des lecteurs et des suffrages, parce qu'il n'en est point qui ne propose un moyen très facile de soulager les peuples et d'enrichir le roi. A quoi tout cela sert-il, si ce n'est à ennuyer les gens de bon sens et à donner aux autres de l'inquiétude, de la méfiance et du mécontentement?... Il est fort fâcheux d'être excédés comme nous le sommes de toutes les platitudes ennuyeuses qu'on imprime tous les jours sur les matières de l'administration. » (Grimm, *Correspondance littéraire*, janvier 1770 et 1775. De son côté l'anglais Hume, bien qu'ami de Turgot et de l'abbé Morellet, économistes tous deux, écrivait à celui-ci le 15 mai 1769, à propos des disciples de Quesnay : « c'est en vérité la poignée d'hommes la plus chimérique et la plus arrogante qui existe depuis que la Sorbonne n'est plus rien. »

assurément nui à l'expansion de leurs doctrines. Néanmoins dans la classe bourgeoise et aristocratique, tous les partisans des idées nouvelles, tous ceux qui, comme on disait alors, se piquaient de philosophie, continuèrent de s'intéresser aux recherches économiques[1].

Les physiocrates déployèrent d'ailleurs beaucoup de fermeté dans la défense de leurs théories, bonnes ou mauvaises. Ainsi ils s'attachèrent à justifier celle de l'impôt unique, en expliquant que son montant ne devait pas être réglé à une somme fixe et tous les ans la même, car les récoltes varient et s'il y en a d'abondantes, il y en a d'insuffisantes. La fixité de l'impôt désintéresserait en outre le gouvernement des progrès ou des souffrances de l'agriculture. Ils demandèrent donc que la taxe territoriale fût de tant pour cent du produit net du sol, ce qui rendrait son rendement variable et ferait de l'État l'associé en quelque sorte des cultivateurs : en cette qualité, son intérêt lui commanderait de protéger l'agriculture et de faire jouir les populations des bienfaits d'une sage administration, afin d'augmenter ses recettes. Relativement aux contributions indirectes, ils soutinrent jusqu'au bout qu'il fallait les supprimer, car, disaient-ils, il est inexact que le consommateur puisse se passer d'acheter les denrées soumises aux droits, et ces droits faussent les calculs des agriculteurs, en renchérissant artificiellement les prix des objets taxés. En outre, la perception des impositions indirectes exige des visites, des déclarations, des vérifications : d'où l'entretien d'une armée de commis, contrôleurs, inspecteurs; les ci-

[1] « On a reproché aux économistes un langage mystique, peu convenable aux oracles simples et clairs de la vérité. On a cru qu'ils ne s'entendaient pas eux-mêmes, puisqu'ils ne savaient pas se faire entendre. Mais nous devons à leur vertueuse opiniâtreté d'avoir amené les Français à réfléchir sur la science du gouvernement. C'est à leur constance à nous occuper longtemps des mêmes objets que nous devons la publication de ces idées, si simples qu'elles sont devenues vulgaires, que la liberté de l'industrie en fait seule la prospérité, etc. (Rabaut-Saint-Étienne, *Précis historique de la Révolution*, 22).

toyens sont exposés à une foule de formalités vexatoires, et le Trésor souffre de la fraude. Dans son célèbre *Essai sur la formation et la distribution des richesses*, Turgot lui-même se montra hostile à tout impôt autre que celui prélevé sur le produit net de la terre ; il ne comprit pas que le revenu des capitaux et les bénéfices des professions commerciales et industrielles sont légitimement imposables. Il prétendit que les manufacturiers, commerçants et rentiers fourniraient indirectement leur part pour les besoins de l'État, puisqu'ils auraient à rembourser aux propriétaires fonciers, sous forme d'augmentation du prix de toutes les choses nécessaires à la vie et des matières premières utilisées par l'industrie, tout ce que ceux-ci auraient payé à l'État pour le compte de leurs concitoyens.

Que de difficultés n'avons-nous donc pas à vaincre avant d'arriver à la possession de la vérité ! Voilà tout un groupe d'hommes distingués, parmi lesquels est même un homme éminent, Turgot ; pendant de longues années ils se livrent à l'étude attentive des phénomènes sociaux, ils montrent la nécessité et répandent le goût des réformes ; mais si tous signalent avec force les vices du système d'impôts existant de leur temps, aucun ne parvient à découvrir la base rationnelle d'un nouvel ensemble d'impositions, à la fois égales pour tous les contribuables et capables de procurer à l'État les ressources immenses dont il a besoin.

CHAPITRE III

I. Plan financier de Turgot, lors de sa nomination au contrôle général. — Ce plan plaît d'autant plus au public, qu'il est la condamnation de celui de Terray. — Mode d'évaluation suivi alors pour les recettes et les dépenses de l'État. — Simplicité des services publics. — Confusion entre les recettes et les dépenses des diverses années, et retards dans les perceptions comme dans les paiements. — La matière des finances est réputée secrète, et elle est cachée au public. — Vices de l'organisation des Chambres des comptes. — Lacunes des états au vrai. — Déficit de 40 millions de livres en 1774, malgré 71 millions de fonds extraordinaires. — Abus des anticipations et assignations. — Ordonnances de comptant. — Leur suppression par Turgot. — II. Les projets de réformes de Turgot suscitent à la fois de grandes espérances et une sourde irritation. — Turgot prévoit la résistance de ceux qui sont intéressés au maintien des abus. — Avant de supprimer aucun impôt, il veut faire disparaître le déficit en réalisant des économies. — Il fait décider que les autres ministres ne pourront engager aucune dépense sans son assentiment. — Son rapport au roi sur les réformes à introduire dans la ferme générale. — En quels termes il condamne les croupes. — Pourquoi il n'en prononce pas la suppression immédiate. — Abolition des pots-de-vin. — Il veille à l'exacte rentrée des droits de la ferme. — Conversion de la ferme des poudres en régie; avantages de cette mesure. — Création de l'administration royale des messageries. — Offices inutiles créés à titre d'expédient financier : Turgot en supprime une partie. — Suppression par voie d'extinction des receveurs des tailles alternatifs. — Abolition des contraintes solidaires en matière de taille, entre habitants d'une même paroisse. — Remplacement de la corvée pour les convois militaires par une addition à la taille. — Réduction de quelques droits indirects onéreux au peuple et peu productifs pour le Trésor. — Quoique opposé aux droits sur les consommations, Turgot reconnaît la nécessité de leur maintien. — État des recettes et dépenses de 1775 dressé par ordre

de Turgot et faisant ressortir le déficit à 37 millions environ. — Diminution du déficit. — Turgot a cherché dans le développement de la richesse publique l'amélioration des revenus de l'État.

I

Le programme que Turgot, le lendemain de sa nomination au contrôle général, soumit à l'approbation du roi, fut bien celui qu'on pouvait attendre d'un économiste. « Votre Majesté, dit-il à Louis XVI, a bien voulu m'autoriser à remettre sous ses yeux l'engagement qu'elle a pris avec elle-même de me soutenir dans l'exécution des plans d'économie qui sont en tout temps, et aujourd'hui plus que jamais, d'une nécessité indispensable... Je me borne en ce moment, Sire, à vous rappeler ces trois paroles : point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts. Point de banqueroute ni avouée ni masquée par des réductions forcées. Point d'augmentation d'impôts; la raison en est dans la situation de vos peuples et encore plus dans le cœur de Votre Majesté. Point d'emprunts, parce que tout emprunt diminue toujours le revenu libre; il nécessite, au bout de quelque temps, ou la banqueroute, ou l'augmentation des impositions. Il ne faut en temps de paix se permettre d'emprunter que pour liquider les dettes anciennes, ou pour rembourser d'autres emprunts faits à un denier plus onéreux. Pour remplir ces trois points, il n'y a qu'un moyen : c'est de réduire la dépense au-dessons de la recette, et assez au-dessous pour pouvoir économiser chaque année une vingtaine de millions, afin de rembourser les dettes anciennes. » En adoptant ce plan, dont les différentes parties concordaient parfaitement ensemble, et dont la base essentielle était la diminution des charges de l'État, obtenue au moyen d'économies à réaliser dans une proportion aussi

forte que possible, Turgot restait fidèle à ses idées et à celles de ses amis. En effet, les physiocrates considéraient qu'un des premiers devoirs du gouvernement est de ne jamais porter atteinte au droit de propriété, d'où ils concluaient que l'État est tenu de respecter scrupuleusement ses engagements, tant envers ses créanciers qu'envers les porteurs de ses rentes, et qu'il doit tout faire pour éviter la banqueroute. D'autre part, l'emprunt répugnait à leurs principes. Enfin, comme ils trouvaient les impôts mal établis et mal répartis, ils ne pouvaient pas songer à les accroître.

Déjà sous Louis XVI, c'était un avantage pour un homme politique que de conformer sa conduite aux maximes qu'il avait soutenues avant de parvenir au ministère. Mais il y avait un autre motif qui devait assurer auprès du public le succès du plan de Turgot : c'est que ce plan était l'opposé, et par suite la condamnation, de la politique financière suivie par l'abbé Terray. On se souvient que celui-ci avait eu recours à la fois à la banqueroute, à l'augmentation des impôts et aux emprunts, et comme il s'était attiré par ces mesures une immense impopularité, son successeur était sûr de donner à l'opinion une satisfaction dont elle lui saurait gré, en déclarant bien haut qu'il attendait l'amélioration des finances publiques uniquement d'un plan d'économies et de réformes. Toutefois il faut reconnaître que Turgot était hardi d'espérer, grâce à une meilleure administration, mettre en équilibre les recettes et les dépenses de l'État. La situation financière était en effet très compromise, et malgré les mesures radicales employées par l'abbé Terray, le déficit avait continué de subsister [1].

[1] Tel n'était pas l'avis de l'abbé. « Causant dans sa retraite avec ses proches, il prétendait avoir trouvé, en arrivant au contrôle général, un déficit annuel de 60 millions, et treize mois des revenus royaux consommés par anticipation. A force d'injustices, de banqueroutes, de spoliations, il était parvenu, selon ses calculs, à combler le déficit, moins 5 millions. Il en avait laissé 57 au Trésor, outre 14 en réserve

A cette époque, on ne dressait pas de budget : le mot même était inconnu. Le plus souvent, on se contentait de percevoir les impôts existants et de réaliser des recettes extraordinaires, au fur et à mesure que la nécessité s'en faisait sentir, sans chercher d'avance à savoir quel chiffre exact atteindraient les ressources dont on pouvait disposer. De même, pour les dépenses : on connaissait leur montant dans les années précédentes, les besoins auxquels elles avaient à satisfaire étaient à peu près constants, et on tâchait simplement de ne pas y consacrer des sommes plus fortes qu'auparavant. D'après les résultats acquis antérieurement, et d'après l'appréciation des faits qu'il estimait devoir se produire, le contrôleur général rédigeait, au début de l'année, un état de prévision des recettes et des dépenses normales ; mais cet état ne constituait qu'une évaluation approximative, il n'obligeait pas le gouvernement à se maintenir dans la limite des fixations du contrôleur général, et en cours d'année il se produisait toujours des faits qui en modifiaient plus ou moins gravement les chiffres. Une semblable manière de procéder ne s'explique que par le petit nombre des services publics auxquels le budget de l'État, ou, suivant l'expression du temps, le Trésor royal avait à faire face. Les dépenses des Maisons du roi, de la reine et des princes, celles de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères, enfin le paiement des rentes et pensions, représentaient à peu près tout le budget des dépenses. On voit combien on était loin alors de la complication et du développement de nos budgets modernes.

La société n'avait pas les multiples besoins qu'elle éprouve aujourd'hui, et qu'elle demande au budget de l'État de

pour les besoins imprévus. Les anticipations étaient réduites à trois mois. Il avait fourni aux dépenses accoutumées, à des préparatifs de guerre, à la circonstance de trois mariages, et à beaucoup d'autres frais extraordinaires qui devaient rester secrets. » (Weber, *Mémoires*, 83.) — Si Terray était de bonne foi en disant qu'il avait laissé un excédent de recettes dans le Trésor royal il se trompait grossièrement, ainsi que cela résulte des chiffres qui seront cités plus loin.

satisfaire. Les travaux publics notamment ne coûtaient que quatre à cinq millions chaque année, et l'instruction publique ne coûtait rien. Elle était entre les mains du clergé et trouvait de larges ressources dans le produit des fondations. Il était pourvu aux frais du culte, au salaire de ses ministres, à l'entretien et à la reconstruction des églises, par le revenu des biens du clergé et par la dîme. Les frais de perception des impôts ne figuraient pas en dépense, car plusieurs des impôts les plus importants étant affermés, leur rendement net était seul porté parmi les recettes de l'État, et pour les autres, ceux perçus en régie, on avait l'habitude de n'inscrire aussi sur les états que leur produit net, déduction faite des frais de recouvrement. D'autre part, comme les charges de magistrature étaient vénales, le Trésor n'avait à payer annuellement que les intérêts de la finance déboursée par les titulaires pour les acquérir; et les membres des parlements, aussi bien que ceux des tribunaux inférieurs : présidiaux, bailliages, sénéchaussées, prévôtés, élections, maîtrises des eaux et forêts, capitaineries etc., étaient rémunérés au moyen des *épices* et des droits dus par les plaideurs et délinquants. Beaucoup de fonctionnaires également étaient possesseurs de charges vénales et ne touchaient d'autre traitement que les droits inhérents à leurs charges, en même temps qu'ils bénéficiaient de l'exemption d'impôt attachée aux dites charges comme une sorte de rémunération. D'autres, tels que les subdélégués, chargés, sous la direction de l'intendant de chaque province, de pourvoir à la répartition des tailles et à l'expédition des affaires administratives dans la circonscription qui leur était confiée, étaient rétribués par un prélèvement sur les fonds levés dans cette circonscription. Enfin, la science et l'industrie n'étant pas encore entrées dans la voie d'incessants progrès et de perpétuelles transformations que leur ont ouverte les découvertes du dix-neuvième siècle, l'État n'était pas obligé, comme il l'est aujourd'hui, de toujours changer son

armement, ses munitions, ses vaisseaux. D'un autre côté, le commerce, dont l'activité était restreinte, n'avait guère d'exigences et regardait comme un rêve, que l'avenir ne réaliserait peut-être jamais, les facilités que lui aurait procurées l'amélioration des routes, l'agrandissement des ports, la régularisation des rivières et l'ouverture de canaux. Toutes ces considérations permettent de comprendre que la confection d'un budget semblait, il y a un siècle et quart, offrir moins d'importance que de nos jours.

Nos idées actuelles d'ordre, de régularité et de clarté dans les finances étaient d'ailleurs, on ne saurait trop le remarquer, inconnues alors. Ainsi que nous aurons bientôt l'occasion de l'exposer, la comptabilité publique était organisée d'une façon déplorable, et elle présentait les plus graves lacunes. La division des recettes et des dépenses par exercice, c'est-à-dire par période d'exécution des services annuels du budget, a été un progrès qui ne s'était, au dix-huitième siècle, présenté à l'esprit de personne; de telle sorte qu'au cours de la même année, le Trésor encaissait des recettes arriérées, dont une partie aurait dû être parfois touchée depuis plusieurs années, et des recettes non encore échues dépendant de l'exercice suivant. Une autre irrégularité non moins fréquente, c'est que le Trésor, quand il était gêné, et ce cas était habituel, laissait en souffrance une portion plus ou moins considérable des dépenses de l'année : en gagnant du temps, le contrôleur général diminuait les embarras au milieu desquels il avait coutume de vivre, et un paiement ajourné constituait pour lui un succès. Par contre, il était sans cesse harcelé par les créanciers qui n'avaient pas été soldés à l'époque où ils auraient dû l'être, et le Trésor était obligé d'acquitter tous les ans un gros chiffre de dépenses arriérées. La confusion entre les dépenses et les recettes des différents exercices était donc complète [1],

[1] Le tableau suivant que nous empruntons à *l'Histoire de l'impôt en*

et elle rendait presque impossible au contrôleur général de savoir exactement la situation réelle du Trésor. L'enchevêtrement des comptes les uns dans les autres a duré jusqu'à la Révolution, et quoiqu'il ait été signalé comme un mal auquel il fallait remédier par Necker, Calonne et Brienne, aucun de ces ministres n'a pu le faire disparaître.

Quant au public, il ne se préoccupait pas des lacunes de la comptabilité, ni des vices du mécanisme financier grâce auquel les recettes étaient évaluées et réparties, les dépenses acquittées et justifiées. En effet, il n'était mis au courant de rien de ce qui concernait le fonctionnement de l'organisation financière ; il ignorait cette organisation, savait seulement qu'elle était compliquée, ne s'offusquait pas qu'elle le fût, et admettait volontiers que le roi était plus intéressé que lui à ce qu'elle se perfectionnât. L'ancienne monarchie avait en effet érigé en principe que la matière des finances était secrète de sa nature, et comme les comptes avaient toujours été entourés d'un profond mystère, la nation avait fini par croire que le secret sur les finances était lié à leur prospérité. La royauté avait entretenu cette croyance, car elle était convaincue qu'un de ses prin-

France, de M. Clamageran (III, 460) est la preuve éclatante de cette confusion, telle qu'elle existait au début du règne de Louis XVI.

1774.

RECETTES EFFECTUÉES ET AFFÉRENTES.			DÉPENSES EFFECTUÉES ET AFFÉRENTES.		
aux années :			aux années :		
1759, 1761 à 1766.	1,251,000	soit	1759, 1761 à 1766.	1,472,000	soit
1767 à 1769.....	4,016,000		1767 à 1769.....	8,345,000	
1770.....	7,393,000	134,052,000	1770.....	19,690,000	151,165,000
1771.....	51,760,000	de	1771.....	21,728,000	de
1772.....	6,582,000	recettes	1772.....	27,457,000	dépenses.
1773.....	63,118,000		1773.....	72,274,000	
1774.....	167,023,000	arriérées.	1774.....	138,000,000	arriérées.
1775.....	5,824,000				
TOTAL.....	306,901,000		TOTAL.....	289,175,000	

Le désordre avait été encore plus grand l'année précédente. En 1773, le contrôleur général Terray avait touché plus de 63 millions sur les recettes de 1774 et 1775, et il avait dû payer 170 millions de dépenses arriérées.

cipaux privilèges consistait à s'occuper seule, et en dehors de tout regard indiscret, de la gestion des deniers publics, de l'emploi des fonds levés sur les contribuables et de l'application des revenus du Trésor aux dépenses qu'elle estimait utile de faire. Elle avait le sentiment que la publicité introduite dans les comptes de recettes et de dépenses, serait une atteinte profonde portée à son droit d'imposer la nation et de librement disposer du produit des impôts; elle craignait qu'une fois instruits du montant vrai de leurs contributions et de l'usage que l'on en faisait, les Français élevassent la prétention d'être préalablement consultés. Dans quelques années, le défaut de perspicacité de Louis XVI et la passion de Necker pour la popularité devaient, à ce point de vue, amener un grand changement. Mais à la mort de Louis XV la connaissance des comptes de finances n'était pas encore réclamée, et on trouvait naturel que le roi fût seul averti de l'état du Trésor, qu'on appelait le Trésor royal et qu'on ne songeait pas encore à appeler le Trésor public.

A s'en tenir aux apparences, de sages précautions assuraient d'ailleurs l'ordre et la régularilé dans l'emploi des revenus du roi. Treize Chambres des comptes fonctionnaient à Paris, Rouen, Nantes, Dijon, Nancy, Bar, Nevers, Clermont-Ferrand, Blois, Bordeaux, Montauban, Grenoble et Aix. A voir toutes les provinces du royaume réparties entre les ressorts de ces treize Chambres des comptes, on pouvait croire que leur vigilance garantissait l'exacte justification des recettes et des dépenses. Mais, dans la réalité, l'efficacité de leur contrôle était singulièrement restreinte. Leurs attributions étaient combinées de telle sorte que chaque Chambre n'examinait que les écritures des comptables en exercice dans son ressort, et aucune n'étendait ses investigations à l'ensemble de la gestion des deniers publics. Ainsi que l'a écrit Mollien dans les *Mémoires d'un ministre du Trésor*, les anciennes Chambres des comptes étaient « des tribunaux sans accord dans leur jurisprudence, sans rapports entre

eux, réduits à l'arbitrage d'intérêts souvent locaux et variant d'un ressort à l'autre, qui, en un mot, ne pouvaient faire entrer dans leurs jugements aucune vue d'intérêt général, et ne voyaient guère comparaître devant eux chaque compte, qu'à dix années de distance de celle qui lui donnait sa date. » Les Chambres travaillaient isolément et sans relations les unes avec les autres: il en résultait qu'elles pouvaient découvrir et punir les malversations commises par un comptable ainsi que les abus qui s'introduisaient dans des comptabilités particulières, mais qu'elles n'avaient pas le droit de procéder au jugement de ce que nous appelons les comptes généraux des finances. Dès lors, la situation vraie du Trésor échappait à leur compétence et elles ne rendaient que des arrêts partiels, dont le rapprochement ne permettait même pas de dresser un tableau complet des encaissements et des paiements effectués. Il est vrai que les Chambres de province étaient tenues d'adresser à celle de Paris les relevés de leurs arrêts; mais par suite de l'enchevêtrement des comptes, ces relevés arrivaient très lentement, et comme ils n'embrassaient pas la totalité de la dépense, ils ne fournissaient que des renseignements de détail. Aussi la Chambre des comptes de Paris se dispensait de les grouper.

Ce groupement n'aurait pas, au surplus, présenté grand intérêt, car une partie des dépenses publiques était systématiquement soustraite au contrôle des Chambres. Elles ne connaissaient pas de celles qui donnaient lieu à la délivrance de mandats signés par le roi ou le contrôleur général des finances: ces mandats étaient connus sous le nom *d'ordonnances de comptant;* ils s'appliquaient à toutes sortes de dépenses que le gouvernement croyait avoir intérêt à tenir secrètes, n'étaient pas motivés et n'étaient pas appuyés de pièces justificatives. Les Chambres des comptes n'avaient pas à s'en occuper, quoiqu'ils dépassassent souvent cent millions par an.

La royauté avait pourtant senti la nécessité de dresser un état de toutes les sommes qui étaient perçues et dépensées annuellement, et elle avait confié ce travail aux bureaux du contrôle général des finances, où étaient centralisées plus ou moins complètement les pièces comptables. Puis l'état préparé par les bureaux du contrôle général était examiné en Conseil du roi, il était arrêté d'une façon définitive par le Conseil, devenait ce qu'on appelait un *état au vrai*, et il faisait loi pour les Chambres des comptes, qui étaient obligées de s'y conformer [1]. Les *états au vrai*, ainsi qu'on le verra plus tard, offraient eux-mêmes de graves lacunes et ils étaient loin de refléter exactement la situation active et passive du Trésor. En effet certaines recettes étaient encaissées et beaucoup de dépenses étaient acquittées, sans que l'administration centrale des finances en fût avisée. Un grand nombre de caisses étaient indépendantes, et il s'en fallait que tous les receveurs et trésoriers fournissent au contrôleur général des justifications suffisantes. Ajoutez à cela que les arriérés des comptes étaient si considérables et leur vérification si ardue, qu'il s'écoulait d'ordinaire une dizaine d'années au moins avant que le Conseil du roi pût statuer sur un état au vrai. Les états de 1776 à 1780 ne furent approuvés par le Conseil qu'en 1788, et les états qui s'appliquent aux années 1781 à 1785 n'ont jamais reçu le visa du Conseil. La Révolution survint, et ils sont conservés aux archives nationales, tels que les avait provisoirement dressés le contrôle général. Quant aux états concernant les dernières années du règne de Louis XVI, on n'a pas eu le temps de les préparer. Avec une comptabi-

[1] *La notice historique sur la comptabilité publique*, jointe au texte de l'ordonnance du 31 mai 1838, a pu dire en conséquence : « Les Chambres n'ont jamais participé que par une vaine formalité au jugement des comptes généraux des finances, dont elles ne possédaient pas les éléments, et qui, sous le nom d'*états au vrai*, étaient soumis à la vérification du Conseil du Roi et renvoyés, après de longs retards, à ces Chambres, avec l'ordre d'en prononcer l'apurement sans autre examen ».

lité ainsi organisée, l'état réel des charges et des revenus du royaume était difficile à bien connaître, même pour le ministre des finances.

Il est vraisemblable que lorsqu'il fut nommé au contrôle général, Turgot n'avait de ces charges et revenus qu'une idée approximative. S'il avait été mieux instruit, si les documents qui éclairent maintenant un ministre des finances avaient existé alors, voilà ce qu'il aurait su [1].

Son prédécesseur avait évalué les recettes de 1773 à 205,015,000 livres et les dépenses à 199,990,000 livres [2]. Ces prévisions ne s'étaient pas accomplies. Les recettes, il est vrai, avaient atteint 214,958,000 livres, mais les dépenses avaient monté bien davantage : elles s'étaient élevées à 236,451,000 livres, produisant par suite un déficit de 21 millions et demi, au lieu de l'excédent de 5 millions qui était prévu. En ce qui concerne l'année 1774, l'abbé Terray avait admis une évaluation pour les recettes de 206,991,000 livres, et pour les dépenses de 234,300,000 livres, soit un déficit de 27 millions : il fut en réalité plus considérable, car si on réalisa sur les recettes une plus-value de 5 millions, il y eut en revanche dans les dépenses un accroissement de 18 millions, et la première année du règne de Louis XVI fut en conséquence marquée par un déficit de 40 millions [3], malgré les efforts que fit Turgot pour l'atténuer.

Ces chiffres, si peu brillants qu'ils soient, ne donnent qu'une idée imparfaite de la pénurie dans laquelle se trouvait le Trésor royal. En effet il avait dû, afin d'être en me-

[1] Les renseignements qui suivent sont extraits de *L'histoire de l'impôt en France*, par M. Clamageran, t. III, p. 448 et suiv.

[2] Des tableaux insérés dans le *Bulletin de statistique du ministère des finances* et tirés du mémoire de M. Nat. de Wailly sur les *Variations de la livre tournois depuis le règne de Saint-Louis jusqu'à l'établissement de la monnaie décimale*, indiquent qu'à partir de 1726 la *livre* a eu une valeur moyenne, déduite du cours légal de l'or combiné avec le cours légal de l'argent, de 1 fr. 02, et qu'à partir de 1785 sa valeur moyenne n'a plus été que de 0 fr. 99. (XVIII, p. 5-10.)

[3] Bailly porte même le déficit à 41,171,000 livres. (*Hist. financière de la France*, II, 190.)

sure de faire face aux charges lui incombant, se procurer en 1773 pour 83 millions et en 1774 pour 71 millions et demi de fonds extraordinaires, qu'avaient produits des créations de rentes perpétuelles et viagères, des emprunts contractés, pour le compte du roi, par les états de Bourgogne, de Bretagne et du Languedoc, des avances consenties par des banquiers sur des droits non encore échus, des créations d'offices, et diverses autres mesures.

En outre, comme l'ancien régime n'avait pas inventé ce que, dans nos budgets modernes, nous nommons la dette flottante, ou plutôt comme il avait une dette flottante sans avoir trouvé le moyen de la classer à part et d'y appliquer des ressources spéciales, il avait été conduit à affecter à son remboursement une partie des revenus à percevoir au cours des années suivantes. Lorsque le contrôleur général avait à effectuer des paiements supérieurs à l'actif du Trésor, il créait des billets qu'on appelait des assignations, et il les négociait aux banquiers ou aux fournisseurs de l'État, en les gageant sur la rentrée de tel ou tel impôt d'une année postérieure. Il anticipait ainsi sur des revenus futurs, et le produit que les tailles ou la capitation, les vingtièmes ou les fermes générales, les domaines ou les aides, devaient donner pendant la première et quelquefois même pendant la seconde année qui suivait celle où l'anticipation avait lieu, se trouvait par suite en partie dévoré d'avance. Les assignations étaient acceptées par les banquiers et les fournisseurs à un taux plus ou moins élevé, suivant les circonstances et la solidité du crédit public. Généralement leur négociation coûtait de 10 à 15 p. 0/0 l'an. Ce taux était beaucoup plus élevé que l'intérêt normal de l'argent, intérêt qui était d'ordinaire de 6 p. 0/0. Si les assignations se négociaient souvent à plus du double, cela tient à ce qu'on avait l'habitude de les émettre à six ou huit mois, et qu'on manquait d'argent pour les payer quand ce délai était expiré ; il fallait donc les renouveler, et à chaque renouvel-

lement les porteurs exigeaient une nouvelle commission. Quoique onéreux, ce procédé de trésorerie était commode, et tous les ministres des finances, y compris Colbert, en avaient usé. Les anticipations étaient en conséquence permanentes ; leur montant variaient suivant les années, mais toujours le rendement des impôts dus dans l'avenir par les contribuables était affecté, dans une proportion plus ou moins forte, à l'acquittement des dépenses courantes ou arriérées. L'abbé Terray avait de la sorte consacré aux paiements par lui faits en 1773, 60 millions d'anticipations sur 1774 et 3 millions d'anticipation sur 1775. En 1774, Turgot parvint à diminner l'importance des anticipations, mais il dut pourtant anticiper de 6 millions sur les recettes de l'année suivante. L'opinion générale jugeait très sévèrement l'abus des anticipations. Elle regrettait les facilités que ce moyen de crédit procurait au gouvernement pour solder des dépenses souvent inconsidérées, elle était choquée des gros bénéfices qu'il ménageait aux financiers et elle s'inquiétait à la pensée que l'argent à provenir des impositions futurs était d'avance consommé pour partie.

Un autre procédé qui soulevait les plaintes les mieux justifiés était l'usage que faisait le gouvernement des ordonnances de comptant. Nous avons dit plus haut qu'on appelait ainsi des autorisations de paiement qui étaient données par le roi ou par le contrôleur général, pour des dépenses qu'on voulait soustraire au contrôle des Chambres des comptes. Beaucoup s'appliquaient à des dons, à des gratifications, à des pensions, à des achats ou échanges de domaines ; mais elles avaient aussi pour but de couvrir des dépenses normales d'administration, qui auraient fort bien pu être divulguées, parce qu'elles ne constituaient par des faveurs et étaient au contraire exigées par le fonctionnement des services publics. « Les singuliers procédés de comptabilité de l'époque admettaient deux sortes d'ordonnances : les ordonnances motivées, mentionnant régulièrement l'objet de la

dépense, figurant dans les états officiels et passant sous les yeux des Chambres des comptes; et les ordonnances de comptant, maintenues absolument en dehors de tout contrôle et de toute publicité. Ainsi, pour prendre un exemple, le ministère des Affaires étrangères comprenait, d'une part, les traitements des ambassadeurs, les appointements des employés, les frais de bureaux, etc., s'élevant, année commune, à 2,705,000 livres : des ordonnances motivées, revêtues des formes réglementaires, servaient à acquitter cette première série d'allocations; mais, d'autre part, une autre catégorie de dépenses composée des frais de premier établissements des ministres du roi dans leurs résidences, des subsides payés aux puissances étrangères, des dépenses secrètes, de diverses pensions, etc., montant à la somme beaucoup plus élevée de 7 ou 8 millions n'apparaissait dans les comptes que pour son total. Sur le budget d'un ministère de 10 millions, le quart, soit 2,700,000 livres seulement, possédait donc une existence officielle : le surplus sortait des caisses du Trésor sans justification[1]. » Des divers départements ministériels, celui de la guerre était le seul qui n'eût pas recours aux ordonnances de comptant. Les dépenses pour l'acquittement desquelles ces ordonnances étaient émises étaient examinées en Conseil du roi, et elles étaient communiquées sous forme de bordereaux au contrôleur général. Celui-ci en prenait note et les inscrivait sur un registre par ordre de dates : ce registre était rélié en maroquin rouge, et on sait que le comité des pensions de l'Assemblée nationale en ayant pris connaissance et l'ayant fait imprimer, la divulgation des sommes portées au *Livre rouge* a produit en 1790 une profonde sensation et fourni des armes redoutables aux adversaires de la monarchie.

Avec son goût pour les innovations généreuses et sa haine du mystère, un homme comme Turgot ne pouvait qu'être

[1] *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, par René Stourm, II, p. 153.

désireux de supprimer les ordonnances de comptant ; d'autant plus que, sous le règne précédent, elles avaient à plusieurs reprises atteint en une seule année jusqu'à 100 millions de livres. Aussi une des premières mesures qu'il prit comme contrôleur général fut de proposer au roi de renoncer aux acquits de comptant. Dans un rapport du 23 octobre 1774, il s'exprimait ainsi : « L'âme de Votre Majesté est trop pure, son jugement trop éclairé, pour que j'aie aucune réflexion à faire sur les raisons qui ont pu introduire les ordonnances de cette nature, sur les prodigalités auxquelles elles ont servi, et sur les reproches qu'elles ont excité contre l'administration... Parmi ces ordonnances au porteur, il y en a qui pourraient avoir la plus grande publicité, et on ne conçoit pas comment on a adopté une forme qui suffisait pour la rendre odieuse. Le contrôleur général supplie Votre Majesté d'ordonner qu'à mesure qu'elles s'éteindront, elles ne seront pas rétablies. » Cette réforme répondait trop à la droiture de Louis XVI, pour que le mémoire de Turgot ne fût pas approuvé par le roi. Les acquits de comptant ne disparurent pourtant pas : le successeur de Turgot, Necker, n'en usa, il est vrai, qu'avec modération, mais les contrôleurs généraux qui dirigèrent après lui les finances les multiplièrent, et nous aurons à exposer plus tard les reproches auxquels s'exposa Calonne en faisant monter les ordonnances de comptant à des chiffres plus élevés qu'à aucune autre époque. Dans cette question, comme dans une foule d'autres plus importantes, la fermeté de Louis XVI ne se montra pas à la hauteur de ses bonnes intentions.

II

En 1774, la presse quotidienne n'existait pas et il n'y avait pas de journaux pour exposer, louer ou blâmer les projets d'un ministre. Mais Turgot était assez connu comme un partisan des doctrines économiques pour que les financiers lui supposassent l'intention de vouloir bouleverser le système des impositions. A la cour, d'ailleurs, tout se savait. On avait donc été vite informé qu'il avait promis au roi d'opérer des réformes, et que le roi s'était engagé à le soutenir dans sa lutte contre les abus. C'était plus qu'il n'en fallait pour que les fermiers généraux et autres traitants prissent peur, et accusassent le contrôleur général d'avoir formé les projets les plus imprudents [1].

La tâche d'un ministre réformateur était, en vérité, singulièrement délicate à remplir! Les rouages de la machine gouvernementale étaient usés, démodés; on se rendait compte qu'il fallait les changer: mais il y avait si longtemps qu'ils suffisaient à la faire marcher! Et ceux qui étaient préposés à leur fonctionnement y étaient si bien habitués! Aussi, des résistances sourdes et d'ardentes récriminations allaient se produire contre toutes les tentatives de la royauté pour modifier l'état de choses existant. La coexistence d'un double courant d'opinion et d'intérêts, d'une part vers le changement, d'autre part vers le maintien des

[1] « Je ne m'étonne pas, écrivait Voltaire, que des fripons engraissés de notre sang se déclarent contre M. Turgot qui veut le conserver dans nos veines...; mais malheur à la France, s'il quittait son poste! » « J'apprends qu'il y a une forte cabale de quelques financiers contre M. Turgot. Cela seul ferait son éloge, et ne causera pas sa perte. La France serait trop à plaindre si un homme d'un mérite et d'une vertu si rares cessait d'être à la tête des affaires. » (Lettres du 19 décembre 1774, *Corresp. gén.*, XI, 405, 407.)

nstitutions politiques, sociales et financières de la France, est un des caractères principaux de l'histoire de cette époque. Ce phénomène fournit l'explication des événements qui se sont passés alors : louables efforts en vue de l'amélioration du sort des classes bourgeoise et populaire, inquiétude de ceux qui se voyaient menacés dans des situations privilégiées, hésitation dans le pouvoir central, et finalement échec de la plupart des entreprises les mieux justifiées. Bref, déconsidération de l'organisation existante, ajournement de grandes espérances, mécontentement de toutes les classes de la société, tels furent les résultats d'un besoin de réformes encouragé par la bonté du roi et déçu par sa timidité. Comme l'a écrit Tocqueville [1] : « Louis XVI, pendant tout le cours de son règne, ne fit que parler de réformes à faire. Il est peu d'institutions dont il n'ait fait prévoir la ruine prochaine... Après avoir ôté de la législation plusieurs des plus mauvaises, il les y replaça bientôt : on eût dit qu'il ne voulait que les déraciner, laissant à d'autres le soin de les abattre. »

Louis XVI avait trop peu de clairvoyance pour prévoir les difficultés de l'avenir, et avec l'inexpérience de ses vingt ans, il croyait que voulant le bien, il pouvait le faire. Turgot ne céda pas à cette illusion. « J'ai prévu, dit-il dans la lettre qu'il remit au roi le lendemain de sa nomination, que je serai seul à combattre contre les abus de tous genres ; contre les efforts de ceux qui gagnent à ces abus ; contre la foule des préjugés qui s'opposent à toute réforme, et qui sont un moyen si puissant dans les mains des gens intéressés à éterniser le désordre. J'aurai à lutter même contre la bonté naturelle, contre la générosité de Votre Majesté et des personnes qui lui sont le plus chères. Je serai craint, haï même, de la plus grande partie de la cour, de tout ce qui sollicite des grâces. On m'imputera tous les refus ; on

[1] *L'ancien régime*, p. 278.

me peindra comme un homme dur, parce que j'aurai représenté à Votre Majesté qu'elle ne doit pas enrichir même ceux qu'elle aime, aux dépens de la subsistance de son peuple. Ce peuple auquel je me serai sacrifié est si aisé à tromper, que peut-être j'encourrai sa haine par les mesures mêmes que je prendrai pour le défendre contre la vexation. Je serai calomnié et peut-être avec assez de vraisemblance pour m'ôter la confiance de Votre Majesté. »

Ces prévisions qui devaient bientôt se vérifier, dictèrent au contrôleur général la conduite qu'il avait à tenir. Il résolut de conserver provisoirement tous les impôts, car il importait de ne pas tarir les recettes de l'État. Comme l'écrivait son ami l'abbé Baudeau : « M. Turgot n'est pas assez étourdi pour culbuter sur-le-champ le bail des fermes, ni les autres arrangements financiers. » Mais en même temps il s'appliqua à réaliser des économies. Dans la lettre au roi dont nous venons de donner un extrait, il avait très nettement indiqué qu'il fallait avant tout diminuer les dépenses : « On peut, remarquait-il, espérer de parvenir par l'amélioration de la culture, par la suppression des abus dans la perception et par une répartition plus équitable des impositions, à soulager sensiblement le peuple sans diminuer beaucoup les revenus publics ; mais si l'économie n'a précédé, aucune réforme n'est possible, parce qu'il n'en est aucune qui n'entraîne le risque de quelque interruption dans la marche des recouvrements, et parce qu'on doit s'attendre aux embarras multipliés que feront naître les manœuvres et les cris des hommes de toute espèce intéressés à soutenir les abus, car il n'en est point dont quelqu'un ne vive. » Turgot avait raison de dire que la meilleure mesure à prendre dans l'intérêt des contribuables consistait à réduire les dépenses, et que la modification des impositions ne pourrait être abordée, qu'après qu'on aurait largement pourvu aux besoins du Trésor. Cette seconde règle n'est que trop souvent oubliée par ceux qui réclament

ou qui promettent l'amélioration des finances, car les seules réformes auxquelles les contribuables soient réellement sensibles sont celles qui diminuent leurs charges, et qui par suite privent l'État d'une fraction plus ou moins importante de ses revenus. Il faut donc, avant de les accomplir, avoir procuré au budget un excédent de recettes, suffisant pour que le déficit ne soit pas la conséquence de l'abandon de l'impôt supprimé comme injuste ou trop onéreux. Quel que fût son désir de soulager les classes laborieuses et spécialement les habitants des campagnes, Turgot considérait qu'il devait avant tout assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Tout en trouvant vicieux le système des impôts, il n'admettait pas qu'on pût y toucher légèrement, et cette préoccupation de sauvegarder les recettes de l'État est remarquable de la part d'un ministre, qui passait à bon droit pour passionné d'innovations.

Résolu à réduire le plus possible les dépenses publiques, il commença, avec beaucoup de sagesse, par exiger que les chefs des divers départements ministériels s'entendissent avec lui avant d'engager aucune dépense. Il savait en effet que les administrateurs qui ont la responsabilité des services publics sont portés à user largement des fonds de l'État, et qu'ils ne sont jamais à court de raisons pour expliquer que les sommes mises à leur disposition sont inférieures à ce qu'elles devraient être. Le ministre des finances, qui seul connaît les ressources du Trésor, est en position et a souvent pour devoir de leur résister. Une rare fermeté lui est pour cela nécessaire, mais Turgot n'en manquait pas, et il réclama hardiment d'être mis à même de défendre la caisse de l'État. « Il en est de nécessité absolue, écrivit-il au roi, que Votre Majesté exige des ordonnateurs de toutes les parties, qu'ils se concertent avec le ministre des finances... Il est surtout nécessaire que lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui en est chargé d'ordonner aucune dépense

nouvelle, sans avoir auparavant concerté avec la finance les moyens d'y pourvoir. Sans cela, chaque département se chargerait de dettes qui seraient toujours des dettes de Votre Majesté, et l'ordonnateur de la finance ne pourrait répondre de la balance entre la dépense et la recette. » Sous une forme modeste, cette réforme était une de celles qui pratiquement devaient donner les meilleurs résultats. Grâce à elle, l'esprit d'économie qui animait le contrôleur général pénétra dans toutes les parties de l'administration, et la fermeté de Turgot empêcha ses collègues de se lancer dans des dépenses qui n'auraient pas été, non seulement utiles, mais nécessaires.

En demandant que ceux-ci obtinssent son assentiment avant de signer aucune pièce qui aurait engagé le Trésor, il avait encore un autre but ; celui de se mettre en garde contre les générosités que l'obsession des personnages de la cour arrachait au roi et à la reine : « Votre Majesté, expliqua-t-il à Louis XVI, sait qu'un des plus grands obstacles à l'économie est la multitude des demandes dont elle est continuellement assaillie et que la trop grande facilité de ses prédécesseurs a malheureusement autorisées. Il faut, Sire, vous armer contre votre bonté de votre bonté même, considérer d'où vous vient cet argent que vous pouvez distribuer à vos courtisans, et comparer la misère de ceux auxquels on est quelquefois obligé de l'arracher par les exécutions les plus rigoureuses, à la situation des personnes qui ont le plus de titres pour obtenir vos libéralités. » Le contrôleur général aurait pu, afin de justifier la nécessité de son intervention, rappeler que, peu de temps avant son entrée au ministère, Louis XVI, malgré son aversion pour le gaspillage, avait accordé un don de 500,000 livres au duc d'Aiguillon, dont les sollicitations avaient été appuyées auprès de lui par le comte de Maurepas, son oncle. Turgot était donc fondé à dire au roi qu'il avait besoin d'être défendu contre l'avidité des personnages de la

cour, et nous aurons plus tard l'occasion de montrer qu'au risque de se créer de puissantes inimitiés, il sut empêcher la concession de beaucoup de faveurs qui auraient été aussi onéreuses qu'elles étaient peu justifiées.

Étant donnée l'insuffisance des recettes du Trésor, il était clair que la rigueur que l'on apporterait à éviter toute dépense inutile, ne suffirait pourtant pas à rétablir l'équilibre budgétaire. Il était donc urgent de s'efforcer de rendre plus productifs les droits perçus au profit de l'État. Mais ce résultat était difficile à atteindre, attendu que la répartition et le recouvrement des impôts directs s'effectuaient suivant des procédés d'une complication infinie, dont la réforme ne pouvait être qu'une œuvre très longue, et que d'un autre côté les impôts indirects étaient affermés. C'est de ce côté que se fixa d'abord l'attention du ministre. Quoiqu'il ne pût pour le moment apporter au système aucun changement essentiel, il jugea avec raison qu'il pouvait l'améliorer en posant certains principes destinés à servir de règles lors du prochain renouvellement du bail, et à en porter le rendement à un chiffre plus élevé. La durée des baux était en effet assez courte, elle ne dépassait pas six années. Le bail qui venait d'être consenti à Laurent David[1], et qui devait commencer le 1er octobre 1774, ne durerait donc que jusqu'en 1780, et en condamnant divers abus qui s'étaient introduits dans la constitution de la ferme générale, on pouvait espérer que les fermiers généraux donneraient dans six ans un prix plus fort pour l'amodiation des im-

[1] Ce Laurent David n'était pas fermier général. Les titulaires des baux de la ferme générale n'ont jamais été que des hommes de paille qui donnaient leur nom au bail, mais qui généralement n'étaient même pas des employés de la ferme : plusieurs de ceux qui ont signé les baux étaient de simples valets de chambre du contrôleur général. Le fermier réel était une société de capitalistes, composée de 60 fermiers généraux et d'un certain nombre de fermiers adjoints; leur appellation légale était celle de : cautions de l'adjudicataire général. Ils se faisaient donner par lui une procuration et géraient la levée des impôts. Les fermiers généraux étaient nommés par le roi, et à ce titre étaient fonctionnaires publics.

pôts. Turgot adressa en conséquence à Louis XVI un rapport, en date du 11 septembre 1774, dans lequel, après avoir noté que le bail Laurent David était fait moyennant 162 millions par an, il s'exprimait ainsi : « Le produit considérable de ce bail, sur lequel porte la majeure partie des dépenses de l'État, et l'énormité des fonds d'avances qu'il faudrait rembourser si l'on résiliait le traité fait entre Sa Majesté et les fermiers généraux, sont des considérations importantes pour fixer l'attention du gouvernement sur la manutention de ce bail, pour en écarter le désordre et rendre aux fermiers la justice sans laquelle ils ne pourraient soutenir leurs engagements. C'est dans cette vue que l'on croit devoir mettre sous les yeux de Votre Majesté les abus qui existent, et lui proposer les moyens d'y remédier. » D'après le ministre, la première réforme à effectuer était de ne plus nommer par pure faveur les fermiers généraux, et d'accorder leurs places « aux seules personnes qui pourraient le mieux les remplir. » La seconde était de laisser les fermiers généraux maîtres de disposer des emplois de la ferme, et de ne plus leur imposer « de sujets indignes. » La dernière enfin consistait à ne plus grever à l'avenir la ferme générale de croupes et de pensions.

Qu'entendait-on par le mot « croupe »? On désignait ainsi une part dans une affaire de finance ou de fourniture. Les croupiers des fermiers généraux étaient donc en quelque sorte leurs commanditaires, leurs bailleurs de fonds. Rien n'était plus légitime que de laisser à un fermier général, obligé de mettre dans sa charge un million et demi de livres, et souvent hors d'état de réunir personnellement une aussi grosse somme, le choix de ses associés. Les fermiers généraux adjoints possédaient tous des croupes; des parents, des amis des fermiers titulaires en possédaient également. Turgot n'élevait aucune objection contre cette manière de faire. Mais à côté de ces croupes dont l'existence s'expliquait d'une façon toute naturelle, il

y en avait d'autres dues à des procédés plus ou moins avouables, gênantes pour l'exploitation de la ferme, attendu que les mises de fonds qu'elles représentaient n'étaient pas toujours versées et que ceux qui auraient dû opérer ce versement en restaient indéfiniment débiteurs, imposées par le roi ou au nom du roi à certains fermiers qu'elles privaient d'une portion parfois importante de leurs bénéfices, et par suite onéreuses non seulement pour la ferme générale, mais aussi pour l'État. En effet, la charge qui résultait pour la ferme des prélèvements opérés par les bénéficiaires de ces croupes rentrait dans les frais généraux de celle-ci, et diminuait la redevance versée par elle au Trésor. Dans son rapport au roi, Turgot condamna en ces termes les dernières croupes dont nous venons de parler : « Elles ont été abandonnées, malgré les titulaires, à toutes sortes de personnes qui, par l'argent et l'intrigue, avaient gagné de vils protecteurs ou en avaient trompés de respectables. Elles excitent l'animadversion générale, et si le roi pouvait disposer de dix millions qu'il faudrait pour faire les fonds de ces croupes, il serait bien simple de les rembourser, et d'en faire ensuite rentrer le profit au Trésor royal. » En ce qui concerne les pensions qui étaient assignées sur les places des fermiers généraux, le contrôleur général se montra non moins sévère : « Elles se présentent, disait-il, sous un aspect plus défavorable encore que les croupes, puisque pour celles-ci on fait des fonds et que l'on supporterait les pertes, s'il y en avait, dans la même proportion que l'on retire les bénéfices, au lieu que les pensions sont une charge absolue qui, si elle était juste, aurait dû tourner tout entière au profit de l'État. » Il ajoutait que si quelques-unes de ces pensions semblaient bien méritées, d'autres « loin de pouvoir être justifiées par aucun motif, en offraient au contraire de décisifs pour les faire proscrire » ; mais qu'elles paraissaient avoir été consacrées par « la volonté du roi, quoique surprise, » et que les incon-

vénients d'une revision devaient faire écarter cette mesure. Louis XVI s'empressa d'approuver les propositions de son ministre, et dès le 13 septembre celui-ci adressa aux fermiers généraux une circulaire, dans laquelle il leur fit connaître que si les croupes et pensions existantes étaient provisoirement respectées, c'était la dernière fois qu'elles figureraient parmi les clauses d'un bail. « Sa Majesté m'ordonne de vous dire qu'elle est déterminée à ne plus accorder à l'avenir aucune de ces faveurs particulières à des personnes étrangères à la ferme générale, regardant ces sortes de grâces comme aussi dangereuses pour ses fermes et pour le maintien du crédit de ses finances que contraires à votre intérêt légitime; et si le respect de Sa Majesté pour les volontés de son aïeul, et surtout son attachement inviolable à toute espèce d'engagement, ne lui permet pas de revenir à présent contre les arrangements qui ont été faits et qui portent l'empreinte de la volonté du feu roi, la connaissance que vous avez de ces intentions pour l'avenir doit vous rassurer sur le danger des conséquences. »

C'est évidemment afin d'éviter de scandaleuses révélations et afin de respecter les engagements pris avant son entrée aux affaires, que Turgot ne voulut pas prononcer la suppression immédiate d'aucune croupe ni pension. Les fermiers généraux auraient désiré qu'il se montrât plus hardi, mais dans son rapport au roi, il constate « que les réclamations des fermiers contre les croupes et les pensions dont leurs places sont grevées sont mal fondées, car ils ont connu ces charges avant de s'engager, ils ont donné une soumission d'y satisfaire avant de signer le bail, et il leur était libre de refuser de contracter sous la condition qui leur était imposée ». Dans ces conditions, les exonérer du paiement des croupes et des pensions eût été leur faire un cadeau sans profit pour le Trésor, et il était à craindre que des indiscrétions, voire même les plaintes des intéressés, ne missent promptement le public dans le secret des

faveurs pécuniaires jusqu'alors servies par la ferme. Or, le prédécesseur de Turgot en avait fait dresser le tableau, et il n'était pas édifiant. Le roi était personnellement intéressé dans trois places de fermiers généraux : dans deux pour un quart et dans une pour moitié ; la famille de M^me^ de Pompadour avait été gratifiée d'une croupe d'un quart et d'une pension de 12,000 livres ; M^me^ du Barry d'une croupe de 200,000 livres ; l'abbé Terray ne s'était pas oublié et il possédait dans deux charges une croupe d'un quart, dans une autre charge une pension de 22,000 livres ; les tantes de Louis XVI, ainsi que les comtesses de Provence et d'Artois, avaient chacune à leur disposition plusieurs pensions de 6,000 à 15,000 livres ; enfin la nourrice du feu duc de Bourgogne, le valet de chambre de Louis XV, l'huissier de son cabinet, une chanteuse du concert de la reine, un officier de la Petite-Écurie, etc., touchaient sur la ferme des pensions plus ou moins élevées. Turgot jugea très sagement qu'il importait à la dignité du trône que toutes ces choses ne fussent pas divulguées [1].

Mais rien ne l'empêchait de rompre de suite avec une détestable coutume, à laquelle donnait lieu la signature de tout nouveau bail de la ferme générale. En vertu d'un usage traditionnel, le contrôleur général recevait des fermiers un don de 100,000 écus, qui portait le nom de pot-de-vin. Terray trouvant cette somme insuffisante, s'était même fait allouer par la ferme une gratification supplémentaire de 152,000 livres [2]. Le pot-de-vin et la gratification ne devant être payés que le 1^er^ octobre 1774, date à partir de laquelle commençait le nouveau bail, et l'abbé Terray n'occupant plus le contrôle général, Louis XVI re-

[1] Elles ne tardèrent pas toutefois à être connues, car une copie de l'état des croupes et pensions dressé par l'abbé Terray circula dans quelques salons de Paris, et elle fut reproduite dans un pamphlet qui parut en 1776, sous le titre de : *Mémoire concernant l'administration des finances sous le ministère de l'abbé Terray.*

[2] *Histoire financière de la France*, par Bailly, II, 184.

fusa à celui-ci la permission de les recevoir, et le don de la ferme générale fut versé dans la caisse des hôpitaux. Ce fait produisit une profonde sensation, et comme il répondait à ce besoin de moralité qui a toujours été en France une aspiration populaire, aucun acte de l'administration financière de Turgot ne lui fit plus d'honneur, dans l'esprit des masses, que la condamnation prononcée par lui contre les pots-de-vin et les croupes.

Chaque fois que la ferme générale s'adressa au contrôleur général afin qu'il sauvegardât ses recettes, il la couvrit hardiment de sa protection. Il savait en effet que la fraude est non seulement déloyale, mais encore nuisible aux honnêtes gens, car elle appauvrit le Trésor et rend nécessaire, par voie de conséquence, le maintien ou même l'augmentation d'impôts qui, s'ils rentraient intégralement, pourraient être diminués. Aussi la ferme s'étant plainte de ce qu'aux entrées de Paris beaucoup de riches bourgeois et de gentilshommes se refusaient à laisser visiter leurs carrosses, chaises de poste et fourgons, il fit procéder à une enquête et il acquit la certitude que « des seigneurs de la cour et d'autres personnes » s'étaient soustraits aux visites, et que leurs cochers et postillons, en franchissant rapidement les barrières, avaient failli écraser plusieurs commis. Immédiatement il soumit à la signature du roi une ordonnance, qui porte la date du 15 février 1775, et qui enjoignit aux voitures et équipages « de toutes sortes de personnes sans exception, d'arrêter aux portes et barrières de la ville de Paris, à la première réquisition des commis, pour être la visite faite par eux », qui prescrivit aux commis de dresser des procès-verbaux contre toutes personnes, quelle que fût leur qualité, qui résisteraient à leurs injonctions, et qui prononça contre les contrevenants la confiscation des marchandises, l'amende et la prison. On voit que pour assurer la rentrée de l'impôt, Turgot ne craignait pas de se faire des ennemis et qu'il entendait que les taxes fussent payées

par ceux qui possédaient des carrosses, comme par ceux qui n'en avaient pas.

Nous avons dit que la ferme générale ne fonctionnait pas seule, et que la perception de certains droits était confiée à des fermes particulières. Une de ces fermes avait obtenu en 1772 le bail de la fabrication exclusive des poudres et salpêtres, et les clauses du bail avaient été si mal combinées qu'il rapportait peu au Trésor, mais procurait au fermier des bénéfices représentant annuellement près du tiers des capitaux mis par lui dans son entreprise. Turgot profita de ce que celui-ci n'avait pas strictement rempli toutes les conditions de son contrat pour en prononcer la résiliation, et il fit convertir par un arrêt du Conseil, en date du 28 mai 1775, le bail des poudres en une régie pour le compte du roi. Cette régie, dont l'illustre Lavoisier fut un des administrateurs, réussit parfaitement ; non seulement les procédés de fabrication de la poudre firent de grands progrès, grâce à la science de Lavoisier, mais les profits annuels provenant de la vente de la poudre s'accrurent d'environ un million de livres. En outre, un autre résultat fut atteint, qui avait été, non moins que l'augmentation des recettes, une considération déterminante pour le contrôleur général. Ce résultat fut de débarrasser les habitants des villages et des petites villes d'une servitude vexatoire. Les employés de la ferme des poudres avaient eu jusqu'alors le droit, ainsi que le constate l'arrêt du Conseil, « de fouiller dans les maisons et dans tous les lieux habités, pour en enlever les matières salpêtrées, et de se faire fournir, à un prix inférieur au prix courant, les bois et le logement nécessaires à la cuite de leurs salpêtres ». Les abus qui naissaient d'un pareil droit se devinent aisément. Ils prirent fin dès que la régie fut créée, car il fut ordonné (règlement du 30 mai 1775) que « la fouille dans les maisons, caves, celliers, bergeries, écuries et autres lieux bas », pour la recherche du salpêtre,

n'aurait plus lieu que d'accord avec les propriétaires et locataires, et que le bois et le logement ne seraient plus fournis gratuitement aux salpêtriers. La conversion du bail des poudres en une régie fut donc aussi avantageuse pour les contribuables que pour le Trésor.

Nous en dirons autant de la suppression des privilèges qui avaient été accordés à divers entrepreneurs pour l'exploitation des diligences et messageries. Ces entrepreneurs s'acquittaient fort mal de leur service, tout en exigeant du public des taxes élevées. Turgot résolut donc de résilier leurs baux, de leur accorder des indemnités et de constituer une administration royale des messageries. Cette mesure fut réalisée par un arrêt du Conseil, du 7 août 1775[1], qui promit au public « de substituer aux carrosses dont se servent les fermiers actuels, des voitures légères, commodes et bien suspendues[2], d'en faire faire le service à un prix modéré, également avantageux au commerce et aux voyageurs ; enfin d'astreindre les maîtres de poste à fournir les chevaux nécessaires pour la conduite desdites voitures, sans aucun retard, et avec la célérité que ce service exige. » Les promesses contenues dans le préambule de l'arrêt furent tenues. L'administration des messageries transporta les voyageurs plus rapidement et à moins de frais, et malgré les dépenses qu'elle eut à supporter, elle versa au Trésor des sommes qui dépassèrent de plus d'un million le montant des redevances des anciens entrepreneurs.

Tout en recherchant l'amélioration des recettes publiques, Turgot était bien décidé à soulager, le plus qu'il le pourrait, le sort des contribuables. Dans ce but, il commença

[1] L'adoption de cet arrêt fut vivement combattue par un des collègues de Turgot, par le ministre Bertin, et sans l'appui que lui prêta Malesherbes, Turgot aurait été sans doute obligé de renoncer à son projet. (Bachaumont, *Mém. secrets*, XXX, 292, 301.)

[2] Ces voitures qui, à leur apparition, excitèrent une véritable admiration, tant elles étaient supérieures aux anciennes, reçurent le nom de turgotines.

par supprimer un certain nombre de charges inutiles, qui étaient doublement onéreuses à l'État : par les émoluments que touchaient les titulaires, et par les exemptions d'impôts dont ils jouissaient. La création d'offices avait constitué un moyen de crédit auquel on avait souvent eu recours depuis un siècle. Lorsque les contrôleurs généraux des finances avaient ressenti de pressants besoins d'argent, ils avaient inventé quelques nouvelles charges et les avaient mises en vente, bien sûrs de trouver des acquéreurs, d'abord parce que la bourgeoisie aimait déjà les fonctions publiques et les titres judiciaires ou administratifs, ensuite parce que la possession d'une charge royale comportait la jouissance de privilèges, entr'autres l'exemption de la taille, de la corvée, de la milice, etc. Par suite des embarras constants du Trésor, les offices créés uniquement à titre d'expédient financier s'étaient multipliés au delà de toute vraisemblance, au grand détriment de la masse des taillables dont le fardeau se trouvait par suite augmenté. Turgot s'appliqua à en réduire le nombre. Il commença par éteindre l'office de receveur général de la capitation et des vingtièmes de la ville de Paris, et répartit ses attributions entre les receveurs des impositions de ladite ville (édit de janvier 1775) ; puis il supprima les offices des « conseillers-commissaires, receveurs, contrôleurs, payeurs, greffiers et commis anciens, alternatifs, triennaux et quatriennaux des saisies réelles, » établis près le parlement et le Châtelet de Paris (édit de juin 1775) ; les titulaires de ces diverses charges étaient fort nombreux[1], et ils furent avantageusement remplacés par un seul contrôleur général des saisies

[1] Par suite de leur grand nombre, ils ne touchaient chacun que de faibles émoluments; aussi beaucoup s'étaient laissés aller, afin d'accroître leurs bénéfices, (le préambule de l'arrêt le constate), à disposer d'une grande partie des fonds provenant des saisies réelles ; ils étaient pour la plupart hors d'état d'en opérer la restitution et le gage des créanciers se trouvait compromis. Voilà un exemple des inconvénients qu'offrait la multiplication des offices.

réelles. De même, par le motif que la chambre des comptes de Blois avait un ressort peu étendu, que ses membres étaient « pour ainsi dire sans fonctions, et qu'ils jouissaient néanmoins, au préjudice des autres sujets du roi, de privilèges considérables qu'il était juste de ne pas laisser subsister, » un édit de juillet 1775 prononça la suppression de cette chambre. Quelques mois plus tard, un édit de février 1776 abolit « comme onéreuse aux peuples et inutiles à la police, qui avait servi de prétexte à leur établissement, » 3,200 offices qui devaient « leur origine à des besoins extraordinaires de l'État, dans des temps de calamité. » Ces offices étaient ceux des porteurs et mesureurs de grains, jurés-vendeurs de marée, rouleurs, chargeurs et déchargeurs de vins, contrôleurs des vins et liqueurs, courtiers-commissionnaires de vins, etc., dont les fonctions s'exerçaient sur les ports, quais, halles et marchés de Paris, et qui percevaient des droits à leur profit sur toutes les denrées introduites dans la ville. Comme les possesseurs des offices en question les avaient achetés à prix d'argent, et qu'ils s'étaient formés en communautés dont plusieurs avaient des dettes, les droits qu'ils étaient autorisés à percevoir furent provisoirement maintenus et affectés au remboursement tant de la finance des offices que des dettes des communautés ; mais leur recouvrement, confié à la ferme générale, fut simplifié, et le commerce parisien échappa aux formalités et aux lenteurs qui résultaient de l'intervention de plus de 3,000 agents pourvus d'un titre officiel.

Il existait dans les provinces une catégorie de fonctionnaires aussi inutiles à l'État que nuisibles aux contribuables : nous voulons parler des receveurs des tailles alternatifs, c'est-à-dire chargés de procéder dans chaque élection à la perception de la taille, les uns pendant les années paires, les autres pendant les années impaires. Un édit du mois d'août 1775 décida que les receveurs alternatifs

disparaîtraient par voie d'extinction, et qu'il n'y aurait plus à l'avenir qu'un seul receveur des tailles par élection. « Nous avons reconnu, déclare le préambule de cet édit, que si les rois, nos prédécesseurs, ont été obligés de chercher, dans la création de divers offices, des ressources momentanées pour faire face aux dépenses imprévues occasionnées par le malheur des temps et par les guerres, la multiplicité des offices de receveurs des tailles a produit le double inconvénient de charger nos revenus de paiements de gages susceptibles aujourd'hui d'être retranchés, et d'exposer les peuples au concours des poursuites de plusieurs receveurs qui, en se croisant, multiplient nécessairement les frais et rendent la perception de nos revenus plus difficile et plus onéreuse à nos peuples. » Ce dernier inconvénient était très notable. Il arrivait fréquemment, en effet, que lorsqu'un taillable était en retard pour l'acquittement de ses impôts, le receveur qui avait à opérer la rentrée de la taille pour l'année courante et celui qui avait été en fonctions pendant l'année précédente le poursuivaient en même temps, chacun afin d'obtenir le paiement de ce qui restait dû sur l'exercice pour lequel il avait compétence ; de là, des saisies multipliées et ruine des taillables. Aussi, n'est-il pas douteux que Turgot n'eût prononcé l'extinction immédiate des offices alternatifs de receveurs des tailles, si elle n'avait pas dû avoir pour conséquence le remboursement de la finance payée par les titulaires, et être, par suite, une cause de gêne momentanée pour le Trésor. Mais il ne voulait pas que ses réformes eussent une apparence spoliatrice : quand il supprimait une charge, il tenait à ce que le prix acquitté par son possesseur lui fût remboursé, et comme l'argent était rare dans les caisses de l'État, il se voyait condamné aux atermoiements.

Dans l'intérêt des taillables, et afin de délivrer les habitants des campagnes d'une criante injustice, le contrôleur général fit adopter un important changement de législation.

Ainsi qu'il l'explique dans un rapport au roi, en date du 3 janvier 1775, la taille était répartie entre les paroisses par les intendants, et, cette répartition une fois arrêtée, chaque communauté était considérée comme débitrice de la totalité de la taille mise à sa charge. Elle avait non seulement à répartir, comme bon lui semblait, entre les taillables la somme fixée par l'intendant, mais encore à opérer elle-même le recouvrement de cette somme. Ceux auxquels incombait le lourd fardeau de percevoir la taille s'appelaient les collecteurs ; ils avaient en outre la délicate mission de procéder à la répartition individuelle de l'impôt, mais cette opération ne concernait que la communauté, et qu'elle fût bien ou mal faite, qu'elle fût entachée ou non d'inégalité, ou bien que certains contribuables fussent insolvables, ou bien encore que les fonds recueillis disparussent en totalité ou en partie par la faute ou la négligence des collecteurs, il fallait que de toutes façons la totalité de la taille imposée à l'ensemble de la paroisse fut versée entre les mains du receveur des tailles. « Il suit de là, conclut le mémoire, que si quelqu'un des particuliers compris dans le rôle est hors d'état de payer, c'est à la communauté entière à payer pour lui. Si le collecteur chargé de la levée des deniers les dissipe au lieu de les porter à la recette des tailles, c'est encore la communauté qui fait tous les deniers de sa banqueroute. Ainsi, tous les contribuables de la communauté sont regardés comme débiteurs solidaires répondant les uns pour les autres, répondant pour la communauté, comme elle pour eux, de la somme imposée. » Un pareil système avait certes des avantages pour l'État, qu'il débarrassait des difficultés inhérentes à la détermination et à la perception de la part d'impôt due par chaque contribuable ; mais il offrait deux inconvénients : d'une part, ainsi que nous aurons plus tard l'occasion de l'établir, les collecteurs abandonnés à eux-mêmes et n'étant ni guidés ni surveillés par les agents de l'administration, commettaient

dans la répartition de la taille une foule d'erreurs et d'injustices ; d'autre part, la solidarité existant entre tous les habitants de chaque paroisse pour le paiement intégral de la taille avait souvent pour conséquence de ruiner soit les collecteurs, soit les plus forts imposés. Ce résultat est constaté, dans les termes suivants, par le rapport au roi du 3 janvier 1775 : « Le cas d'insolvabilité et de dissipation de deniers de la part des collecteurs est très fréquent, surtout dans les provinces pauvres, et alors la loi qui rend les quatre plus haut taxés responsables de cette insolvabilité est d'un excès de dureté très injuste..... Tous les ans il y a un certain nombre de cultivateurs les plus riches et les plus capables qui, sans qu'il y ait aucunement de leur faute, et uniquement à cause de la faute d'autrui, sont ruinés, et le sont au détriment de leurs concitoyens et de l'État, pour faire l'avance d'une portion d'imposition qu'ils ne doivent pas. » En conséquence, et conformément à la proposition de Turgot, une déclaration royale, du mois de janvier 1775, désireuse d'abolir, porte son préambule, « les poursuites rigoureuses qui exposent les principaux contribuables à la perte de leur fortune et de leur liberté, répandent l'effroi dans les campagnes, découragent l'agriculture, et obligent malgré eux les receveurs des tailles à des frais considérables contre des habitants qu'il est de leur devoir et de leur intérêt de ménager le plus possible, » supprima, sauf en cas de rébellion, les contraintes solidaires entre les habitants des paroisses pour le paiement de la taille.

Jamais ministre n'avait été plus favorablement disposé que Turgot en faveur des taillables. Lorsqu'il occupait l'intendance de Limoges, il avait pu se rendre un compte approfondi des vices d'un impôt qui ne frappait que la population rurale, et il avait multiplié ses efforts afin d'adoucir le sort des taillables de sa généralité. Entre autres progrès réalisés par lui, il avait remplacé la corvée militaire par une imposition additionnelle au principal de la taille. Les

habitants assujettis à la taille étant en même temps soumis à la corvée, il semble qu'il n'avait fait que déplacer leur fardeau, et qu'il n'en avait pas diminué le poids. Mais il les avait au contraire soulagés d'une façon sensible. Le service des convois militaires incombait en effet presque exclusivement à certains villages, à ceux situés à proximité des routes suivies par les convois de l'armée; il occasionnait des corvées sans nombre aux paysans de ces villages, tandis qu'il était insensible pour les paroisses éloignées des routes où avaient lieu les transports de la guerre. En faisant supporter la dépense de ces transports à toute la province, l'intendant du Limousin avait rendu un immense service aux communautés de campagne qui avaient été jusqu'alors accablées par la corvée militaire, et il n'avait eu par contre à relever que dans une faible proportion la taille du reste de la population. En outre, il s'était convaincu qu'en chargeant des entrepreneurs de transporter les munitions et approvisionnements nécessaires à l'armée, ils accomplissaient ce service bien plus économiquement que lorsqu'ils étaient obligés de demander le concours des corvéables. Aussi profita-t-il de son passage au ministère pour généraliser la mesure, d'autant plus que dans plusieurs généralités elle avait été déjà adoptée et que partout elle avait réussi. Un arrêt du Conseil, en date du 29 août 1775, disposa en conséquence que les convois de la guerre ne donneraient plus lieu à l'application de la corvée et que les frais en seraient couverts au moyen d'une addition au brevet annuel de la taille.

Si peu brillante que fût la situation du Trésor, Turgot crut que des considérations graves lui commandaient de renoncer, au moins en partie, à quelques taxes de peu d'importance perçues au profit de l'Etat. Ainsi il accorda l'exemption de tous droits aux pêcheurs français qui introduiraient dans nos ports de la morue sèche, par le motif qu'il était « très intéressant de faciliter cette consommation, tant pour encourager les pêches maritimes, qui sont la véritable

école des matelots, que pour multiplier un genre de subsistance qui convient beaucoup à la classe la plus indigente du peuple. » (arrêt du Conseil du 30 janvier 1775). Afin de fournir également « au peuple de la capitale un moyen de subsistance que l'excès des droits lui rendait difficile », il réduisit de moitié la taxe frappant à Paris le poisson de mer frais, et il abolit celle sur le poisson salé (arrêt du Conseil du 13 avril 1775[1].) Une autre fois, il démontra à Louis XVI que les huit sous pour livre qui avaient été ajoutés en 1771 aux droits de péage, halage, passage, pontonage, travers, barrage, etc., ainsi qu'aux droits de bac, nuisaient au commerce, n'étaient pas toujours exactement calculés et « tombaient en grande partie sur la portion la plus pauvre de ses sujets; » les sous additionnels furent en conséquence supprimés par un arrêt du Conseil du 13 septembre 1774. Trois mois plus tard, un arrêt du 2 janvier 1775 exempta des droits d'insinuation, centième denier et franc-fief les baux des biens ruraux, passés par devant notaires pour une durée variant de neuf à vingt-neuf ans; cette exemption est motivée sur ce que « tous les biens-fonds de quelque genre qu'ils soient, même ceux qui sont en valeur et en pleine culture, sont susceptibles d'améliorations, et que la plupart des cultivateurs ne s'occupent de cet objet important qu'autant qu'ils espèrent trouver, dans une jouissance plus longue que celle des baux ordinaires, le moyen de se dédom-

[1] Dans la *Diatribe à l'auteur des éphémérides*, Voltaire apprécie en ces termes l'arrêt du 13 avril 1775 : « Il me paraît que votre secret est surtout de diminuer les impôts pour augmenter la recette. Vous confirmez cette vérité qu'on pourrait prendre pour un paradoxe, en rapportant l'exemple de ce que vient de faire un homme plus instruit peut-être que Sully, et qui a d'aussi grandes vues que Colbert, M. Turgot. Pendant l'année 1774, il y avait un impôt considérable établi sur la marée fraîche; il n'en vint, le carême, que 153 chariots. Le ministre dont je vous parle diminue l'impôt de moitié, et cette année 1775 il en est venu 596 chariots; donc le Roi sur ce petit objet a gagné plus du double; donc le vrai moyen d'améliorer le Roi et l'État est de diminuer tous les impôts sur la consommation, et le vrai moyen de tout perdre est de les augmenter. »

mager des dépenses qu'entraînent leurs opérations. » Dans l'intérêt de l'industrie manufacturière, les étoffes de soie, de laine et autres, expédiées des diverses provinces à Paris pour en être réexportées, furent affranchies du paiement des droits élevés auxquels elles avaient été assujetties en 1772, et qui avaient eu pour effet de les empêcher d'entrer dans Paris, ce qui était une grande gêne pour les marchands et fabriquants, obligés d'entreposer leurs étoffes dans la banlieue de la capitale (arrêt du Conseil du 25 décembre 1775). Puis les anciens règlements qui avaient monopolisé à Paris le commerce du suif au profit de la corporation des chandeliers, et qui en même temps avaient fortement taxé leur matière première, furent abrogés, malgré la résistance du parlement, par des lettres-patentes du 6 février 1776, et les droits furent sensiblement diminués, afin que les artisans pussent se procurer la chandelle à plus bas prix.

Tous ces abaissements de droits étaient, on le voit, amplement justifiés, et ils rentraient dans le plan financier adopté par Turgot, en ce sens qu'ils n'étaient pas de nature à compromettre les recettes du Trésor, et qu'ils apportaient quelque adoucissement aux conditions de la vie des contribuables les plus pauvres. Combien le ministre eût désiré pouvoir faire davantage et accomplir une réforme qui, en matière d'impôts, était un des vœux principaux de l'école économique ! Comme tous les physiocrates, il était hostile aux impositions indirectes, et dans son éloge de Gournay, il avait écrit qu'il était essentiel d'anéantir « cette multitude de taxes que la nécessité de subvenir aux besoins de l'État a fait imposer sur tous les genres de travail, et que les embarras de la perception rendent quelquefois encore plus onéreuses que la taxe elle-même, la multiplicité des droits sur chaque espèce de marchandises, la variété des tarifs, l'inégalité de ces droits dans les différentes provinces, les bureaux sans nombre établis aux frontières de ces pro-

vinces, la multiplication des visites, l'importunité des recherches nécessaires pour aller au-devant des fraudes, la nécessité de s'en rapporter, pour constater ces fraudes, au témoignage solitaire d'hommes intéressés et d'un état avili, enfin, l'obscurité et le mystère impénétrable résultant de cette multiplicité de droits locaux et de lois publiées en différents temps, obscurité dont l'abus est toujours en faveur de la finance contre le commerce, les droits excessifs, les maux de la contrebande, la perte d'une foule de citoyens qu'elle entraîne, etc., etc.[1] » En traçant ce sombre tableau des inconvénients qu'offraient de son temps les droits indirects, Turgot ne cédait pas aux entraînements d'une opinion systématique: il décrivait des maux qui n'étaient que trop réels. Mais ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, il était trop dévoué aux intérêts de la chose publique, pour proposer au roi des dégrèvements dont le résultat eût été d'accroître démesurément le déficit. Il connaissait en effet l'état aussi exact que possible des recettes et des dépenses publiques et il savait que le Trésor avait un impérieux besoin de tous ces revenus.

A peine avait-il été nommé ministre, qu'il avait voulu avoir le compte vrai et détaillé des charges et des ressources de l'État. La chose n' était pas facile, à cause du désordre de la comptabilité publique. Cependant ses collaborateurs parvinrent à dresser un état applicable à l'année 1775. Contrairement à ce qui se passait généralement, ils inscrivirent dans le budget, pour leur montant brut, les recettes et les dépenses. Ainsi les états de prévision arrêtés par l'abbé Terray pour 1773 et 1774 avaient admis 205 et

[1] Dans un rapport qu'il avait adressé en 1772 au contrôleur général au sujet des octrois, Turgot avait dit de même : « Je ne vous dissimulerai pas que tous ces droits sur les consommations me paraissent un mal en eux-mêmes; que de quelque manière qu'ils soient imposés, ils me paraissent toujours retomber sur les revenus des terres... La dépense commune des villes devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes et de leur banlieue, puisque ce sont eux qui en profitent véritablement. »

207 millions de recettes; mais ils avaient défalqué 143 et 165 millions de déductions ; on désignait par ce nom d'une part les frais de perception, modérations et non-valeurs des impôts exploités en régie, d'autre part les rentes, pensions et traitements assignés sur le produit de tel ou tel impôt et payés par des caisses spéciales. Or le produit des fermes générales, des tailles, des vingtièmes, de la capitation, était en grande partie affecté au paiement de la plupart des rentes et servait aussi à acquitter des pensions, des traitements, des remboursements, etc. Les évaluations dressées par ordre de Turgot présentent donc des chiffres plus élevés que ceux de son prédécesseur, mais elles permettent mieux d'apprécier les charges réellement supportées par la population.

Voici les chiffres du budget de 1775 : recettes, 377,287,637 livres ; dépenses, 414,445,163 livres. Les principaux éléments de recettes sont : les fermes générales, 152 millions ; les recettes générales (comprenant la taille, la capitation et les vingtièmes dans les pays d'élections et les pays conquis), 140 millions ; la régie des droits réunis, 8 millions ; la ferme des postes, 7,700,000 livres ; la régie des hypothèques, 7,400,000 livres ; la régie des domaines, 4 millions ; le produit des bois du roi, 3,300,000 livres ; les impositions de la ville de Paris, 5,900,000 livres ; les contributions des pays d'états, 24 millions ; le don gratuit du clergé, 4 millions. Quant aux dépenses, elles se répartissaient ainsi : Maisons du roi, de la reine et des princes. 34,400,000 livres ; Maison militaire du roi, 8 millions ; extraordinaire des guerres, 63,400,000 livres ; ordinaire des guerres, 10 millions ; artillerie et génie, 10 millions ; maréchaussée, 2,600,000 livres; pensions de la guerre, 4,500,000 livres ; marine et colonies, 33,100,000 livres ; affaires étrangères et ligues suisses, 11,800,000 livres ; ponts et chaussées, 5,400,000 livres ; rentes perpétuelles, 47,400,000 livres ; rentes viagères, 45,900,000 livres ;

intérêts des fonds d'avances, 26,900,000 livres; frais de régie et d'administration, 15,800,000; remises et indemnités, 7,200,000 livres; charges du roi, aumônes, gages, 14,300,000 livres; pensions et gages des gens de justice, 12,200,000 livres; gages du Conseil, 4,400,000 livres; pensions et traitements divers, 2,100,000 livres; dépenses imprévues et diverses, 17,300,000 livres; dépenses arriérées, 15 millions; remboursements, 20,200,000 livres. L'écart entre les dépenses et les recettes accusait un déficit de 37,157,526 livres. Un travail de revision ramena ce déficit à 36,498,710 livres. Même ainsi réduite, l'insuffisance des recettes était très importante, puisqu'elle atteignait le dixième du montant du budget, et elle est la justification de la politique financière de Turgot, consistant à maintenir les impositions en vigueur, jusqu'à ce que les circonstances se prêtassent à leur transformation, et d'autre part à s'interdire toute dépense ne présentant pas un caractère évident de nécessité.

Grâce à la sagesse et à la fermeté avec lesquelles on le voyait diriger les finances de la France, Turgot parvint d'ailleurs à relever notablement le crédit public[1]. Lorsqu'il fut renvoyé du ministère, au mois de mai 1776, il était sur le point de conclure en Hollande un emprunt de 60 millions, à 4 0/0, tandis que le taux des emprunts contractés par Terray avait été de 12 0/0. Il avait remboursé 39 millions d'anticipations et 20 millions de dettes exigibles, tout en réduisant à une vingtaine de millions le déficit budgétaire. Enfin, il était occupé à mûrir un grand projet de réorganisation de l'impôt. Il se proposait d'établir sous le nom de

[1] Dès le milieu de l'année 1775, l'amélioration du crédit se faisait sentir. « La confiance publique, malgré les plaintes des fraudeurs du gouvernement, devient telle que l'argent, resserré depuis très longtemps, sort et circule en abondance, au point que les financiers en bonne réputation trouvent aisément des emprunts à 4 °/₀. On ne doute pas, si cela continue, que l'intérêt ne se réduise incessamment de lui-même à ce taux-là. » (Bachaumont, *Mém. secrets*, XXX. 302.)

subvention territoriale, une taxe qui aurait porté également sur toutes les propriétés foncières, sans exemption aucune ; les privilégiés auraient donc payé leur part d'impôt, et par suite les contribuables non privilégiés auraient profité d'un notable dégrèvement.

Tels sont les actes et projets plus spécialement financiers qui ont signalé le passage de Turgot au contrôle général. Il est le premier qui ait compris que le ministre chargé de l'administration des finances, avait d'autres devoirs que celui de remplir, par tous les moyens, les caisses du Trésor. Ses prédécesseurs n'étaient, à vrai dire, que des commis préposés à la recette ; ils appliquaient leur ingéniosité à rechercher les expédients, même les moins avouables, de nature à pourvoir aux dépenses, et le développement de la richesse générale était étranger à leurs préoccupations. Au contraire, Turgot savait qu'il y a un lien étroit entre la prospérité publique et la prospérité des finances. « La finance est nécessaire, avait-il écrit dans son éloge de Gournay, puisque l'État a besoin de revenus ; mais l'agriculture animée par le commerce est la source de ces revenus. Il ne faut donc pas que la finance nuise au commerce, puisqu'elle se nuirait à elle-même. Ces deux intérêts sont essentiellement unis. » Guidé par cette notion si juste, Turgot, on l'a vu, s'est plus attaché à diminuer le poids des dépenses qu'à grossir le rendement des impots, et s'il était resté aux affaires, il eût, par une meilleure répartition des taxes, grandement soulagé les contribuables qui payaient le plus. Ceci suffit pour expliquer la popularité dont il jouissait au moment de sa chute. Le public n'était pas en état d'apprécier tout le mérite des desseins du contrôleur général, mais il se rendait compte que sa politique financière était inspirée par d'autres principes que ceux qui avaient jusqu'alors prévalu, et il lui en savait gré.

CHAPITRE IV

I. Caractère général des grandes réformes entreprises par Turgot. — Edits de 1754, 1763 et 1764 sur la liberté du commerce des grains. — Opposition soulevée par ces édits; les *Dialogues sur la liberté du commerce des blés.* — Édit de 1770 interdisant l'exportation et réglementant le commerce des blés ; le *Pacte de famine.* — Arrêt du Conseil du 13 septembre 1774 rendant libre à l'intérieur du royaume le commerce des grains. — Explications données par le préambule de l'arrêt à l'appui de cette mesure. — Nouveauté du langage adressé a la nation. — Fermeté déployée par Turgot lors des émeutes de 1775. Diverses mesures complètent l'édit de 1774; Turgot s'en remet à la liberté pour assurer la subsistance du peuple. — Edit d'avril 1776 rendant libre le commerce des vins; entraves surannées qu'il fait disparaître. — II. Le rappel des parlements, seuls corps qui puissent prendre la défense des contribuables, est, à l'avènement de Louis XVI, réclamé par l'opinion publique. — Turgot ne peut s'opposer au rétablissement des cours souveraines, qui seules limitaient l'absolutisme royal. — Leur rappel le 12 novembre 1774. — La constitution d'assemblées délibérantes aurait été l'unique mesure qui eût rendu inutile le retour des parlements. — La convocation des États généraux est demandée par la Cour des aides en 1775. — Motifs pour lesquels Turgot se montre défavorable à cette convocation. — Le parlement condamne deux brochures contre le pouvoir absolu. — Plan de Turgot relatif à la constitution d'assemblées électives et délibérantes. — Considérations financières qui inspirent son mémoire sur les municipalités.

I

Les améliorations que nous venons d'exposer suffiraient pour mériter à Turgot une place à part parmi les contrô-

leurs généraux. Toutefois ce ministre n'aurait pas donné aux idées libérales et réformatrices la vive impulsion qu'il leur imprima, il n'aurait pas communiqué à la société française de son temps une sorte d'ébranlement, s'il eût borné son action à des mesures purement financières. L'étendue des attributions attachées à la place de contrôleur général lui permit d'accomplir des réformes, qui de nos jours ne rentreraient guère dans la compétence d'un ministre des finances. Ces réformes méritent d'être exposées avec quelque détail, tant à cause de leur importance, qu'à raison de ce qu'elles rentraient dans le plan arrêté par Turgot en vue du développement de la prospérité publique, développement qu'il considérait, ainsi que nous l'avons dit, comme devant permettre l'allégement d'une partie des impôts.

La première des grandes innovations dont Turgot prit l'initiative, concerne la liberté du commerce des grains, et pour permettre d'en apprécier la portée, pour expliquer le caractère de hardiesse qu'elle avait aux yeux des contemporains, il importe de rappeler les circonstances et les termes dans lesquels elle fut réalisée.

De tout temps les rois de France avaient réglementé le commerce du blé. De nombreuses ordonnances inspirées par le désir d'empêcher le haut prix de cette denrée, avaient enjoint aux cultivateurs et marchands de ne garder que les quantités de grains nécessaires à leur consommation et à l'ensemencement des terres, et leur avaient fait défense d'acheter ou de vendre du blé en dehors des marchés. D'autres ordonnances, datant des XVI^e^ et XVII^e^ siècles, avaient interdit aux laboureurs et aux personnes nobles ou pourvues d'offices de se livrer au commerce des grains, et enjoint à ceux qui voudraient exercer ce commerce de faire enregistrer leurs noms et demeures aux greffes royaux de leur domicile, de déclarer le lieu et le montant de leurs achats, d'approvisionner régulièrement les marchés. En outre, toutes les fois que des disettes éclataient, et il s'en

produisait très souvent, des édits fixaient le prix maximum auquel devaient être vendus le blé et le pain, et interdisaient l'emploi des grains pour tout usage industriel, par exemple dans la fabrication de la bière. En même temps les parlements, considérant que les pouvoirs de police dont ils étaient investis les autorisaient à pourvoir à la sûreté des subsistances dans l'étendue de leurs ressorts, ne manquaient pas alors d'intervenir pour défendre le transport des céréales en dehors des limites de chaque province, pour ordonner la recherche des approvisionnements qui pouvaient exister soit dans les granges des cultivateurs, soit dans les magasins des boulangers et des marchands, ou bien pour poursuivre les ententes réelles ou supposées entre les détenteurs de grains. Des peines sévères, consistant dans l'emprisonnement et dans la confiscation des marchandises, punissaient en effet le délit de coalition ainsi du reste que les autres contraventions aux principales dispositions des règlements. Enfin les exportations de blé étaient prohibées, à moins d'une autorisation spéciale délivrée par le roi. Un arrêt du conseil de 1657 avaient momentanément levé cette prohibition; mais il n'avait pas tardé à être rapporté. Lorsqu'une récolte avait été exceptionnellement abondante et que les prix étaient avilis, le roi permettait la sortie du blé hors du royaume, mais ce n'était en général que pour trois ou six mois, et les mauvaises récoltes étant plus nombreuses que les bonnes, la France était obligée d'importer beaucoup plus de grains qu'elle n'en exportait; il arriva même maintes fois que l'importation fut favorisée par des primes, et que le gouvernement consacra des sommes importantes à des achats de blé étranger, afin d'alimenter Paris ou d'autres grandes villes menacées de famine.

Une législation aussi arriérée avait eu pour conséquence non seulement d'entraver le commerce des céréales en le rendant périlleux, en jetant la défaveur sur ceux qui le pra-

tiquaient et en restreignant ses débouchés, mais encore de décourager l'agriculture, en la privant des bénéfices qu'un régime de liberté lui aurait procurés, et en la condamnant en quelque sorte à des prix peu rémunérateurs. Aussi ne semait-on en blé qu'une partie des terres sur lesquelles on aurait pu en récolter.

Les mauvais résultats des restrictions ainsi apportées à la production et au trafic d'une denrée de première nécessité, avaient fini par devenir manifestes pour les hommes capables de s'élever au-dessus des préjugés vulgaires, et nous avons exposé dans un chapitre précédent que l'un des premiers articles du programme des physiocrates recommandait d'affranchir complètement le commerce des subsistances. Le docteur Quesnay et l'intendant de commerce Gournay furent assez heureux pour convaincre le gouvernement qu'il y aurait avantage à se relâcher des sévérités de la réglementation, et un édit du 17 septembre 1754 autorisa la libre circulation des grains à l'intérieur du royaume, tout en interdisant l'importation et l'exportation par voie de mer. Les facilités accordées par l'édit de 1754 produisirent les meilleurs résultats ; la subsistance du peuple fut assurée, sans que le gouvernement eût à s'en occuper, et non seulement les sociétés d'agriculture fondées par les économistes, mais plusieurs parlements : ceux de Rouen, de Rennes, d'Aix et de Grenoble, ainsi que les États de Bretagne et de Languedoc, demandèrent bientôt que la liberté du commerce des grains fût rendue encore plus complète, et que l'exportation comme l'importation fussent permises. Une déclaration du roi, en date du 27 mai 1763, due au contrôleur général Bertin, confirma les dispositions arrêtées en 1754, et affranchit les ventes et achats de grains d'une partie des entraves qu'y apportaient les règlements ; puis, l'année suivante, le contrôleur général Laverdy compléta la réforme : un édit du mois de juillet 1764 accorda la libre exportation et importation des grains

et farines, « comme propre à animer et à étendre la culture des terres, dont le produit est la source la plus réelle et la plus sûre des richesses d'un État, à entretenir l'abondance par les magasins et l'entrée des blés étrangers, à empêcher que les grains ne soient à un prix qui décourage le cultivateur, à écarter le monopole par l'exclusion sans retour de toutes permissions particulières et par la libre et entière concurrence dans le commerce [1] ». Aucune restriction n'était mise par l'édit à la liberté d'importation ; quant à l'exportation, elle ne devait se faire que par certains ports nominativement désignés et par navires français ; en outre, elle devait être suspendue quand le prix des 100 livres de blé atteindrait sur trois marchés consécutifs 12 livres 10 sous. Pendant plusieurs années ce régime, qui constituait un progrès en dépit des restrictions imposées au commerce extérieur, subsista sans soulever de réclamations ; mais une mauvaise récolte était survenue en 1767, le peuple des villes et des campagnes s'en prit de la rareté des grains à la liberté d'exportation, et il accusa les commerçants d'avoir par leurs spéculations amené la cherté du pain. Une assemblée de police composée des membres du parlement, du prévôt des marchands, de quatorze députés du clergé, de quatorze notables, de quinze représentants des métiers de Paris, des fermiers généraux, etc., se tint à Paris le 6 novembre 1768, et elle réclama l'abrogation de l'édit de 1764. Cette assemblée protesta contre la fatale erreur des « théoriciens » qui avaient déterminé le roi à renoncer à l'ancienne législation ; après avoir dénoncé « le monopole des fermiers avares et des commerçants avides », elle émit le vœu que les consommateurs fussent protégés contre « l'injustice des monopoleurs ». Le procès-verbal de l'assemblée du 6 novembre prouve combien étaient encore répandus, jusque dans les plus hautes classes sociales, l'at-

[1] Extrait du préambule de l'édit de 1764.

tachement aux idées réglementaires et l'opinion qu'un commerce duquel dépendait la subsistance du peuple, devait rester placé sous la haute main du gouvernement. Le parlement partageait absolument cette manière de voir. Aussi adopta-t-il des remontrances pour supplier Louis XV de rapporter ses édits de 1763 et de 1764. Mais le roi ne céda pas. « L'augmentation des prix, répondit-il au premier président, est l'effet des craintes inspirées par les mauvaises saisons, des inquiétudes des esprits faibles ou prévenus, des artifices des gens intéressés ou mal intentionnés, de l'aisance même des laboureurs, cette portion si précieuse de mes sujets. D'après ces considérations, je ne juge pas à propos de changer une loi en matière si délicate, surtout au moment où l'exportation est défendue par la loi même qui l'autorise. Ce changement ne produirait aucun bien, et pourrait à l'avenir être nuisible à mes sujets ».

Le roi malheureusement ne persévéra pas longtemps dans cette ferme attitude. La récolte de 1769 ayant de nouveau accusé un déficit et le pain ayant renchéri, des plaintes se firent entendre de toutes parts, les parlements prirent des arrêtés afin de forcer les laboureurs et marchands à apporter du blé sur les marchés, et à Paris comme en province l'opinion parut réclamer la suppression de la liberté du commerce des céréales. Un livre dû à la plume d'un des écrivains les plus spirituels du dix-huitième siècle, l'abbé Galiani, développa sous une forme piquante les objections qui pouvaient être faites au système sanctionné par les édits de 1763 et 1764. Les *Dialogues sur le commerce des blés* eurent un immense succès ; ils étaient remplis d'épigrammes contre les économistes, pleins de traits et de saillies, et amusants à lire. En somme l'auteur cherchait à établir qu'en ce qui concerne le commerce des grains, il n'y a pas de règles absolues à poser, que le régime qui convient à un peuple ne convient pas à un autre, qu'il faut se laisser guider par les circonstances et qu'en France l'exportation

du blé et de la farine ne devait être permise que moyennant l'acquittement d'un droit de sortie. Les physiocrates ne pouvaient naturellement pas laisser passer sans protestations une thèse semblable, car elle était la condamnation d'un principe qui leur était cher et à la défense duquel ils avaient consacré de nombreux volumes. L'abbé Morellet publia en conséquence une réfutation des dialogues sur le commerce des blés ; le raisonnement en était plus rigoureux, mais la lecture moins agréable que le livre de Galiani. De son côté, Turgot, en sa qualité d'intendant du Limousin, adressa au contrôleur général une série de lettres, afin de lui démontrer qu'on avait tort de reprocher à la liberté du commerce des grains de n'être favorable qu'aux propriétaires fonciers, par la faculté qu'elle leur donnait d'exhausser les prix ; qu'en effet, en permettant aux cultivateurs de tirer de la terre un meilleur parti, elle les exciterait à produire davantage, et que par suite les besoins de la consommation seraient mieux satisfaits. Mais tous ces efforts demeurèrent vains, et un édit du 23 décembre 1770 remit en vigueur les diverses dispositions des anciens règlements : obligation pour toute personne voulant se livrer au trafic des grains de déclarer à la police ses nom, qualité, demeure, le lieu de ses magasins et les actes relatifs à ses opérations commerciales ; obligation de ne vendre et de n'acheter du blé que sur les marchés ; interdiction de transporter des grains d'une province dans une autre, de former entre marchands aucune association, de réaliser des approvisionnements, interdiction de l'exportation, etc.

C'est l'abbé Terray, contrôleur général depuis un an, qui fit rendre l'édit du 23 décembre 1770, et en adoptant cette mesure Terray se proposait moins de réagir contre l'œuvre libérale de ses prédécesseurs que de rendre possible une combinaison financière d'une extrême importance. Il existait en effet depuis le règne de Louis XIV une *administration des blés du roi*, qui avait été créée en vue de remédier aux

disettes, et qui en 1765 avait été donnée à ferme à une société de capitalistes, à laquelle un sieur Malisset, ancien boulanger à Paris, avait servi de prête-nom. Cette société s'était engagée à entretenir en bon état et à conserver intact l'approvisionnement qui avait été formé aux frais du Trésor et elle avait reçu l'autorisation de vendre, aux cours des marchés, les grains et farines qui se trouvaient dans les magasins de l'État, quitte à les remplacer par d'autres de même qualité et quantité. Elle s'était immédiatement livrée à des achats et à des ventes qui lui avaient procuré des bénéfices que la rumeur publique avait grossis, et qui en tout cas inspirèrent à Terray la pensée d'intéresser l'État dans l'affaire. Il résilia donc le bail Malisset, institua une régie à la tête de laquelle il plaça deux directeurs, décida que les entraves apportées par l'édit de 1770 au transport et à la vente des grains ne lui seraient pas applicables et lui donna mission de procéder à des achats dans les provinces où le blé serait le moins cher, afin de le répartir entre celles qui en manqueraient. C'était dénaturer par une extension abusive les attributions de l'ancienne administration des blés du roi, c'était tenter l'établissement du monopole du commerce des grains, c'était désorganiser le négoce par l'intervention d'agents opérant avec les fonds de l'État, et placés vis-à-vis des commerçants dans une situation privilégiée. La régie des grains avait, on le voit, à peu près la certitude de donner de beaux résultats au point de vue pécuniaire, mais elle avait par contre bien des chances d'exciter un mécontentement général, surtout si le prix du pain ne diminuait pas. Or, c'est ce qui arriva, car la réglementation est loin de favoriser l'abondance ; la marchandise ne pouvant pas se vendre librement se fit au contraire rare et chère, et le peuple se mit à murmurer. Les agents de la régie ne tardèrent pas à être accusés d'amener la hausse et la baisse à leur gré, le bruit se répandit que le contrôleur général et le roi lui-même étaient les associés de cette

bande d'accapareurs, suivant le terme de l'époque, qu'on voyait dans toutes les provinces spéculer sur les blés, et on flétrit la régie des grains du nom odieux de *pacte de famine*. « On a beaucoup écrit sur le *pacte de famine;* c' est une affaire dont les bruits populaires ont considérablement grossi l'importance, mais il n'est pas douteux que les opérations sur les blés qui en ont été la conséquence n'aient été accompagnées de vols, de dilapidations coupables, de spéculations honteuses qu'on est en droit de dénoncer et de flétrir, quoiqu'aucun historien ait jamais pu en établir exactement le compte, ni dresser la liste de ceux qui y avaient fait fortune ou qui en avaient retiré quelque avantage[1]. » La régie constituée par Terray eut toutefois un bon côté : elle dégoûta la France du système qui avait permis sa création, et prépara les esprits à l'affranchissement du trafic des céréales.

Dès le mois d'août 1774, la question de savoir s'il convenait de renouveler le monopole de l'approvisionnement des grains, se posa dans les conseils de Louis XVI. Le roi s'entretint de cette question avec la reine. Renseignée par Mercy, elle lui expliqua que le monopole avait eu pour conséquences le renchérissement du pain et un grand mécontentement dans le peuple, sur certains points même des troubles, et d'après ses conseils l'abandon du monopole fut décidé[2]. Mais cela ne suffisait pas à Turgot, et malgré la résistance qu'il rencontra de la part de collègues plus timides, qui craignaient que la brusque proclamation de la liberté n'eût des inconvénients[3], il fit signer le 13 septembre 1774 le célèbre arrêt

[1] Turgot, par Léon Say, p. 99. Voir le *Pacte de famine*, par Léon Biollay, ouvrage qui contient des recherches pleines d'intérêt.

[2] « Quand le public saura la source de cette décision, il est certain que cela fera un grand effet et augmentera infiniment l'attachement du public pour la Reine. » (Lettre de Mercy à Marie-Thérèse, 15 août 1774, II, 221).

[3] Bertin qui était resté membre du Conseil et qui avait dans ses attributions l'agriculture, écrivait entre autres à Turgot : « Les pièces que vous m'avez adressées, en faisant renaître mes espérances et pour le

du Conseil qui rendit libre le commerce des grains dans l'intérieur du royaume. Cet arrêt est précédé d'un long exposé des motifs, dans lequel sont développées avec une grande force de logique les considérations qui poussaient le gouvernement à renoncer aux prohibitions consacrées par l'édit de 1770. La dissertation qui accompagnait l'arrêt du Conseil condamnait, au moyen de raisonnements irréfutables, le système adopté sous le règne précédent, afin de prémunir le peuple contre la défiance aveugle qu'il éprouvait alors à l'égard d'un régime de liberté ; elle s'efforçait de l'éclairer, en lui montrant que l'activité et l'intelligence des négociants, surexcitées par le stimulant de l'intérêt personnel, sont très supérieures à la vigilance souvent engourdie de l'Etat. Aujourd'hui cette thèse peut paraître banale, à force d'être vraie, mais sous Louis XVI elle était loin d'être acceptée par tout le monde : les partisans de la réglementation et de l'action exclusive de l'Etat la trouvaient fausse et dangereuse. D'autre part, les hommes imbus des idées philosophiques, les partisans des doctrines économiques, et tous ceux qui avaient souffert du changement de législation opérée en 1770, ne pouvaient qu'applaudir aux motifs mis en avant par Turgot pour légitimer l'arrêt du 13 septembre. Il faut se rappeler ce conflit d'opinions et de passions contraires, pour comprendre la profonde impression que cet arrêt fit sur les contemporains.

bien général et pour celui de mon département, ont renouvelé tous mes regrets sur le passé. Ne croyez pourtant pas que ce soit là ce qui me fait rabâcher sur le passé, comme je le fais dans les observations ci-jointes. C'est certainement pour répondre de mon mieux à l'honnêteté que vous mettez vis-à-vis de moi et à votre confiance. Je vous réponds comme je ferais à mon frère. Je n'ai qu'une inquiétude comme vous le verrez; je la fonde précisément sur votre zèle pour le bien. Je vous exhorte à mettre dans votre marche toute la lenteur de la prudence. J'irais jusqu'à vous inviter, si cela vous était possible comme à moi, et si vous n'aviez pas depuis longtemps pris couleur, à masquer vos vues et votre opinion vis-à-vis de *l'enfant* que vous avez à gouverner et à guérir. » Par ce mot *l'enfant*, Bertin désignait le peuple peu instruit de ses intérêts, et porté à s'en prendre à la liberté du commerce du renchérissement que pouvait produire une mauvaise récolte.

Le préambule commence par établir que les approvisionnements sont mieux assurés par le commerce libre que par le monopole : « Les négociants, par la multitude des capitaux dont ils disposent, par l'étendue de leurs correspondances, par l'économie qu'ils savent mettre dans leurs opérations, ont des moyens et des ressources qui manquent aux administrateurs les plus éclairés et les plus actifs. Leur vigilance excitée par l'intérêt prévient les déchets et les pertes ; leur concurrence rend impossible tout monopole, et le besoin continuel où ils sont de faire rentrer leurs fonds promptement pour entretenir leur commerce, les engage à se contenter de profits médiocres... Plus le commerce est libre, animé, étendu, plus le peuple est promptement, efficacement et abondamment pourvu. Les prix sont d'autant plus uniformes ; ils s'éloignent d'autant moins du prix moyen et habituel sur lequel les salaires se règlent nécessairement. Les approvisionnements faits par les soins du gouvernement ne peuvent avoir les mêmes succès. Son attention, partagée entre trop d'objets, ne peut être aussi active que celle des négociants, occupés de leur seul commerce. Il connaît plus tard, il connaît moins exactement et les besoins et les ressources. Les agents qu'il emploie, n'ayant aucun intérêt à l'économie, achètent plus chèrement, transportent à plus grands frais, conservent avec moins de précautions. Il se perd et il se gâte beaucoup de grains. Ces agents peuvent, par défaut d'habileté ou même par infidélité, grossir à l'excès la dépense de leurs opérations. Ils peuvent se permettre des manœuvres coupables à l'insu du gouvernement. Lors même qu'ils en sont le plus innocents, ils ne peuvent éviter d'en être soupçonnés, et le soupçon rejaillit toujours sur l'administration qui les emploie et qui devient odieuse au peuple, par les soins mêmes qu'elle prend pour le secourir. » Ces dernières phrases étaient, en termes d'ailleurs mesurés, la condamnation formelle des procédés suivis par l'abbé Terray, et

l'explication de l'animosité qu'ils avaient soulevée contre le gouvernement. Puis le préambule continue ainsi : « Le seul motif qui ait pu déterminer les administrateurs à préférer ces mesures dangereuses aux ressources naturelles du commerce libre, a sans doute été la persuasion que le gouvernement se rendrait par là maître du prix des subsistances, et pourrait, en tenant les grains à bon marché, soulager le peuple et prévenir ses murmures. L'illusion de ce système est pourtant aisée à reconnaître. Se charger de tenir les grains à bon marché lorsqu'une mauvaise récolte les a rendus rares, c'est promettre au peuple une chose impossible, et se rendre responsable à ses yeux d'un mauvais succès inévitable... Non seulement le renchérissement est inévitable, mais il est l'unique remède possible de la rareté, en attirant la denrée par l'appât du gain. Car, puisqu'il y a un vide, et que le vide ne peut être rempli que par les grains réservés des années précédentes ou apportés d'ailleurs, il faut bien que le prix ordinaire de la denrée soit augmenté du prix de la garde ou de celui du transport... Quelques moyens que le gouvernement emploie, quelques sommes qu'il prodigue, jamais, et l'expérience l'a montré dans toutes les occasions, il ne peut empêcher que le blé ne soit cher quand les récoltes sont mauvaises. »

Quelle admirable leçon d'économie politique ! Est-il possible de mieux démontrer qu'il y a des lois naturelles qui s'imposent même à l'État, et que la toute-puissance du gouvernement ne peut pas changer la nature des choses ? Jamais encore les Français n'avaient entendu le roi proclamer que la liberté est supérieure à la réglementation, que l'initiative des citoyens l'emporte sur le zèle de l'administration, que celle-ci est sujette à l'erreur et que, même quand elle poursuit le bien, elle peut ne pas l'atteindre. Dans une monarchie où le pouvoir était à peu près absolu, où le peuple était habitué à tout attendre de l'initiative de l'autorité centrale, et où les maximes pratiquées par

Louis XIV et Colbert étaient encore celles des personnages officiels, un semblable aveu était bien fait pour surprendere et pour ouvrir aux gouvernés des horizons nouveaux. Aussi Voltaire écrivit-il à d'Alembert[1] : « Je viens de lire le chef-d'œuvre de M. Turgot. Il me semble que voilà de nouveaux cieux et une nouvelle terre. » Dans une autre lettre il s'applaudissait de ce que l'arrêt du Conseil était motivé : « on n'avait point encore vu d'édits dans lesquels le souverain daignât enseigner son peuple, raisonner avec lui, l'instruire de ses intérêts, le persuader avant de lui commander. » L'auteur de la *Correspondance secrète*[2] ne se montre pas moins enthousiaste de l'arrêt et de son préambule : « aucun ministre, sans en excepter les Sully, les Colbert, les d'Argenson, n'a fait parler à nos maîtres un langage plus noble et plus doux. C'est vraiment le ton d'un père qui fait part à ses enfants des mesures qu'il a prises pour assurer leur bien-être, et qui désire que leur soumission soit aussi éclairée que volontaire. Enfin la nation a lu avec transport dans cet édit les mots de propriété et de liberté, retranchés depuis longtemps du dictionnaire de nos rois[3] .»

[1] Lettre du 30 septembre 1774.

[2] Métra, I, 108.

[3] La poésie célébra elle aussi l'initiative prise par Turgot. Voici la fin d'une idylle intitulée : *l'Espérance*, et publiée en 1775 :

« Grâce te soit rendue, ô notre jeune prince,
Pour le choix bienfaisant qu'a su former ton cœur !
Turgot faisait fleurir une vaste province,
Tu veux que tout l'État lui doive son bonheur.
Vois déjà de quel zèle il suit ce noble ouvrage !
Sourd aux clameurs de ses vils ennemis,
Soutiens de ton pouvoir son généreux courage.
Liberté pour nos champs ! Ce don est le seul gage
De tous les biens qu'il t'a promis.
Oui, si ton cœur touché de nos misères
Veut rendre à nos hameaux la richesse et la paix,
Si, jusqu'à ce jour le plus tendre des pères,
Tu veux toujours répondre à tes premiers bienfaits,
Donne, donne à Turgot ta pleine confiance,
Vois comme les méchants en ont déjà pâli. »

Berquin, *Idylles*, II, 21.

Quant au public, il accueillit en général avec faveur la liberté qui lui était rendue. Le monopole des approvisionnements et les gênes apportées depuis quatre ans au commerce des grains avaient trop mal réussi, pour qu'il ne vît pas avec plaisir consacrer un régime différent. Malheureusement la récolte fut mauvaise, les prix montèrent, les commerçants ne furent pas partout en mesure de satisfaire aux besoins des consommateurs, et le blé fit défaut, ou du moins fut rare, sur certains marchés; des manœuvres, qui paraissent imputables aux adversaires du contrôleur général, excitèrent le mécontentement de la foule toujours si facile à égarer, et au printemps de 1775 des désordres éclatèrent à Dijon, Meaux, Pontoise, Saint-Germain, Vernon, Beauvais, Paris, et jusque dans Versailles. Turgot montra en présence de ces troubles beaucoup de fermeté. Louis XVI ayant cru devoir ordonner, afin de calmer les factieux, l'abaissement du prix du pain à deux sous la livre, le contrôleur général, qu'il avait immédiatement mandé auprès de lui, lui représenta le danger d'une concession qui semblait arrachée par la violence, et, avec l'autorisation du roi, il enjoignit aux boulangers de ne livrer le pain qu'au prix coûtant. Il fit en outre garder par des soldats les boulangeries et une ordonnance de police rendue à son instigation défendit sous des peines sévères « à toutes personnes de s'introduire de force chez les boulangers. » Puis, se défiant de la vigilance du lieutenant de police Le Noir, qu'il savait être partisan de la fixation officielle du prix du pain, il obtint qu'il fût remplacé par un intendant du commerce tout dévoué à ses idées, M. Albert; il donna une grande publicité à une ordonnance contre les attroupements, et il promulgua une déclaration en date du 5 mai 1775, « portant attribution aux prévôts généraux des maréchaussées de la connaissance et du jugement des crimes et excès » commis dans les villes et villages ou sur les routes, au détriment des meuniers, boulangers, marchands et voituriers de grains et de farines.

En même temps, d'accord avec lui, le ministre de la guerre rassembla des troupes dans Paris et Versailles, et envoya des détachements dans les campagnes : quelques perturbateurs furent arrêtés, les autres furent dispersés. Cet ensemble de mesures eut un effet presque immédiat : la tranquillité se rétablit; les fermiers, se sentant protégés, envoyèrent du blé sur les marchés, et bientôt les prisonniers furent relâchés. L'émotion populaire était d'ailleurs en grande partie factice, et elle ne s'était manifestée que dans le bassin de la Seine, c'est-à-dire dans les trois seules généralités de Paris, Rouen et Dijon ; elle se calma sans laisser de traces. Les ennemis de Turgot cherchèrent à grossir l'importance des événements qui viennent d'être relatés, en leur donnant le nom de *guerre des farines*, mais en somme ils ne troublèrent pas sérieusement le pays. Ils permirent au contrôleur général de donner au roi une leçon dont plus tard il aurait dû se souvenir : c'est qu'un parti une fois pris, il faut s'y tenir, et qu'avec de la décision on triomphe des résistances, si même on ne les prévient pas.

Non seulement Turgot maintint intacte la liberté du commerce des céréales, mais il la compléta par des mesures qui étaient propres à diminuer la cherté du pain. Trois arrêts du Conseil, en date des 24 avril, 3 juin et 23 juin 1775, acccordèrent des primes à l'importation des grains étrangers, suspendirent la perception des droits d'octroi sur le blé dans plusieurs villes et supprimèrent à Rouen les offices privilégiés des marchands et porteurs de grains [1]. Cette

[1] Le préambule de l'édit relatif à l'affranchissement du commerce des grains à Rouen fait connaître que dans cette ville ce commerce « est uniquement permis à une compagnie de marchands privilégiés créés en titre d'office au nombre de cent douze, que les fonctions de ces marchands privilégiés ne peuvent avoir d'autre effet que de les rendre seuls arbitres du prix des grains;... que les acheteurs ne sont libres ni de choisir les porteurs qu'ils veulent employer, ni de convenir de gré à gré du prix de leurs salaires; que le droit de faire ces transports, au moyen d'un prix déterminé et taxé est réclamé par quatre-vingt-dix porteurs, chargeurs et déchargeurs de grains, dont les offices sont très anciennement créés;... que le droit de banalité, attaché aux cinq moulins qui appar-

politique logique et vigoureuse convainquit le pays que le temps des expédients était passé, et que le contrôleur général obéissait à des principes arrêtés. La confiance qu'il manifestait dans la liberté était de nature à faire d'autant plus d'impression, qu'il s'en remettait à elle d'assurer à bon marché la subsistance du peuple. Or, dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, malgré les progrès de l'agriculture et le développement imprimé à la confection des routes, on vivait dans la crainte perpétuelle des disettes. Voilà un souci que nous avons maintenant peine à comprendre, mais qui n'en était pas moins jadis pour le gouvernement une cause de fréquentes inquiétudes. Quelle différence entre cette époque et la nôtre ! Et est-il rien qui prouve mieux les immenses progrès accomplis de notre temps? Aujourd'hui on redoute l'envahissement des blés étrangers, et un avilissement du prix des grains qui découragerait notre agriculture. Au contraire sous Louis XVI la préoccupation générale était d'éviter la famine et la cherté excessive du pain. Il fallait donc à un ministre un véritable courage pour déclarer hautement que le gouvernement ne se mêlerait pas de cette grosse question, et que c'était aux citoyens à se tirer eux-mêmes d'affaire.

Mais le commerce des céréales n'était pas seul entravé par l'immixtion administrative : la production vinicole était arrêtée, dans le midi de la France, par tout un réseau de prohibitions barbares et de privilèges vexatoires. Turgot fit une étude complète des conditions auxquelles étaient soumises la circulation, la vente et l'exportation des vins; il fut révolté par la masse d'abus et d'erreurs dont il constata

tiennent à la ville de Rouen, emporte la défense aux boulangers de la ville d'acheter ou d'employer d'autres farines que celles qui proviennent desdits moulins, et que même, ces dits moulins ne pouvant suffire à la consommation, l'on ne se relâche de cette défense qu'en obligeant les boulangers de payer au fermier de la localité le droit de mouture sur les farines qu'ils sont obligés de faire fabriquer ailleurs. » Telles étaient les conséquences auxquelles conduisait sur une foule de points du territoire le régime de la réglementation commerciale.

l'existence, et par un édit du mois d'avril 1776, il accorda aux producteurs ainsi qu'aux marchands le bénéfice d'un régime de liberté. Quoique cet édit n'ait pas la même notoriété que celui spécial aux grains, il ne mérite pas moins d'être signalé à l'attention, car en contribuant aux progrès de la culture de la vigne, il a enrichi nos provinces méridionales. En outre, l'état de choses dépeint dans le préambule qui précède l'édit est si différent de celui qui existe aujourd'hui, qu'on s'étonne presque qu'il subsistât encore, moins de quinze ans avant la Révolution française. « Les propriétaires des vignobles situés dans la sénéchaussée de Bordeaux, expose le préambule, sont en possession d'interdire la consommation et la vente, dans la ville de Bordeaux, de tout autre vin que celui du crû de la sénéchaussée..... Le Languedoc, le Périgord, l'Agénois, le Quercy, et toutes les provinces traversées par cette multitude de rivières navigables qui se réunissent sous les murs de Bordeaux, non seulement ne peuvent vendre leurs vins aux habitants de cette ville qui voudraient les acheter, mais de plus, ces provinces ne peuvent même pas profiter librement, pour les vendre aux étrangers, de cette voie que la nature leur offrait pour communiquer avec toutes les nations commerçantes. Les vins du Languedoc n'ont pas la liberté de descendre la Garonne avant la Saint-Martin ; il n'est pas permis de les vendre avant le 1er décembre. On ne souffre pas que ceux du Périgord, de l'Agénois, du Quercy et de toute la Haute-Garonne, arrivent à Bordeaux avant les fêtes de Noël. Les propriétaires des vins du haut-pays n'ont pas même la ressource de laisser leurs vins à Bordeaux, pour les y vendre, après un an de séjour : aucun vin étranger à la sénéchaussée de Bordeaux ne peut rester dans cette ville passé le 8 septembre. Le propriétaire qui n'a pas pu vendre le sien à cette époque n'a que le choix, ou de le convertir en eau-de-vie, ou de le faire ressortir de la sénéchaussée en remontant la rivière. » Dernière précaution prise contre

les vins récoltés en dehors de la sénéchaussée de Bordeaux : « Ils doivent être renfermés dans des futailles d'une forme particulière, dont la jauge est moins avantageuse pour le commerce étranger. Ces futailles, reliées avec des cercles en moindre nombre et d'un bois moins fort, sont moins durables et moins propres à soutenir les voyages de long cours que les tonneaux affectés exclusivement aux vins de Bordeaux. » Voilà ce qui se passait, grâce à de fort anciens règlements et à la jurisprudence rigoureuse du parlement de Bordeaux, dans la province de France la plus renommée pour les produits de ses vignobles ! Mais ailleurs il en allait à peu près de même. Ainsi un grand nombre de villes du Quercy, de la Guienne, du Périgord, celles mêmes qui se plaignaient des rectrictions apportées à leur commerce par la ville de Bordeaux, s'étaient arrogé, souvent sans titre légal, « le droit de refuser le passage aux vins des autres villes, et de ne laisser vendre dans leur enceinte que le vin produit par leur territoire » ; de même, plusieurs villes du Dauphiné et de la Provence interdisaient à leurs habitants de consommer du vin dit étranger, soit d'une façon absolue, soit jusqu'à ce que le vin de leur propre territoire fût vendu ; enfin à Marseille, dont le territoire ne pouvait pourtant pas produire assez de vin pour la consommation de sa nombreuse population, l'entrée des vins non marseillais était défendue sous des peines sévères, qui, il est vrai, n'empêchaient pas une contrebande effrénée, et leur introduction en vue de l'exportation n'était permise que depuis vingt-cinq ans. « De telles entraves, conclut le préambule, sont funestes à la nation entière, qui perd ce que l'activité d'un commerce libre, ce que l'abondance de la production, le progrès de la culture des vignes et ceux de l'art de faire les vins, animés par la facilité et l'étendue du débit, auraient répandu dans le royaume de richesses nouvelles..... C'est l'intérêt du royaume entier que nous avons à peser ; ce sont les intérêts et les droits de tous nos sujets, qui, comme

acheteurs et comme vendeurs, ont un droit égal à débiter leurs denrées et à se procurer les objets de leurs besoins à leur plus grand avantage ; c'est l'intérêt du corps de l'État, dont la richesse dépend du débit le plus étendu des produits de la terre et de l'industrie, et de l'augmentation de revenu qui en est la suite. » En conséquence, l'édit d'avril 1776 révoqua tous arrêts, règlements et lettres patentes « portant empêchement à l'entrée, au débit, à l'entrepôt et au transport par terre, par mer ou par les rivières, des vins et eaux-de-vie du royaume. » Aucune mesure ne pouvait être plus avantageuse aux provinces méridionales, que l'ancienne législation ruinait comme à plaisir. A partir de la réforme de Turgot, elles eurent intérêt à développer la culture de la vigne, car elles purent vendre leurs vins plus avantageusement. Le reste de la France en profita aussi, sa consommation étant mieux assurée. Les bienfaits résultant de la nouvelle liberté dont Turgot avait doté son pays furent du reste si vite et si vivement appréciés, qu'aucune réaction ne prévalut contre elle, et alors qu'on restreignait la liberté du commerce des grains, celui des vins resta libre : son affranchissement, une fois prononcé, a été définitif.

II

L'arrêt sur la liberté du commerce des céréales fut suivi de près par un acte qui est d'ordre politique, mais dont nous sommes obligé de parler, à cause des obstacles qui en résultèrent pour l'adoption des réformes. Il s'agit du rappel des parlements.

Le nouveau roi rétablirait-il les corps judiciaires qu'avait frappés son aïeul? Cette question se posa dès l'avènement

de Louis XVI, et elle eut le don de passionner immédiatement les esprits. Lorsque le roi reçut les hommages du parlement qu'avait institué Maupeou, on le blâma de cette condescendance. Les magistrats qui composaient ce corps partageaient en effet l'impopularité du ministre qui les avait choisis. Ils passaient pour de serviles instruments de ses volontés, et jamais en France on n'a respecté les tribunaux dont l'indépendance peut être à bon droit suspectée. On attendait avec impatience le rétablissement des anciens parlements, et on était persuadé qu'un jeune roi, résolu à effacer les mauvais souvenirs du règne précédent et à rendre à la nation les garanties qu'elle trouvait dans l'existence des cours souveraines, ne tarderait pas à les reconstituer telles qu'elles étaient organisées avant 1771. La lettre suivante [1] écrite le 20 juillet 1774 par la comtesse de Boufflers au roi Gustave III explique fort bien les sentiments qui dominaient alors : « On avait écrit sur la statue d'Henri IV : *resurrexit;* on vient d'écrire le même mot sur celle de Louis XV. On se plaint de quelques prodigalités, on accuse le retardement des réformes... La continuation de l'exil des magistrats est un sujet de mécontentement général parmi les gens de bien. On pense qu'il n'y avait pas un moment à perdre pour finir le malheur de tant de familles qui souffrent sans l'avoir mérité... Votre Majesté ne peut se représenter combien de vexations nous avons souffertes en si peu de temps, faute d'avoir un moyen de réclamation auprès du roi. Le souverain n'a que cette voie du parlement en France pour connaître la vérité et pour entendre quelques maximes saines, quand tout ce qui l'entoure est corrompu par l'ignorance, la flatterie ou l'intérêt. Si, dans les provinces, la noblesse ou le peuple éprouvent quelque injustice de la part des intendants, à qui peuvent-ils se plaindre? Le contrôleur général, qui veut de l'argent à toute force, devient partie

[1] *Gustave III et la Cour de France*, par Geffroy, I, 289.

dans l'affaire, et n'abandonne pas ceux dont il a besoin. » Tel était bien le service qu'au siècle dernier les Français attendaient du parlement. Comme il était le seul corps qui osât résister aux ministres, au despotisme ministériel, suivant l'expression alors usitée, et qui eût qualité pour adresser au roi des remontrances, on le considérait comme le protecteur des faibles, comme le défenseur des intérêts des contribuables. On ne doutait pas que le jour où il serait rétabli, il ne protestât contre les abus qu'il viendrait à découvrir, et sa disparition semblait assurer l'impunité des exactions.

Le renvoi de Maupeou et de Terray, le 24 août 1774, fut une première satisfaction donnée à l'opinion; mais le roi s'en tiendrait-il là? Dans le public on n'hésita pas à croire que la disgrâce de Maupeou serait suivie de près par « le rétablissement des anciennes cours du parlement, toujours demeurées chères à la nation, malgré tous leurs torts [1]. » Cependant les opinions étaient divisées à ce sujet dans le Conseil du souverain. Turgot, qui en bon physiocrate, n'aimait pas les assemblées dotées de pouvoirs politiques [2], et qui, en ministre prévoyant, craignait les difficultés que l'opposition probable des parlements susciterait à la réalisation des réformes par lui projetées, aurait voulu que les choses restassent en l'état [3]. Maurepas au contraire, n'ayant pas le même goût pour les innovations, ne redoutait pas d'en compromettre le succès; en outre, il attachait du prix

[1] *Correspondance secrète*, I, 52.

[2] Dans son célèbre mémoire sur les municipalités il disait à Louis XVI : « La plus grande de toutes les puissances est une conscience pure dans ceux à qui la providence a remis l'autorité. Votre Majesté, tant qu'elle ne s'écartera pas de la justice, peut donc se regarder comme un législateur absolu. ».

[3] Il pensait sur ce point comme le chancelier Maupeou. Lorsqu'il apprit que le roi lui redemandait les sceaux, celui-ci dit au duc de la Vrillière, en faisant allusion à l'attitude probable des parlements une fois rétablis : « J'ai fait gagner au roi un procès qui durait depuis trois cents ans; il veut le reperdre, il en est le maître. » (*Correspondance secrète*, I, 65).

à la popularité que lui vaudrait la réintégration dans leurs fonctions de magistrats frappés par Maupeou, et afin de consolider sa position de premier ministre, il ne voyait que des avantages à ce qu'ils empêchassent l'influence de Turgot de devenir prépondérante. Enfin il appartenait à une famille de robe, son grand-père avait été chancelier, et sa femme, qui exerçait sur son esprit un grand ascendant, avait autant de sympathie pour l'ancienne magistrature que de dédain pour la nouvelle. Toutes ces considérations rendaient le premier ministre favorable au rappel des parlements. Placé entre ces deux opinions opposées, Louis XVI hésita quelque temps ; cependant il finit par suivre l'impulsion de Maurepas, et cela était fatal, car non seulement le vœu général se prononçait dans le même sens [1] ; mais Turgot lui-même était gêné pour soutenir la thèse opposée. Il avait en effet

[1] « Depuis le grand changement que vous savez être arrivé dans le ministère de cette cour, on a été dans l'attente des réformes utiles que les abus en toutes les branches du gouvernement rendent nécessaires et même urgentes... L'objet le plus important de tous est celui des parlements, et on ne sait comment s'y prendre pour remettre à cet égard les choses à peu près dans l'état où elles étaient avant que le chancelier Maupeou eût tout bouleversé. Cette opération est également difficile et nécessaire parce que d'une part, il faut rétablir la justice et l'ordre, et que d'un autre côté, il s'agit dans ce grand ouvrage de ne point compromettre l'autorité de la cour. » (Mercy à Neny, lettre du 28 septembre 1774 ; *Correspondance*, II,. 241). — La *Correspondance secrète* (12 septembre 1774, I, 66) développait des considérations analogues : « C'est une opération délicate qui demande beaucoup de sagesse, de précautions, de moyens pour ne pas anéantir l'autorité du monarque, et ne pas faire de la monarchie un gouvernement populaire, en mettant le roi dans la dépendance d'un corps qui a souvent excédé les bornes de son autorité. C'est cet embarras dans le choix des moyens qui suspend ce grand événement, que les uns craignent et que les autres espèrent. En effet il est dangereux de dire à la nation : Vous voyez par cet exemple que si vous m'obéissez, vous serez tôt ou tard la victime de votre obéisssance ; si au contraire vous me résistez, vous serez récompensés. » Une épigramme que rapporte Bachaumont (XXVII, 285) résume très bien les motifs que l'on donnait pour et contre le rétablissement de l'ancien parlement :

> De nos deux parlements l'extrême différence
> Doit, pour les rapprocher, causer de l'embarras.
> Thémis les a pesés dans sa juste balance :
> Et l'antique est trop haut, le moderne trop bas.

beaucoup contribué à la disgrâce de Terray et de Maupeou ; il ne pouvait donc guère se refuser à réparer un des principaux torts qui leur fussent reprochés. En vain les philosophes, ennemis de la magistrature qui avait à maintes reprises condamné leurs ouvrages, et prêts à trouver acceptable le pouvoir absolu, pourvu qu'il gouvernât conformément à leurs idées, regrettèrent le triomphe qu'on allait ménager aux adversaires de leurs doctrines ; en vain Voltaire s'étonna « qu'on voulût sacrifier le nouveau parlement, qui n'avait su qu'obéir au roi, à l'ancien qui n'avait su que le braver [1] » : Louis XVI rappela les magistrats exilés et leur enjoignit de retourner au palais. Dans un lit de justice tenu le 12 novembre 1774, il fit enregistrer des édits, portant suppression des conseils supérieurs et rétablissement de l'ancien parlement. Le soir Paris illumina [2]. Puis les parlements de province furent successivement réinstallés ; le Châtelet et la Cour des aides furent également rétablis.

La plupart des historiens blâment Turgot d'avoir consenti au rappel des anciennes cours souveraines. Ils lui reprochent de n'avoir pas compris qu'avec l'esprit rétrograde qui les possédait, elles rendraient presque impossible l'accomplissement des réformes qui seules auraient pu épargner à la France une prochaine révolution. Mais ils se trompent : Turgot avait si bien deviné les embarras que les parlements causeraient à la royauté dans ses tentatives libérales, qu'il avait pris des précautions contre leur mauvais vouloir et leurs empiètements. Dans le lit de justice du 12 novembre, il fit enregistrer un édit en 28 articles sur la discipline du parlement, contenant entre autres dispositions, interdiction à chacun de ses membres de suspendre l'exercice de leurs fonctions, sous peine de forfaiture. En

[1] Voltaire, *Correspondance générale*, XV, 229.

[2] « On ne peut peindre l'enthousiasme et la joie dont ont été saisis la cour et la capitale, le jour et le lendemain du lit de justice. » (*Correspondance secrète*, I, 111).

outre, un autre édit rétablissait le grand conseil et lui attribuait compétence pour siéger à la place du parlement, si ce corps venait à interrompre le cours de la justice. Appliqués par un gouvernement ferme, ces édits auraient suffi pour vaincre les résistances parlementaires. Au surplus, si Turgot s'est prêté au rappel des parlements, c'est parce que l'état des esprits ne lui permettait réellement pas d'agir d'une autre façon ; c'est parce que la bourgeoisie et même la noblesse n'auraient pas compris qu'un prince disposé à supprimer les abus, ne rétablît pas les seuls corps constitués qui, dans un pays privé d'assemblées délibérantes, avaient le droit, sinon en vertu des antiques constitutions de la monarchie, du moins en vertu d'usages séculaires, de parler au nom de la nation. « On a dû observer, a écrit un des membres marquants de l'Assemblée constituante[1], dans tout le cours du règne de Louis XVI, qu'il a constamment cédé à ce qu'il a cru le vœu de la nation. Il le montra, dès son avènement au trône, en rappelant les parlements exilés et en renversant l'ouvrage de la vengeance de Maupeou. Les parlements étaient regardés par une partie de la nation, sinon comme un appui, au moins comme une espérance. Leurs faibles et inutiles et souvent fallacieuses remontrances offraient du moins une barrière au despotisme dont tout le monde était lassé. » La réintégration des cours supprimées par Maupeou a donc été une victoire de l'opinion libérale, et elle est un des symptômes les plus caractéristiques du désir qu'avait la France, quinze ans avant la Révolution, de posséder des garanties contre les abus du pouvoir absolu. Les témoignages abondent sur ce point. Ainsi un fin observateur, le duc de Lévis, si hostile qu'il fût au retour des parlements, rapporte en ces termes le langage tenu par les partisans de cette mesure : « Sans le parlement, quelle serait la sauvegarde des citoyens?

[1] Rabaut-Saint-Étienne, *Précis historique de la Révolution française*, 25.

Depuis que les États généraux ne s'assemblent plus, tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du monarque; il augmente à son gré les impôts, sans terme ni mesure; il modifie sans cesse les lois politiques, civiles et religieuses; enfin la propriété, la liberté, l'existence des Français n'ont point de garantie. Oui, sans l'intervention énergique de ces magistrats intègres et considérés, on serait comme en Orient, soumis sans réserve aux caprices des favoris et des maîtresses[1]. »

Au vrai, pour qu'on pût enlever aux parlements la haute influence qui leur appartenait depuis si longtemps, pour qu'on leur déniât la qualité qu'ils avaient prise d'intermédiaires entre le roi et son peuple, il aurait fallu qu'on fût dès lors décidé à s'adresser à la nation elle-même. La Cour des aides y songea, et entraînée par son président, l'illustre Malesherbes, elle demanda formellement la convocation des États généraux, dans des remontrances en date du 6 mai 1775.

Après avoir exposé les maux causés par une fiscalité excessive et les vices d'un système d'impôts qui frappait les contribuables en raison inverse de leurs revenus, ces remontrances font ressortir que beaucoup de ministres ont cherché à étendre leur autorité et sont parvenus à soumettre les provinces au despotisme, sans aucun bénéfice pour le roi. Dans leurs efforts pour reculer les bornes du pouvoir central, ils sont soutenus par les grands du royaume, intéressés à s'exonérer des impositions et à accroître les dépenses publiques auxquelles ils ne contribuent que dans une faible proportion. « Sur tous ces objets, continue la cour, il existe nécessairement deux partis dans un royaume : d'un côté, tous ceux qui approchent du souverain, de l'autre, tout le reste de la nation. Il faut donc qu'un roi qui veut être juste puise ses sentiments dans son propre cœur, et

[1] Duc de Lévis, *Souvenirs et Portraits*, 256.

ses lumières dans celles de la nation entière. Mais comment établir une relation entre le roi et la nation, qui ne soit pas interceptée par tous ceux dont le roi est entouré ? Nous ne devons point vous le dissimuler, Sire, le moyen le plus simple, le plus naturel, le plus conforme à la constitution de cette monarchie, serait d'entendre la nation elle-même assemblée, ou du moins de permettre des assemblées de chaque province. Personne ne doit avoir la lâcheté de vous tenir un autre langage ; personne ne doit vous laisser ignorer que le vœu unanime de la nation est d'obtenir des États généraux, ou du moins des états provinciaux. Nous savons aussi que depuis plus d'un siècle la jalousie des ministres, et peut-être celle des courtisans, s'est toujours opposée à ces assemblées nationales... Ces difficultés seront aisément surmontées quand Votre Majesté le voudra. » Seuls les représentants des provinces obtiendront justice pour les faibles et réformeront les abus. En effet quelle est l'unique ressource des particuliers, en l'absence de toute assemblée? Ils ont le droit, à la vérité, d'adresser des requêtes au roi ; mais « ce recours à la seule personne du roi est absolument illusoire », parce que les requêtes sont renvoyées pour examen aux administrateurs contre les actes desquels elles sont dirigées. « Serait-il possible que ce fût la nation elle-même qui fît le premier examen de toutes ces requêtes, et que ce fût son suffrage qui indiquât à Votre Majesté celles qui méritent son attention personnelle? Ici nous devons nous arrêter ; si nous allions jusqu'à proposer d'admettre une réclamation publique contre les abus de l'administration, ne serions-nous pas taxés de témérité? Tous les ennemis de la liberté publique et surtout tous ceux qui ont le privilège de parler en votre nom, ne diraient-ils pas que ce sont les actions de Votre Majesté elle-même qu'on veut soumettre à la censure publique? » C'est en ces termes éloquents qu'un an à peine après l'avènement de Louis XVI, fut réclamée la réunion des États généraux.

Il semble qu'avide de changements et décidé à transformer l'organisation vieillie qui existait alors en France, Turgot devait être porté à appuyer auprès du roi la proposition hardie de la Cour des aides. Mais hélas ! il n'en fit rien. Ses opinions physiocratiques ne le rendaient pas favorable à l'intervention des États généraux, venant restreindre, et jusqu'à un certain point mettre en échec, l'autorité légitime qui appartenait au monarque. En outre, il eut le tort de croire que l'ascendant très réel qu'il exerçait sur l'esprit de Louis XVI durerait toujours, et que, guidé par son contrôleur général, ce prince était capable d'accomplir toutes les réformes projetées par celui-ci. Il se figura que la puissance royale, mise au service d'une juste cause, ne se lasserait pas, et parviendrait à vaincre les résistances contraires au bien public que susciterait la réalisation des réformes. Rempli d'illusion sur la force et la durée de son propre crédit [1], il commit la double faute de ne pas prévoir la violence des attaques que ses opérations ne pouvaient manquer de soulever un jour contre lui, et de ne pas se ménager un soutien dans la nation elle-même. Il fut frappé des difficultés que la convocation d'États généraux, dans lesquels les deux ordres privilégiés auraient la majorité, apporterait à la prompte mise à exécution de ses plans ; il craignit que l'opposition de la noblesse et du haut clergé ne fût dans cette assemblée plus puissante que l'approbation

[1] Ses amis partageaient cette illusion, ainsi qu'en témoigne la lettre suivante de Voltaire : « Vous faites naître un beau siècle dont je ne verrai que la première aurore, j'entrevois de grands changements et la France en avait besoin en tout genre... On me dit qu'en France des gens intéressés et d'autres gens très ingrats qui vous doivent leur existence, forment une cabale contre vous. Je me flatte qu'elle sera dissipée. Mon espérance est fondée sur le caractère du roi et sur les vrais services que vous rendez à la nation » (*Correspondance générale*, XII, 157). Voltaire et les philosophes auraient bien dû réfléchir, que, si grands que fussent les services rendus par Turgot à la nation, celle-ci n'avait pas voix au chapitre et que le sort du ministre qu'ils appelaient un nouveau Sully, dépendait en somme du bon vouloir d'un prince qui était loin d'être un nouvel Henri IV.

du tiers état. Persuadé d'autre part que cette dernière classe était en grande majorité favorable à ses projets, que les écrivains en vogue prendraient leur défense et que l'opinion publique les soutiendrait énergiquement, il s'imagina être assez fort pour les faire réussir, sans le concours des représentants du tiers. Pour tous ces motifs, Turgot ne conseilla pas au roi de s'adresser à la nation, et on ne peut que déplorer le défaut de clairvoyance dont il fit preuve en cette circonstance. La seule excuse qui puisse être invoquée en sa faveur, c'est qu'à l'époque où la Cour des aides faisait appel aux États généraux, il n'existait pas en France un sérieux mouvement d'opinion en ce sens.

Depuis plus d'un siècle et demi, ils ne s'étaient pas assemblés, et bien rares étaient les hommes qui envisageaient la possibilité de les réunir dans un délai relativement rapproché. Sans doute, au fort de la lutte engagée sous le règne précédent entre le gouvernement et les parlements, certaines de ces cours ainsi que la Cour des aides avaient demandé qu'ils fussent convoqués. Mais ce cri était resté sans écho dans le pays, et la revendication faite par Louis XV d'une autorité législative sans partage, avait répandu la conviction que le roi ne consentirait pas à entrer en relations avec les représentants des trois ordres de la nation, à moins d'y être forcé par une nécessité absolue. Or en 1775 cette nécessité était loin d'apparaître. Avec un roi vertueux et dévoué au bien public, avec un ministre aussi acharné que Turgot à la destruction des abus, on était au contraire fondé à espérer que les difficultés financières et autres s'aplaniraient bientôt. On croyait que la royauté parviendrait aisément à s'avancer dans la voie du progrès ; on avait de beaux espoirs et on lui faisait volontiers crédit. Il fallut d'amères déceptions, succédant aux vagues illusions du début du règne, pour amener, une douzaine d'années plus tard, le vœu général et irrésistible d'un appel aux états généraux.

En 1775, les Français n'en demandaient pas tant, et les écrivains les plus hardis se bornaient à rééditer de vieilles déclamations contre le despotisme, à disserter sur l'origine de l'autorité royale. Deux brochures, *L'Ami des Lois*, et le *Catéchisme du Citoyen*, qui furent publiées peu de temps après la cérémonie du sacre de Louis XVI, s'attachèrent à réfuter la doctrine qu'un roi de France ne tenait sa couronne que de Dieu et que le pouvoir de faire les lois lui appartenait sans partage. Elles soutenaient que la royauté avait eu besoin pour s'établir du consentement de la nation, qu'il y avait une sorte de pacte entre celle-ci et la famille royale, que toutes deux avaient des droits imprescriptibles, et que les rois ne possédaient pas seuls l'autorité législative, puisqu'ils avaient souvent convoqué les États généraux. Cette thèse n'offrait vraiment rien de dangereux. Cependant le parlement trouva les brochures séditieuses ; il estima qu'elles méconnaissaient la plénitude du pouvoir appartenant au roi, qu'elles s'écartaient de la saine interprétation des lois fondamentales du royaume, et par un arrêt du 30 juin 1775, il en ordonna la suppression. « Bien que par sa conduite antérieure, il n'eût pas peu contribué à soulever les esprits contre les prétentions du pouvoir absolu, il condamna ces écrits au feu comme attentatoires à la souveraineté du roi. Il y a plus : l'avocat général Séguier, dans son réquisitoire, exprima le regret de voir ainsi se répandre des notions qui touchaient aux matières d'état : Heureuse la France, s'écriait-il, si les problèmes politiques fussent toujours demeurés sous le voile dont la prudence de nos pères avait enveloppé tout ce qui concerne l'administration et le gouvernement [1] ».

Tel n'était pas le sentiment de Turgot. Il pensait que le moment était venu, pour ses compatriotes de se préoccuper des grandes questions se rattachant à l'organisation

[1] *L'esprit révolutionnaire avant la révolution*, par Félix Rocquain, p. 333.

financière, administrative et économique du pays. Il estimait avec raison que les occasions leur manquaient d'acquérir l'expérience des affaires et de se former à la pratique de l'administration. Il crut en conséquence qu'il convenait d'instituer en France des assemblées délibérantes, lesquelles, à son avis, ne pouvaient manquer d'exercer une influence capitale sur les sentiments des contribuables et sur le changement du système des impositions. Il indiqua à son ami Dupont de Nemours les grandes lignes de son projet, et il le chargea de rédiger un mémoire sur la formation et les attributions des assemblées projetées, auxquelles il donnait le nom de municipalités.

Trois idées principales avaient inspiré Turgot. Il avait été frappé des difficultés, pour ne pas dire des impossibilités, qu'éprouvait l'autorité centrale à assurer partout la stricte observation de ses ordres, et surtout à être instruite de la véritable situation dans les différentes provinces du royaume. En donnant aux populations des organes, il espéra que le gouvernement serait mieux renseigné et mieux obéi. Cette pensée est ainsi traduite dans le mémoire sur les municipalités : « Ce n'est pas tout que la nation obéisse : il faut s'assurer de la pouvoir bien commander, et pour le faire sans erreur, il faudrait connaître ses besoins, ses facultés, et même dans un assez grand détail. Mais c'est ce à quoi Votre Majesté ne peut pas espérer de parvenir dans l'état actuel des choses, ce que vos ministres ne peuvent pas se promettre ni vous promettre, ce que les intendants ne peuvent guère plus... De là naissent, dans l'assiette et la répartition des impositions, dans les moyens de les lever, et dans l'administration intérieure, une infinité d'erreurs, celles qui excitent le plus de murmures et qui, portant le plus sur les dernières classes du peuple, contribuent effectivement le plus à les rendre malheureuses. Il serait impossible d'y pourvoir, si l'on n'imaginait pas quelques formes, quelques institutions, d'après lesquelles la plupart des choses qui

doivent être faites se fassent d'elles-mêmes suffisamment bien, et sans que Votre Majesté ni ses principaux serviteurs aient besoin d'être instruits que de très peu de faits particuliers, ni d'y concourir autrement que par la protection générale que vous devez à vos sujets. »

En second lieu, le ministre était désolé de voir à quel point le caractère patriotique et nécessaire des contributions échappait à la compréhension de la masse du peuple, et il pensa qu'en associant les contribuables à la gestion des deniers publics et à leur emploi, il leur inspirerait le sentiment de leurs obligations pécuniaires envers la patrie. « Les individus, lit-on dans le mémoire, sont assez mal instruits de leurs devoirs dans la famille, et nullement de ceux qui les lient à l'État. Les familles elles-mêmes savent à peine qu'elles tiennent à cet État, dont elles font partie : elles ignorent à quel titre. Elles regardent l'exercice de l'autorité pour les contributions qui doivent servir au maintien de l'ordre public comme la loi du plus fort, à laquelle il n'y a pas d'autre raison de céder que l'impuissance d'y résister, et que l'on peut éluder quand on en trouve les moyens. De là chacun cherche à vous tromper et à rejeter les charges sociales sur ses voisins. Les revenus se cachent et ne peuvent plus se découvrir que très imparfaitement, par une sorte d'inquisition dans laquelle on dirait que Votre Majesté est en guerre avec son peuple... Il n'y a point d'esprit public, parce qu'il n'y a point d'intérêt commun visible et connu. » On remarquera ce passage du mémoire sur les municipalités, car il explique très bien l'esprit de résistance que les Français du dix-huitième siècle opposaient aux exigences du fisc. Celui-ci était pour eux l'ennemi, et ils ne payaient l'impôt que contraints et forcés. Etant étrangers à la fixation des dépenses de l'État, ils appréciaient mal ses besoins, et le gouvernement les taxant arbitrairement, sans leur fournir d'explications ni de justifications d'aucune sorte, ils lui versaient des

fonds avec le mauvais vouloir de vaincus exploités par leur vainqueur.

Enfin, d'après le plan de Turgot, les assemblés municipales ne devaient pas connaître la distinction des ordres, et par suite elles étaient destinées, suivant lui, à amener la suppression à bref délai des privilèges pécuniaires: il estimait qu'elles opéreraient sans secousses et par l'accord des bonnes volontés une des plus grandes réformes que pût accomplir la monarchie : l'égalité devant l'impôt. Voici en quels termes il s'exprime à ce sujet : « Des prétentions de dignité, soutenues d'une puissance réelle, ont contraint de rejeter le fardeau de la plus forte partie des charges publiques sur le peuple, qui ne possède que la plus petite partie des terres et des revenus. La noblesse est exempte de la taille et des impositions accessoires. Le clergé joint à cette même exemption celle de la capitation et celle des vingtièmes, auxquels il supplée par un don gratuit, très éloigné d'être dans la même proportion avec ses revenus. Il en résulte que la somme totale des impositions, qui ne serait pas une charge trop lourde si elle était également répartie sur tous les revenus des terres, paraît insupportable à un grand nombre de contribuables... Pour les impositions indirectes, les rois, prédécesseurs de Votre Majesté, sont parvenus à arracher des contributions à la noblesse et au clergé, qui sont forcés dans leurs dépenses d'acquitter les diverses taxes imposées sur tous les objets dont ils veulent jouir... C'est une chose si honteuse et si odieuse que de se targuer de sa dignité pour refuser secours et service à la patrie, qu'il faut peut-être s'abstenir de blâmer ceux qui, n'osant lutter contre les prétentions orgueilleuses et avides de la noblesse et du clergé, ont imaginé de les éluder ainsi... Sans ajouter à la charge que portent actuellement la noblesse et le clergé, ou même en la diminuant un peu, mais surtout en soulageant beaucoup le peuple, il serait facile d'introduire une forme moins oné-

reuse et moins destructive pour remplacer les impositions dont les deux premiers ordres ne sont pas exempts et dont la nature est nuisible à toute la nation... Ce sera peut-être un but auquel vous désirerez parvenir par la suite que de rendre votre royaume assez opulent, et votre trésor assez riche d'ailleurs, pour pouvoir remettre au peuple les impositions spéciales auxquelles il est naturellement assujetti, de manière qu'il ne reste plus pour les ordres supérieurs que des distinctions honorables, et non des exemptions en matière d'argent, avilissantes aux yeux de la raison et du patriotisme pour ceux qui les réclament, avilissantes aux yeux des préjugés et de la vanité pour ceux qui en sont exclus, onéreuses pour tous par la diminution des richesses de tous. » En prononçant contre les privilèges pécuniaires cette sévère condamnation, le contrôleur général n'était que le fidèle interprète de l'opinion unanime du tiers état et de celle d'une fraction de la noblesse et du clergé. Il était donc dans le vrai en pensant que les assemblées qu'il se proposait de créer ne tarderaient pas à rendre l'impôt égal pour tous les citoyens.

Quant à la constitution des municipalités, le plan arrêté entre Dupont et Turgot était le suivant : chaque paroisse aurait été dotée d'une assemblée municipale élective, ayant pour attributions de répartir les impôts entre les habitants, de construire et d'entretenir les chemins et autres ouvrages publics, et de soulager les pauvres [1]. Les paroisses, réunies

[1] On voit que Turgot songeait à donner aux communautés d'habitants des assemblées représentatives, ayant une constitution uniforme. C'est le contraire de ce qui existait de son temps. Avant 1789, l'organisation communale était différente dans les villages et dans les villes. Dans les villages, tous les habitants inscrits au rôle de la taille composaient la *communauté*, et, sous la présidence de leur syndic, délibéraient, souvent en plein air, sur les affaires au sujet desquelles il les consultait. Dans les villes au contraire, les assemblées générales d'habitants n'avaient pas lieu ; d'ordinaire, car sous l'ancien régime il n'y avait pas de loi absolue, les bourgeois se réunissaient, soit par corporation, soit par paroisse, et nommaient des députés qui choisissaient à leur tour les membres du conseil de la cité. Dans certaines villes le

par groupes, auraient formé des arrondissements ou districts, correspondant à nos cantons actuels, et dans chaque district une assemblée, composée de députés des municipalités, aurait réparti l'impôt entre les paroisses et veillé à la construction des chemins présentant pour elles un intérêt commun. Au-dessus des assemblées de district, et formée par leurs députés, une assemblée provinciale aurait fait la répartition des impôts entre les districts et veillé à l'exécution des travaux publics utiles à la province. Enfin les assemblées provinciales auraient envoyé des députés à une assemblée générale, par les soins de laquelle les impositions eussent été réparties entre les provinces et le montant des sommes à employer en entreprises d'intérêt national eût été arrêté. Les membres de toutes ces assemblées devaient être peu nombreux et procéder de l'élection ; mais les seuls propriétaires fonciers possédant en terres un revenu net annuel de 600 livres, eussent joui de l'électorat et de l'éligibilité [1] ; en outre, chacun d'eux aurait eu un nombre de voix proportionnel à l'importance de son revenu. La qualité de propriétaire aurait du reste suffi, et aucune dis-

conseil était nommé dans des réunions qui se tenaient par ordres. Le conseil nommait aussi le maire ou consul, et les échevins ou jurats ; mais dans un grand nombre de villes le maire était à la désignation du roi, ou bien l'office de maire était vénal et les places de conseiller pouvaient aussi s'acquérir moyennant finances : il y avait même des villes où la dignité de maire était héréditaire. Depuis un édit de 1765, la plupart des villes possédaient un conseil de notables elu par les corporations, et où étaient représentés le clergé, la noblesse, les hommes de loi, les officiers de justice et de finance, les commerçants et propriétaires. En somme, la vie municipale était peu active, les séances du conseil se passaient en interminables querelles de préséance, les dignités communales étaient peu recherchées, et les ressources manquaient aux villes aussi bien qu'aux villages pour entreprendre des améliorations et exécuter des travaux utiles.

[1] Les physiocrates pensaient comme Turgot qu'il convenait de réserver un rôle important dans l'État à l'aristocratie terrienne, et ils étaient également d'avis de n'établir aucune distinction entre les propriétaires fonciers, suivant qu'ils seraient nobles ou roturiers. « Les riches propriétaires, avait écrit Quesnay, sont établis par la Providence pour exercer sans rétribution les fonctions publiques les plus honorables. » (*Éphémérides*, VI, 63.)

tinction entre les trois ordres n'eût existé dans les assemblées, de même que l'impôt aurait pesé également sur tous les propriétaires, qu'ils fussent roturiers, nobles ou ecclésiastiques. Les assemblées locales et l'assemblée générale ne recevaient point d'attributions politiques [1]. Mais il est évident que si les représentants du pays avaient été réunis pour délibérer sur les contributions, ils n'auraient pas tardé à acquérir sur la marche des affaires publiques une influence dont le gouvernement se serait senti obligé de tenir compte.

Le mémoire sur les municipalités fut achevé dans les derniers mois de 1775. Toutefois le contrôleur général voulut prendre le temps d'y réfléchir encore. D'après ce que nous apprend Dupont de Nemours, il manifesta l'intention de le modifier, en donnant aux citoyens dépourvus de propriétés foncières une certaine part dans le choix des assemblées, en subdivisant les provinces et en leur fixant une superficie à peu près uniforme, en restreignant l'étendue des ressorts des parlements, en calquant les divisions judiciaires sur les divisions administratives, etc. Bref, dans la

[1] Voici comment s'exprimait à ce sujet Turgot dans le mémoire relatif à la création des municipalités : « Si l'assemblée générale ne se portait pas aux réformes que Votre Ma esté aurait projetées, vous n'en seriez pas moins le maître de faire ces réformes de votre propre autorité, après avoir établi leur utilité; car, encore une fois, ces assemblées municipales, depuis la première jusqu'à la dernière, ne seraient que des assemblées municipales, mais non point des États. Elles pourraient éclairer, et par leur constitution même elles éclaireraient sur la répartition des impôts, et sur les besoins particuliers de chaque lieu; mais elles n'auraient nulle autorité pour s'opposer aux opérations indispensables et courageuses que la réforme de vos finances exige. Elles auraient tous les avantages des assemblées d'États, et n'auraient aucun de leurs inconvénients : ni la confusion, ni les intrigues, ni l'esprits de corps, ni les animosités et les préjugés d'ordre à ordre. » En cherchant ainsi à démontrer à Louis XVI que la puissance royale ne souffrirait aucune atteinte par suite du fonctionnement des nombreuses assemblées à organiser dans toute la France, Turgot restait fidèle aux doctrines physiocratiques, si favorables, nous l'avons montré, au principe de l'autorité absolue résidant dans la personne du roi. Mais de même que les physiocrates, il pensait que dans l'exercice de son autorité le souverain ne pouvait jamais s'entourer de trop de lumières.

pensée de Turgot, il ne s'agissait de rien moins que de procéder à une nouvelle organisation du royaume. Il s'en expliquait du reste très nettement au début du mémoire destiné à justifier son projet. « Votre royaume, disait-il au roi, est une société composée de différents ordres mal unis, et d'un peuple dont les membres n'ont entre eux que peu de liens sociaux; où, par conséquent chacun n'est guère occupé que de son intérêt particulier exclusif, de sorte que, dans cette guerre perpétuelle de prétentions et d'entreprises, Votre Majesté est obligée de tout décider par elle-même ou par ses mandataires. Vous êtes forcé de statuer sur tout, et le plus souvent par des volontés particulières, tandis que vous pourriez gouverner comme Dieu par des lois générales, si les parties intégrantes de votre empire avaient une organisation régulière et des rapports connus. » Le contrôleur général, si confiant qu'il fût dans la docilité de Louis XVI, hésita à lui proposer l'adoption d'un plan qui ne tendait à rien moins qu'à effacer les privilèges pécuniaires, à mettre sur un pied d'égalité tous les propriétaires, nobles ou roturiers, et à couvrir la France de conseils électifs. Il crut prudent d'ajourner la présentation de ce plan à une époque où seraient accomplies les autres réformes qu'il projetait et qui, étant moins vastes, avaient plus de chances d'être adoptées. Mais une éventualité qu'il n'avait pas prévue se produisit : il fut renversé du ministère avant d'avoir pu entretenir Louis XVI de l'opportunité d'établir des assemblées délibérantes [1]. Son plan sombra avec lui, car on ne

[1] D'après Condorcet (*Vie de Turgot*, 132, 133), l'intention du contrôleur général était d'attendre quelque temps avant de constituer une Assemblée nationale, et de commencer par ne créer que des assemblées locales. « Là il se fût arrêté, d'abord parce que cet établissement eût suffi à l'exécution de la plupart de ses vues, ensuite pour laisser le temps à l'esprit public de se former, aux citoyens de s'instruire, et à ceux que leurs lumières, leurs talents, leurs intentions rendaient dignes de fonctions plus étendues, de s'y préparer et de se faire connaître. Il s'agissait en France de donner une éducation nou-

saurait en voir une application dans l'essai très restreint d'assemblées provinciales qui a été tenté par Necker. Cet abandon fut un des malheurs du règne, car la constitution de conseils nommés à l'élection, débarrassés de la distinction des ordres et s'occupant de toutes les questions d'impôts, de travaux publics et autres intéressant le pays, était de nature à prévenir la Révolution, en poussant la royauté à opérer successivement et avec prudence les réformes réclamées par les hommes les plus considérables du pays.

velle à tout un peuple, de lui créer de nouvelles idées en même temps qu'on l'appelait à des fonctions nouvelles. Les citoyens des premières classes n'avaient à cet égard aucun avantage sur le peuple, et l'on pouvait craindre seulement de leur trouver plus de préjugés. Il fallait donc affermir les fondements de l'édifice, avant de penser à en poser le comble. »

CHAPITRE V

I. Premier acte d'hostilité du parlement contre la politique de Turgot. — Entrée de Malesherbes au ministère. On ne croit pas que lui et Turgot restent longtemps au pouvoir. — Quelles qualités manquaient à ces ministres. — Causes de l'hostilité du clergé et du parlement contre eux. — Le parlement condamne une brochure de Voltaire en faveur des projets de Turgot. — II. Importance des déclarations réformatrices contenues dans le préambule des édits soumis au parlement le 7 février 1776. — Abus de la corvée. Corvée par tâche tarifée et par tâche contiguë. Corvée bourgeoise. Provinces exemptes. — Imprudence du langage tenu par le roi dans le préambule de l'édit sur la corvée; impression qu'il produit sur l'esprit des paysans. — A l'occasion de l'édit sur la corvée, discussion au sujet des privilèges pécuniaires de la noblesse entre Turgot, Miromesnil et Malesherbes. — Importance attachée par Turgot à la liberté du commerce et de l'industrie. — Motifs donnés à l'appui de la suppression des maîtrises et jurandes. — Abus inhérents au système des corporations. — Considérations fiscales qui avaient motivé les privilèges accordés aux corporations. — Raisons données par Turgot à l'appui de la liberté industrielle. Résultats qu'il s'en promet.

Turgot, nous l'avons dit, s'était montré peu favorable au rétablissement des parlements, car il s'attendait à leur opposition. Elle ne tarda pas, en effet, à se manifester, et dès que des troubles éclatèrent au mois de mai 1775, le parlement de Paris adopta un arrêté suppliant le roi « de vouloir

bien faire prendre les mesures que lui inspireront sa prudence et son amour pour ses sujets, pour faire baisser le prix des grains et du pain à un taux proportionné aux besoins du peuple, et pour ôter ainsi aux gens malintentionnés le prétexte et l'occasion dont ils abusent pour émouvoir les esprits. » Cet arrêté ne pouvait être interprété que comme un blâme de la politique ministérielle relative à la liberté du commerce des céréales. En sollicitant le roi de réduire le prix du pain, il rejetait en outre sur le gouvernement la responsabilité de la cherté, et donnait à entendre que si celle-ci continuait, c'est parce que les ministres ne voulaient pas y mettre un terme. Le contrôleur général trouva aussi dangereuse qu'illégale l'attitude du parlement, et il résolut de suite de ne pas laisser cette cour y persévérer. Elle fut, en conséquence, mandée le 5 mai à Versailles, et dans un lit de justice, le roi lui donna connaissance de l'arrêt du Conseil qui attribuait à la justice prévôtale la connaissance des crimes et délits commis par les factieux ; puis il lui défendit « de faire aucunes remontrances qui puissent s'opposer à l'exécution de ses volontés. » Le parlement n'était pas préparé à une intervention si prompte et si énergique de la part du pouvoir, et il se soumit, après avoir protesté de sa confiance dans « les vues » du roi et de « son zèle » pour le peuple[1].

Cette première tentative des parlementaires pour se mêler des matières administratives fut donc facilement déjouée. Mais Turgot sentit le besoin de fortifier sa situation dans le cabinet, et il détermina Louis XVI à appeler au ministère son ami, le sage Malesherbes. Ce premier président de la Cour des aides, jouissait de la réputation méritée d'un magistrat intègre, courageux et ami des réformes. Comme il avait souvent, au nom de la compagnie dont il était le chef, critiqué la façon dont les impositions étaient établies, qu'il

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, XXX, 218, 229, 230.

leur avait reproché de ménager les riches et d'accabler les malheureux, que, de plus, il était un partisan déclaré de la tolérance religieuse et de l'abolition des lettres de cachet, c'était à qui vanterait ses mérites et sa « sensibilité. » Une circonstance contribua en outre à donner de l'importance à son entrée dans le ministère. On savait, en effet, qu'il avait tout récemment, le 6 mai 1775, inspiré à la Cour des aides des remontrances « pleines de vérités frappantes et dures à entendre à l'oreille des rois, mais nécessaires à leur dire, » et développant « les vices de l'administration des finances d'une manière tellement sensible, que la cour n'y a point trouvé de réponse[1]. » La nomination de Malesherbes en qualité de ministre fut donc considérée comme la preuve de l'approbation donnée par le roi aux critiques de la Cour des aides, et comme un appui précieux pour le contrôleur général. Elle affirmait aux yeux de tous l'autorité que celui-ci avait su prendre dans les conseils du souverain. Le public applaudit franchement à une nomination qui était un gage de promptes réformes. « La joie que l'élévation de M. de Malesherbes au ministère a causée est universelle ; cependant elle n'est qu'apparente chez les courtisans, les financiers et les gens à affaires, qui n'y voient qu'un surcroit de crédit pour M. Turgot[2]. »

Mais ces deux réformateurs resteraient-ils assez longtemps au pouvoir, pour réaliser ce qu'on attendait d'eux ? D'abord, quelque fût leur mérite, ils avaient dans le caractère, dans leur manière d'être, dans leur façon de comprendre leurs relations avec les autres hommes, certains défauts qui leur enlevaient bien des chances de succès et qui donnaient prise sur eux à leurs adversaires.

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, VII, 121. L'annaliste ajoute : « Le choix que le roi a fait de M. de Malesherbes, auteur de ces remontrances et président de la cour qui les a adressées à S. M. pour l'approcher de de sa personne et l'admettre dans son Conseil, fait honneur à la droiture de son cœur, et confirme son aversion pour la flatterie. »

[2] *Correspondance secrète*, II, 69.

Ainsi, Malesherbes ne se sentait pas fait pour l'action, et il détestait la lutte. Redoutant les responsabilités du pouvoir, il n'avait accepté le ministère que par amitié pour le contrôleur général, et comme l'ambition n'était pas pour lui un stimulant, qu'il ressentait vivement l'injustice des attaques, et que ses goûts le portaient à préférer les calmes travaux de la Cour des aides aux agitations de la politique, il ne devait pas tarder à manquer de l'énergie qui convient à un ministre, surtout lorsqu'il prétend déclarer la guerre aux abus.

Quant à Turgot, « il ne savait point composer avec les faiblesses des hommes, et encore moins avec le vice : incapable d'art et de ménagement, il allait droit à son but et n'avait point assez d'égards pour l'amour-propre. M. Turgot agissait comme un chirurgien qui opère sur les cadavres et ne songeait pas qu'il opérait sur des êtres sensibles : il ne voyait que les choses et ne s'occupait pas assez des personnes. Cette apparente dureté avait pour principe la pureté de son âme, qui lui peignait les hommes comme animés d'un égal désir du bien, ou comme des fripons qui ne méritaient aucun ménagement. Lorsque son édit sur les corvées fut signé du roi, on l'engagea à dîner avec le premier président du parlement et quelques-uns des principaux membres de ce corps, dans l'idée de le mettre à portée de les disposer favorablement par des prévenances qui, de la part d'un homme en place, avaient alors tant de poids. M. Turgot dit quelques paroles d'un air froid et sentencieux. Un de ses amis voulant à plusieurs reprises l'engager à faire des avances et des politesses plus marquées, lui dit : C'est le moyen de faire passer votre édit. Si le parlement veut le bien, répondit M. Turgot, il enregistrera l'édit ; et il continua à garder ses manières froides et réservées[1]. » Cette rigidité inflexible, cet abord glacial, ce dédain pour les

[1] Sénac de Meilhan, *Du gouvernement, des mœurs et des conditions avant la révolution*, 196.

concessions qu'exigent les circonstances, ce mépris des opinions contraires, cette insouciance à désarmer les préventions et à éclairer les mauvais vouloirs, étaient pour un homme d'État des causes d'insuccès d'autant plus graves, que les réformes exigent pour être menées à bien autant d'adresse que de fermeté. En outre, « l'esprit de M. Turgot était dans une activité continuelle, mais lorsqu'il se mettait au travail, lorsqu'il était question d'écrire et d'agir, il était lent et musard. Lent, parce qu'il voulait donner à tout un degré de perfection tel qu'il le concevait, naturellement difficile jusqu'à la minutie, et parce qu'il ne pouvait s'aider de personne, n'étant jamais content de ce qu'il n'avait pas fait lui-même ; il musait aussi beaucoup, perdant le temps à arranger son bureau, à tailler ses plumes, non pas qu'il ne pensât profondément en se laissant aller à ces niaiseries, mais à penser seulement, son travail n'avançait pas [1]. » En un mot, Turgot était avant tout un penseur ; il avait le sentiment que l'ancienne organisation sociale devait faire place à une nouvelle qui aurait pour base l'égalité, mais les qualités pratiques qui eussent été nécessaires pour réaliser cet immense changement, pour amener les privilégiés à s'y prêter, pour diriger les aspirations du tiers état et ne pas effaroucher la timidité du roi, ces qualités qui font les grands politiques, il ne les possédait pas.

D'un autre côté, à raison des innovations que Turgot et Malesherbes étaient résolus à tenter et de celles encore plus nombreuses que l'imagination des nouvellistes leur prêtait, leurs amis eux-mêmes ne pouvaient s'empêcher de craindre qu'ils ne succombassent bientôt devant les résistances acharnées que leurs actes ne manqueraient pas de soulever. Ainsi, le marquis de Mirabeau mandait à son frère le bailli : « Moi qui vois clairement la ligue de tous les fripons de cour, de ville et de province, je pense que

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 15.

Turgot n'ira pas loin, mais qu'il se retirera couvert de gloire[1] ». De même, l'ambassadeur d'Autriche écrivait le 16 août 1775 : « M. de Malesherbes réussit bien dans sa place; il la remplit avec une simplicité à laquelle on n'est guère accoutumé ici. Il annonce une justice qui déconcerte les gens de la cour, et une humanité qui enchante les gens du commun. L'unité de ses vues avec celles de M. Turgot va produire une grande réforme dans les abus, si tant est que l'on laisse faire à ces deux ministres, ce qui est bien douteux. Je prévois qu'il ne sera pas facile de retenir longtemps M. de Malesherbes dans sa place; M. Turgot tiendra plus longtemps dans la sienne, si la cherté du blé diminue et si on ne croise pas ses opérations. Ces deux hommes sont réellement des personnages rares par leur vertu et leur désintéressement[2]. »

Le public pensait aussi que de basses intrigues et la coalition des intérêts lésés par les actes de Turgot et de Malesherbes ne parviendraient que trop tôt à renverser ces ministres. Dès le mois d'octobre 1775, Horace Walpole écrivait à un de ses correspondants d'Angleterre : « Messieurs Turgot et de Malesherbes certainement branlent au manche[3] ». En transmettant cette nouvelle, il n'était que l'écho des salons de Paris, et ce qui faisait paraître très incertaine la situation du contrôleur général et de son collègue, c'est que le clergé et le parlement ne cachaient pas leur hostilité à l'égard de l'un et de l'autre. En effet, le clergé, obéissant à des passions qui avaient le tort d'être contraires à la plus précieuse des libertés, celle de la conscience, et de choquer les idées de tolérance alors universellement répandues, en voulait au contrôleur général de ce qu'il avait conseillé au roi, inutilement d'ailleurs, de ne pas prononcer dans la cérémonie du sacre

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 404.
[2] Mercy, *Correspondance*, II, 358.
[3] *Correspondance complete de la marquise du Deffand*, II, 507.

la formule par laquelle il s'engageait à exterminer les hérétiques [1]. Aussi l'assemblée générale du clergé s'étant tenue à Paris au mois de septembre 1775, elle adopta un mémoire qu'une députation d'évêques alla présenter au roi, et dans lequel elle s'élevait contre le libre exercice du culte protestant et contre la validité du mariage entre protestants, réformes que, d'après le bruit public, Turgot et Malesherbes étaient sur le point de soumettre à la sanction royale [2]. Quant au parlement, il avait été froissé de ce que l'édit qui le rétablissait lui avait imposé une discipline destinée à l'empêcher de se mêler, autant que par le passé, des affaires politiques et à prévenir les cessations de service ainsi que les démissions collectives, moyens dont il

[1] Le libéralisme religieux de Turgot était fort connu. A l'âge de 26 et de 27 ans, il avait écrit des lettres et composé une brochure sur le droit naturel qui appartient à tout homme de pratiquer la religion qu'il croit vraie. Au mois de juin 1775, il adressa à Louis XVI un éloquent mémoire sur la tolérance. Il y rappelle que les sectateurs des nombreuses religions répandues sur la surface de la terre « croient également que la religion qu'ils professent est la seule qui soit l'ouvrage de la divinité, et qui lui soit agréable; » que chaque religion se dit seule en possession de la vérité, et qu'elle croit ses préceptes seuls capables de conduire au salut éternel; il en conclut que « s'il y a une religion vraie, si une éternité de supplices doit être le partage de celui qui aura rejeté la véritable religion, aucune puissance sur la terre n'a le droit d'ordonner à un homme de suivre une autre religion que celle qu'il croit vraie en son âme et conscience. » Il ajoute : « les souverains n'ont pas le droit d'ordonner à leurs sujets de suivre la religion qu'eux souverains ont adoptée. Dieu, en jugeant les hommes, leur demandera s'ils ont cru la vraie religion. Il ne leur demandera pas s'ils ont cru et pratiqué la religion de leur souverain; et comment le leur demanderait-il, si tous les souverains ne sont pas de la vraie religion?... La mission des rois est de faire le bonheur de leurs peuples sur la terre... Les princes, dans quelque religion que ce soit, ne sont pas faits pour approfondir la théologie. » Il faut bien reconnaître que, si vraies qu'elles fussent, ces doctrines tendaient à saper le système alors en vigueur d'une religion d'état.

[2] « La fermentation occasionnée dans le public au sujet des protestants depuis quelque temps, a fait naître une brochure nouvelle intitulée : *dialogue entre un évêque et un curé sur les mariages des protestants.* Quoique cet ouvrage soit extrêmement sage et modéré, nos seigneurs de l'assemblée ne veulent pas qu'on le répande sous leurs yeux, et il se vend sous le manteau, comme si c'était un mauvais livre, ce qui le rend doublement intéressant. » (Bachaumont, VIII, 207).

avait maintes fois usé jadis pour presser sur le gouvernement et pour manifester son mécontentement. Il avait contracté d'ailleurs, pendant les quatre années qui s'étaient écoulées depuis sa suppression, l'habitude d'une opposition frivole et de parti pris, qui lui avait valu l'applaudissement facile des salons, et qui le portait à blâmer tout ce que faisaient le roi et les ministres. Comme, d'un autre côté, ses membres étaient affranchis d'impôt et jouissaient de nombreux privilèges en vertu de la législation en vigueur, le souci de leurs intérêts personnels les empêchait de reconnaître les défauts de cette législation et ils considéraient comme des hommes dangereux, comme des novateurs téméraires, des ministres qui osaient viser à la suppression des privilèges. Enfin, Turgot n'ayant consenti que de mauvaise grâce à la réintégration du parlement, les magistrats de cette cour étaient désireux de se venger de son attitude envers eux, en combattant ses projets et ses amis.

On a vu plus haut qu'à l'occasion des émeutes motivées par le renchérissement du pain, ils avaient déjà cherché à lui causer de l'embarras. Un nouveau prétexte s'offrit bientôt à eux de montrer leur malveillance pour le contrôleur général, et ils le saisirent avec empressement. Ce fut la publication d'une brochure de Voltaire intitulée *Diatribe à l'auteur des Ephémérides*, qui la leur fournit. Dans cette brochure, Voltaire qui avait antérieurement combattu à diverses reprises les doctrines des physiocrates et qui les avait raillés si spirituellement dans *L'Homme aux quarante écus*, se ralliait au contraire à plusieurs de leurs idées, il se prononçait en faveur de la liberté du commerce des grains et se déclarait grand admirateur de Turgot[1]. L'adhé-

[1] Au sujet de l'interdiction de vendre et d'acheter du blé en dehors des marchés, l'auteur de la *Diatribe* s'exprimait ainsi. « Quoi! J'aurai rassemblé des colons pour cultiver avec moi la terre, et je ne pourrai acheter librement du blé pour les nourrir eux et ma famille? Et je ne pourrai en vendre à mon voisin quand j'en aurai du superflu? Non. —

sion ainsi donnée par le patriarche de Ferney aux actes du ministre des finances fut très remarquée, et la *Diatribe* fut lue avidement. « Les économistes doivent se féliciter, constataient à la date du 6 juillet 1775 les *Mémoires secrets*, d'avoir acquis un apôtre qui contribuera mieux qu'eux tous à la propagation de la science, par cet art enchanteur d'attacher sur toutes les matières et de se faire lire des gens les plus frivoles. La brochure en question est savante, historique, agréable, et toujours aiguisée d'une pointe de sarcasme qui réveille, pique et soutient la curiosité[1]. » Mais Voltaire ne s'était pas contenté dans cet écrit de louer la politique de Turgot ; il avait, suivant sa coutume, pris à partie l'église, et renouvelé ses anciennes attaques contre les évêques et les curés. Or l'assemblée générale du clergé se réunit peu de temps après l'apparition de la *Diatribe ;* elle la dénonça au ministère, et comme il importait de ne pas la mécontenter au moment où elle était appelée à voter un don gratuit de 16 millions, le lieutenant de police reçut l'ordre d'empêcher la vente du pamphlet de Voltaire. Cette première satisfaction donnée aux adversaires du parti des

Et! dites-moi, je vous prie; j'ai des pommes de terre et des châtaignes avec lesquelles on fait du pain excellent pour ceux qui ont un bon estomac; ne puis-je pas en vendre à mon voisin? — Oui. — Pourquoi, s'il vous plaît, cette énorme différence entre mes châtaignes et mon blé? — Je n'en sais rien. C'est peut-être parce que les charançons mangent le blé et ne mangent pas les châtaignes. — Voilà une très mauvaise raison. — Eh bien, si vous en voulez une meilleure, c'est parce que le blé est d'une nécessité première, et que les châtaignes ne sont que d'une seconde nécessité. — Cette raison est encore plus mauvaise. Plus une denrée est nécessaire, plus le commerce en doit être facile. Si on vendait le feu et l'eau, il devrait être permis de les importer et de les exporter d'un bout de la France à l'autre. » — Quant à l'édit qui accordait la liberté du commerce des grains, Voltaire l'appréciait de la façon suivante : « Il y a soixante ans que je lis des édits; ils nous dépouillaient presque tous de la liberté naturelle en style inintelligible ; et en voici un qui nous rend notre liberté, et j'en entends tous les mots sans peine! Voilà la première fois chez nous qu'un roi a raisonné avec son peuple; l'humanité tenait la plume et le roi a signé. Cela donne envie de vivre. Je ne m'en souciais guère auparavant. Mais surtout que le roi et son ministre vivent! »

[1] Bachaumont, *Mémoires*, VIII, 108.

réformes ne fit que les rendre plus exigeants. Ils feignirent de confondre les idées de Voltaire avec celles de Turgot et invitèrent le parlement à en faire justice, bien sûrs que la condamnation prononcée contre la brochure réjaillirait sur le ministre à l'éloge duquel elle était consacrée. Le parlement se prêta à cette manœuvre : un fougueux magistrat, le conseiller d'Eprémesnil, dénonça la *Diatribe*, comme contenant des maximes de nature à ébranler les fondements de l'État, et dans son réquisitoire, l'avocat général Séguier fit appel à l'union de la magistrature et du clergé, afin, « par un heureux accord, d'écarter les atteintes que des mains impies voudraient porter au trône et à l'autel. » Conformément à ses conclusions, un arrêt du 19 août 1775, ordonna la suppression de l'écrit incriminé. Personne ne se trompa sur la portée véritable de l'arrêt; il fut considéré comme ayant pour objet moins de punir les témérités de l'auteur que d'atteindre indirectement le contrôleur général, et comme constituant une première attaque qui en annonçait bien d'autres. « C'était plus que cela; c'était l'aveu d'une alliance entre l'épiscopat et la magistrature jusqu'alors ennemis. Contractée en apparence pour garantir le trône et l'autel, cette alliance était dirigée en réalité contre l'esprit novateur qui partait du ministère, et qui menaçait dans leur influence et dans leurs privilèges le clergé et le parlement lui-même[1]. »

La résistance qui se préparait ainsi contre la politique libérale de son gouvernement, aurait pu effrayer Louis XVI en lui révélant les difficultés de la tâche d'un roi réformateur, s'il avait véritablement eu l'intention de poursuivre jusqu'au bout cette politique.

[1] Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la révolution*, 340.

II

Les privilégiés avaient du reste lieu d'être inquiets, et ils le virent bien lorsque le 9 février 1776 le parlement reçut communication des six fameux édits rédigés par Turgot et portant suppression des corvées, des jurandes et maîtrises, des offices sur les quais, ports, halles et marchés de Paris, de la caisse de Poissy, etc. Les dispositions de ces édits étaient graves par elles-mêmes, mais les exposés de motifs qui les accompagnaient contenaient des déclarations propres à troubler encore davantage tous ceux que satisfaisait l'ordre social. La conclusion très nette qui ressortait des préambules que, sur la proposition de son contrôleur général, Louis XVI s'était appropriés en les revêtant de sa signature et en les adressant à ses sujets, c'est que les relations des différentes classes entre elles devaient être régies par de nouveaux principes, que la liberté devait remplacer la réglementation, que l'égalité des charges fiscales devait succéder aux exemptions pécuniaires, bref que les institutions avaient besoin d'être remaniées. Aussi s'explique-t-on que, suivant le témoignage d'un auteur du temps, les préambules des édits aient paru à la masse du peuple « pleins de confiance, de bonté, de popularité et d'une sorte d'enthousiasme ». Mais en France il n'y avait pas que le peuple, il y avait des privilégiés, et pour la grande généralité de ceux-ci, leurs dispositions à l'égard des réformes projetées ne pouvaient pas être les mêmes. Outre qu'il en coûte toujours de subir le sort commun, une foule de nobles, d'ecclésiastiques, de magistrats, de détenteurs de charges conférant la noblesse ou des exemptions, devinaient d'instinct cette vérité mise depuis en lumière par Tocqueville dans les termes suivants : « Le moment le plus

dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer. Il n'y a qu'un grand génie qui puisse sauver un prince qui entreprend de soulager ses sujets après une oppression longue. Le mal qu'on souffrait patiemment comme inévitable, semble insupportable dès qu'on conçoit l'idée de s'y soustraire. Tout ce qu'on ôte alors des abus semble mieux découvrir ce qui en reste, et rend le sentiment plus cuisant [1] ». Parmi ceux mêmes qui admettaient la nécessité d'apporter des modifications au vieil édifice dans lequel s'abritait la société française, beaucoup sans nul doute pensaient également qu'en essayant de le réparer, on pouvait être entraîné à aller plus loin qu'on ne l'aurait voulu.

Aujourd'hui encore, quand on lit les préambules des édits abolissant la corvée et les jurandes, on s'explique l'émotion qu'ils ont soulevée à leur apparition, alors qu'une inégalité complète de charges et de droits présidait aux rapports entre citoyens du même pays.

Après avoir rappelé que le réseau des grandes routes avait été notablement développé sous le règne de Louis XV et que le commerce ainsi que l'agriculture en retiraient de grands profits, le préambule qui précède l'édit supprimant la corvée continue ainsi : « Nous avons vu avec peine, qu'à l'exception d'un très petit nombre de provinces, les ouvrages de ce genre ont été, pour la plus grande partie, exécutés au moyen de corvées exigées de nos sujets et même de la portion la plus pauvre, sans qu'il leur ait été payé aucun salaire pour le temps qu'ils y ont employé... Prendre le temps du laboureur, même en le payant, serait l'équivalent d'un impôt. Prendre son temps sans le payer est un double impôt ; et cet impôt est hors de toute proportion, lorsqu'il tombe sur le simple journalier, qui n'a pour subsister que le travail de ses bras ». Donc, dès le

[1] Tocqueville, *L'ancien régime*, 259.

début, le roi constate que les paysans construisent et entretiennent les routes dont d'autres se servent, qu'on ne leur paye pas leur travail et qu'il faut mettre un terme à cette injustice.

Le système de la corvée donne-t-il du moins de bons résultats ? Pour apprécier ce que la dissertation jointe à l'édit déclare à ce sujet, il faut se rappeler comment on pratiquait cette prestation en nature, si différente de celle qui existe de nos jours. La corvée royale se présentait sous deux formes : celle de tâche tarifée, consistant à faire exécuter par les corvoyeurs, au moment qu'ils choisissaient, des réparations sur une longueur de chemin déterminée ; celle de la tâche contiguë, consistant à charger tous les habitants d'une paroisse d'un certain lot d'entretien, aux époques que l'administration leur indiquait. Dans le premier cas, les travaux étaient mal faits, parce qu'ils avaient lieu sans ensemble et en dehors de toute surveillance ; dans le second cas, ils étaient mieux exécutés, la paroisse en étant responsable, mais ils entraînaient pour les corvoyeurs des déplacements qui duraient en moyenne douze jours, qui abîmaient leurs attelages et qui les gênaient dans l'exploitation de leurs champs. La population rurale n'avait même pas, en compensation de ces sacrifices, l'avantage de pouvoir se servir de chemins en bon état. En effet la corvée n'avait pour but que d'assurer la construction économique et l'entretien des routes royales ; mais les chemins d'une utilité moins générale restaient à l'abandon. Les chemins vicinaux et les rues des villages présentaient des conditions de viabilité déplorables, et le plus souvent ils étaient à peu près impraticables. Aussi dans certaines généralités, les intendants autorisaient et parfois contraignaient les paysans et cultivateurs à ajouter trois ou quatre journées à celles qu'ils devaient au roi, et à les consacrer à la réparation des chemins et rues des villages : ces journées supplémentaires s'appelaient la corvée bourgeoise.

Les vices de ce régime, qui constituait pour les habitants des campagnes un impôt des plus onéreux, étaient si généralement sentis que plusieurs intendants, M. de Fontette dans la généralité de Caen, et Turgot dans celle de Limoges, avaient cherché à substituer à la corvée une contribution en argent. Ils avaient autorisé les paroisses à mettre en adjudication les travaux de chemins qui leur incombaient, et à les payer au moyen d'une taxe spéciale. Dans la généralité de Caen, cette taxe consista en sous additionnels, ajoutés au principal de la taille. Dans le Limousin, Turgot parvint à étendre à tous les propriétaires, privilégiés ou non, la taxe représentative de la corvée, et il accordait des diminutions de taille aux paroisses qui se signalaient par leur empressement à recourir à cette taxe. En outre, afin d'avoir moins à demander aux villages et d'accroître les ressources dont il avait besoin pour ouvrir des voies de communication dans une province qui était au nombre des plus arriérées, il avait imposé les villes, ce qui était une équitable innovation, car jusqu'alors elles avaient été exemptes de la corvée, et cependant elles ne profitaient pas moins que les campagnes du bon entretien des routes.

Mais en dépit de ces améliorations partielles, partout où elle était en usage[1], la corvée était odieuse à ceux qui y étaient astreints, et elle était pour eux une cause de misère en même temps qu'elle constituait, aux yeux des ingénieurs, un mode de travail très défectueux. Le préambule de l'édit en fournit les raisons suivantes : « les corvoyeurs obligés de faire souvent trois lieues ou davantage pour se rendre sur l'atelier, autant pour retourner chez eux, perdent, sans fruit pour l'ouvrage, une grande partie du temps exigé d'eux. Les appels multipliés, l'embarras de tracer l'ouvrage, de le distribuer, de le faire exécuter à une multitude d'hommes

[1] Certaines généralités, telles que celles de Paris, de Lille, de Montpellier, d'Aix, ne connaissaient pas le régime de la corvée. Les routes y étaient entretenues au moyen de sous additionnels à la taille.

rassemblés au hasard, la plupart sans intelligence comme sans volonté, consomme encore une partie du temps qui reste. Ainsi l'ouvrage qui se fait coûte au peuple et à l'Etat, en journées d'hommes et de voitures, deux fois et souvent trois fois plus qu'il ne coûterait s'il s'exécutait à prix d'argent. Ce peu d'ouvrage, exécuté si chèrement est toujours mal fait ».

La condamnation de la corvée étant ainsi prononcée, comment la remplacer? Car de toutes façons il faut pourvoir à l'entretien des routes. Le préambule expose qu'à l'avenir, elles devront être construites à prix d'argent [1], et il insiste à l'appui de cette réforme sur « l'injustice inséparable de

[1] On a bien souvent reproché à Turgot d'avoir d'une façon absolue remplacé la corvée par une contribution, et de n'avoir pas permis aux contribuables d'acquitter en journées de travail la part d'impôt mise à leur charge pour la confection et l'entretien des routes. On fait remarquer que le législateur moderne a su mieux ménager l'intérêt des habitants des campagnes, et qu'il les a avec raison autorisés à appliquer soit une taxe en argent, soit des prestations en nature, à la réparation des chemins vicinaux. A notre sens, ce reproche n'est pas fondé. Quel but en effet voulait-on atteindre en 1776? On se proposait d'affranchir les riverains des grandes routes d'une servitude qui pesait sur eux seuls et qui, à raison de la proximité de leurs héritages, les forçait à entretenir les voies de communication d'intérêt général. Pour les décharger de cette servitude, on appelait tous les propriétaires du royaume à participer aux dépenses de réparation de ces voies, et on les assujettissait, en quelque lieu que fussent situés leurs biens, au paiement d'une contribution dont le produit devait être affecté aux frais de la grande voirie. Comme il ne pouvait être question de permettre aux propriétaires éloignés des routes royales de fournir du travail, il parut juste de ne pas donner davantage cette permission à ceux qui seraient plus rapprochés des routes, afin de ne pas créer au profit de ceux-ci une sorte de privilège. Sans doute certains d'entre eux auraient pu avoir avantage à mettre pendant quelques jours leurs personnes et leurs attelages à la disposition de l'administration des ponts et chaussées; mais précisément pour ce motif on se refusa à leur conférer une faculté qu'en fait les autres propriétaires n'auraient pas pu exercer. — Au contraire quand il s'agit des chemins vicinaux, tous les propriétaires d'une même commune se trouvent dans une position égale, quant au choix à faire entre le paiement d'une taxe ou l'exécution de prestations en nature. Quiconque préfère garder son argent et travailler aux chemins a la possibilité de le faire. En ce qui concerne la vicinalité, il était donc naturel d'accorder aux habitants le droit d'opter entre deux procédés de libération. La différence des situations explique dès lors la différence des législations.

l'usage des corvées. » Avec une imprudence de langage que l'honnêteté du but poursuivi ne justifie pas, il s'exprime ainsi : « Tout le poids de cette charge retombe et ne peut retomber que sur la partie la plus pauvre de nos sujets, sur ceux qui n'ont de propriété que leurs bras et leur industrie, sur les cultivateurs et sur les fermiers. Les propriétaires, presque tous privilégiés, en sont exempts ou n'y contribuent que très peu. Cependant c'est aux propriétaires que les chemins publics sont utiles, par la valeur que des communications multipliées donnent aux productions de leurs terres... C'est donc la classe des propriétaires de terres qui recueille le fruit de la confection des chemins ; c'est elle qui devrait seule en faire l'avance. Comment pourrait-il être juste d'y faire contribuer ceux qui n'ont rien à eux ? De les forcer à donner leur temps et leur travail sans salaire, de leur enlever la seule ressource qu'ils aient contre la misère et la faim, pour les faire travailler au profit de citoyens plus riches qu'eux ?... On s'est effrayé de la dépense qu'entraînerait la confection des chemins à prix d'argent. On n'a pas cru que le trésor de l'État, épuisé par les guerres et par les profusions de plusieurs règnes et chargé d'une masse énorme de dettes, pût fournir à cette dépense. On a craint de l'imposer sur les peuples, toujours trop chargés, et on a préféré de leur demander un travail gratuit, imaginant qu'il valait mieux exiger des habitants de la campagne, pendant quelques jours, des bras qu'ils avaient, que de l'argent qu'ils n'avaient pas. Ceux qui faisaient ce raisonnement oubliaient qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille... La facilité avec laquelle les chemins ont été faits à prix d'argent dans quelques pays d'états, et le soulagement qu'ont éprouvé les peuples dans quelques-unes des généralités des pays d'élections, lorsque leurs administrateurs particuliers y ont substitué aux corvées une contribution en argent, ont assez fait

voir combien cette contribution était préférable aux inconvénients qui suivent l'usage des corvées. »

Voilà donc les corvéables avertis par le roi lui-même de la monstrueuse injustice commise à leur égard. Ils supportent seuls la charge de la corvée, et comme ils n'ont pour vivre que le produit de leur travail, l'équité voudrait au contraire qu'on ne leur demandât en aucune façon de concourir à l'entretien et à la construction des routes! Les propriétaires sont les seuls qui profitent des voies de communication, et dans presque toutes les provinces ils ne participent pas à la dépense qu'elles entraînent! Mais cela va cesser, et dorénavant les chemins publics seront entretenus aux frais de ceux dont ils augmentent les revenus. Quelle faute de parler ainsi au peuple, et de lui faire sentir en termes aussi peu mesurés l'exploitation dont il a été victime! Que de colères, que de rancunes on s'exposait à soulever en lui[1]! Et était-il sage de désigner, en quelque sorte, à la vengeance des paysans les propriétaires vivant au milieu d'eux, et contribuant à leur bien-être par les salaires qu'ils répandaient dans les campagnes? Turgot à la vérité était résolu à faire disparaître promptement le régime qu'il trouvait condamnable, et à ne s'arrêter devant aucun obstacle pour amener la suppression de la corvée. Mais pouvait-il être sûr de l'énergie et de la persévérance de Louis XVI? C'est à croire qu'en stigmatisant, comme il le faisait dans l'exposé des motifs de l'édit, une des impositions les plus mauvaises de son temps, il se soit secrètement

[1] « Comme le peuple n'avait pas paru un seul instant, depuis 140 ans, sur la scène des affaires publiques, on avait absolument cessé de croire qu'il pût jamais s'y montrer; de sorte que lorsqu'on commença à s'intéresser à son sort, on se mit à parler devant lui de lui-même comme s'il n'avait pas été là.. Les gens qui avaient le plus à redouter sa colère s'entretenaient à haute voix en sa présence des injustices cruelles dont il avait toujours été victime; ils employaient leur rhétorique à peindre ses misères et son travail mal récompensé : ils le remplissaient de fureur en s'efforçant ainsi de le soulager. » (Tocqueville, *L'Ancien régime et la révolution*, 265.

proposé de rendre impossible tout pas en arrière de la part d'un roi qu'il savait faible. Si tel a été son but, il a mal raisonné, car il ne l'a pas atteint, et il a répandu dans la masse de la population des principes dangereux en matière d'impositions. L'esprit des paysans est lent, et il met du temps à comprendre ; mais une fois qu'une idée simple, surtout quand elle flatte leurs passions, a pénétré dans leur intelligence, elle leur apparaît avec les caractères d'une vérité incontestable, elle les domine et les mène jusqu'au bout de ses conséquences. Aussi le gouvernement eut beau rétablir la corvée presqu'aussitôt après l'avoir abolie : les corvéables n'oublièrent pas les déclarations du préambule ; et peu à peu ils se persuadèrent que n'ayant que leurs bras, ils avaient le droit de ne pas contribuer aux charges publiques ; que les impôts ne devaient frapper que les propriétaires ; et que si l'État se trouvait ruiné par suite des désordres et des prodigalités de plusieurs règnes, ils avaient, quant à eux, pâti pendant des siècles et qu'ils n'étaient plus tenus de supporter des impositions. Quand, aux approches de 1789, la royauté aux abois consultera le pays, elle s'apercevra que dans toutes les campagnes c'est ainsi qu'on raisonne, et les députés aux États généraux seront en grande majorité élus sous l'empire de ces idées.

Le projet d'édit relatif à la suppression de la corvée avait pourtant été l'objet d'une longue étude préparatoire, au cours de laquelle on aurait dû atténuer le ton du préambule. Comme le projet remplaçait la corvée par un impôt qu'auraient à payer tous les propriétaires fonciers, qu'ils fussent nobles ou roturiers, Turgot s'attendait à ce qu'il soulevât l'opposition des deux premiers ordres, désireux de ne pas laisser porter atteinte à leurs privilèges pécuniaires, et celle non moins vive du parlement[1]. Ce corps qui ne perdait

[1] Des réclamations s'étaient produites dès qu'on avait su que le contrôleur général se proposait d'abolir la corvée, et à la date du 5 octobre 1775, elles sont relatées en ces termes dans les *Mémoires secrets* : « Un

aucune occasion de manifester son hostilité à l'égard du contrôleur général, venait précisément par un arrêt du 30 janvier 1776 de condamner au feu, sur la dénonciation de d'Epremesnil, une brochure que Condorcet avait rédigée sous le titre de : *Bénissons le Ministre*, et qu'il avait consacrée à l'éloge de l'abolition des corvées. En outre, il n'y avait pas dans le conseil unanimité au sujet des mérites de la mesure que Turgot proposait à l'approbation du roi. Le garde des sceaux, Hue de Miromènil, était d'avis qu'il fallait réformer la corvée, mais non l'abolir. Dans ces circonstances, le contrôleur général avait pensé qu'il devait mettre Louis XVI à même de se prononcer en connaissance de cause, et il avait engagé par écrit avec Miromènil une intéressante discussion, l'un attaquant le projet, l'autre le défendant. La correspondance entre ces deux ministres avait été placée sous les yeux de Louis XVI, et ce prince put de la sorte reconnaitre que la théorie qui avait inspiré le rédacteur de l'édit, allait bien au delà de la suppression de la corvée. Ainsi Miromènil ayant écrit : « Je ne puis me refuser à dire qu'en France le privilège de la noblesse doit être respecté et qu'il est, je crois, de l'intérêt du roi de le maintenir », Turgot lui répliqua : « M. le garde des sceaux semble ici adopter le principe que, par la constitution de l'État, la noblesse doit être exemptée de toute imposition. Il semble même croire que c'est un préjugé universel dangereux à choquer. Si ce préjugé est universel, il faut que je

projet de M. Turgot concernant la suppression des corvées commence à s'éventer, et ne contribuera pas peu à grossir l'orage qui se forme sur sa tête. Il veut y suppléer par un impôt établi sur toutes les terres quelconques, sans aucune exception, comme participant plus essentiellement au bénéfice des grands chemins. Par conséquent beaucoup de gens et du plus haut parage, que ce projet inquiète cherchent à le contredire. L'église surtout devant y être comprise pour sa quote-part s'en scandalise fort, fait le diable et crie à l'impiété. La magistrature fort chatouilleuse sur ses intérêts et ses privilèges, n'est pas plus contente et se ligue déjà pour s'opposer à l'enregistrement. On craint que tant d'ennemis ne fassent culbuter le ministre patriote. » (Bachaumont, XXXII, 316.)

me sois étrangement trompé sur la façon de penser de tout ce que j'ai vu d'hommes instruits dans tout le cours de ma vie ; car je ne me rappelle aucune société où cette idée eût été regardée autrement que comme une prétention surannée et abandonnée par tous les gens éclairés, même dans l'ordre de la noblesse... Au moyen de la facilité qu'on a d'acquérir la noblesse à prix d'argent, il n'est aucun homme riche qui sur-le-champ ne devienne noble, en sorte que le corps des nobles comprend tout le corps des riches, et que la cause des privilégiés n'est plus la cause des familles distinguées contre les roturiers, mais la cause des riches contre les pauvres... Quelle administration que celle qui ferait porter toutes les charges publiques aux pauvres pour en exempter les riches ! »

Un autre ministre consulté par Louis XVI et que le savant auteur de *La Chute de l'ancien régime* estime être Malesherbes, se prononça par les mêmes motifs en faveur de l'assujettissement de la noblesse à l'impôt[1] : « Tout noble à la vérité n'est pas riche, dit-il dans un mémoire au roi, mais tout riche est noble, et ceux qui ne sont pas assez riches pour acquérir une noblesse transmissible à leurs descendants, acquièrent au moins des privilèges personnels à eux, pour en jouir pendant leur vie. Ainsi l'impôt qui, aux yeux de la raison et de la justice, doit être payé en proportion de la richesse, est un impôt dont au contraire on s'exonère à force de richesse. Cette vérité si évidente a été sentie par tous les administrateurs. Elle l'aurait été par la nation tout entière si la nation avait été admise à connaître et à discuter ses propres intérêts. » Le ministre développe ensuite cette considération : que tant que les classes privilégiées ne seront pas soumises à l'impôt, le rendement des contributions sera précaire ; et il termine en ces termes : « Je conclus de tout ceci, non seu-

[1] Aimé Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 41 et suiv.

lement que l'objection du parlement en faveur des privilèges de la noblesse n'est pas fondée, mais qu'il serait du plus grand danger que le roi laissât ce système prendre quelque faveur, parce qu'il tend à détruire tout ce qui s'est fait de grand depuis un siècle, et tout ce qui peut être fait de bon dans la matière des impositions. Enfin, sans être plus ami du despotisme que je ne l'ai jamais été, je dirai au parlement, je dirais tout haut s'il le fallait, en présence de la nation entière, que cette affaire est de celles où le roi doit se déterminer par sa volonté absolue ; et en voici la raison. La question étant bien entendue, ceci est un procès entre les riches et les pauvres. Or, de qui le parlement est-il composé? De gens riches par comparaison avec le peuple, et tous nobles, puisque leurs charges donnent la noblesse. De qui la cour, dont le cri est si puissant, est-elle composée? Des grands de l'État, dont le plus grand nombre a des terres qui paieront l'imposition, et ne payaient pas la corvée. De qui le public de Paris est-il composé? De beaucoup de nobles ou de riches jouissant des privilèges de la noblesse, et qui sont ceux qui parlent le plus haut, et d'un peuple qui supporte d'autres impositions, mais qui ne paie ni la taille, ni la corvée. Par conséquent, ni les remontrances du parlement, ni l'applaudissement du public de Paris, ni même les réclamations de la cour ne doivent faire aucun préjugé dans cette cause. Le roi, père commun et juge commun, doit les entendre, mais ce n'est, dans cette matière, que comme un juge entend l'avocat d'une seule partie, et il doit juger. » Éclairé par cette discussion, Louis XVI s'était rangé du côté de Turgot et avait permis que le projet concernant l'abolition de la corvée fût soumis au parlement.

En ce qui concerne la liberté du commerce et de l'industrie, l'accord se fit plus facilement entre les membres du cabinet, et les collègues du contrôleur général n'essayèrent pas de détourner le roi d'adhérer aux propositions de

celui-ci; peut-être parce qu'ils prévoyaient l'échec auquel était vouée vraisemblablement la réforme[1]. Dans la pensée de Turgot, la suppression des corporations était au contraire une mesure d'une extrême importance. La liberté du commerce était en effet la base même de tout son système économique. « Si le gouvernement, avait-il écrit en 1759 dans son Éloge de Gournay, limite le nombre des vendeurs par des privilèges exclusifs ou autrement, il est certain que le consommateur sera lésé, et que le vendeur, assuré du débit, le forcera d'acheter chèrement de mauvaises marchandises... La liberté générale d'acheter et de vendre est le seul moyen d'assurer, d'un côté, au vendeur, un prix capable d'encourager la production; de l'autre, au consommateur, la meilleure marchandise au plus bas prix. Ce n'est pas que, dans des cas particuliers, il ne puisse y avoir un marchand fripon et un consommateur dupe; mais le consommateur trompé s'instruira et cessera de s'adresser au marchand fripon; celui-ci sera décrédité et puni par là de sa fraude; et cela n'arrivera jamais fréquemment, parce qu'en général les hommes seront toujours éclairés sur un intérêt évident et prochain. — Vouloir que le gouvernement soit obligé d'empêcher qu'une pareille fraude n'arrive jamais, c'est vouloir l'obliger de fournir des bourrelets à tous les enfants qui pourraient tomber. Prétendre réussir à prévenir par des règlements toutes les malversations possibles en ce genre, c'est sacrifier à une perfection chimérique tous les progrès de l'industrie; c'est resserrer l'imagination des artistes dans les limites étroites de ce qui se fait; c'est leur interdire toutes les tentatives nouvelles... C'est oublier que

[1] A la date du 28 juin 1775, les *Mémoires secrets* notaient en effet : « le nouveau projet de M. Turgot concernant la liberté des arts et métiers et du commerce, ne peut qu'éprouver beaucoup de discussion avant de se réaliser. Les négociants les plus distingués de Paris, connus sous le nom des six corps de marchands, ont donné un mémoire à ce ministre, pour lui faire connaître l'injustice particulière de son opération à leur égard et les inconvénients généraux de son plan. » (Bachaumont, VIII, 94.)

l'exécution de ces règlements est toujours confiée à des hommes qui peuvent avoir d'autant plus d'intérêt à frauder ou à concourir à la fraude, que celle qu'ils commettraient serait couverte en quelque sorte par le sceau de l'autorité publique et par la confiance qu'elle inspire au consommateur. C'est oublier aussi que ces règlements, ces inspecteurs, ces bureaux de marque et de visite entraînent toujours des frais; que ces frais sont toujours prélevés sur la marchandise, et par conséquent surchargent le consommateur national, éloignent le consommateur étranger. » Depuis qu'il avait écrit ces lignes, Turgot s'était de plus en plus convaincu qu'il importait d'affranchir de toute gêne l'industrie et le commerce. Comme administrateur il avait constaté les multiples inconvénients résultant de l'existence des jurandes et maîtrises, et il estimait que les Français avaient le plus grand intérêt à ce qu'elles disparussent. Leur suppression devait, suivant lui, donner un remarquable essor à la richesse générale du pays, en même temps qu'améliorer grandement la situation des classes populaires. Seule elle pourrait permettre à chaque citoyen de choisir sa profession et d'y réussir, à condition d'avoir de l'initiative et de l'intelligence. Aussi le préambule de l'édit de suppression débute-t-il en rappelant la protection que le roi doit « à cette classe d'hommes qui, n'ayant de propriété que leur travail et leur industrie, ont d'autant plus le besoin et le droit d'employer, dans toute leur étendue, les seules ressources qu'ils aient pour subsister. » Toutefois ce n'était pas seulement dans l'intérêt des artisans, des travailleurs manuels, que l'abolition des maîtrises et des jurandes était poursuivie; elle l'était aussi dans celui de tout homme qui, possédant quelques capitaux, des connaissances techniques ou une aptitude professionnelle, se croirait apte à gagner de l'argent dans l'exercice d'un commerce ou d'une industrie[1]. La

[1] Condillac avait, l'année précédente, publié un volume sur la nécessité de donner au commerce une liberté absolue. Cet ouvrage, intitulé

liberté du travail répondait aux aspirations de la grande masse des Français, et les arguments donnés par Turgot, à l'appui du projet d'édit par lui soumis au roi étaient de nature à convaincre tous ceux qui ne faisaient pas partie des communautés privilégiées.

Comment en effet les choses se passaient-elles? Des documents incontestables prouvent que le régime des corporations plongeait l'industrie dans l'engourdissement dû à l'absence de concurrence, et faisait peser sur les individus une véritable oppression[1]. Sous l'influence d'idées religieuses et politiques certaines personnes sont portées aujourd'hui à regretter ce régime, et à lui attribuer des vertus qu'il était loin de posséder. Dans leur désir d'améliorer les relations actuelles entre le capital et le travail, elles supposent que les maîtrises ne décourageaient aucune initiative et se montraient essentiellement paternelles. C'est là un tableau de fantaisie, et voici celui, beaucoup plus véridique, qui est tracé dans le préambule de l'édit : « Dans presque toutes les villes de notre royaume, l'exercice des différents arts et métiers est concentré dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communauté, qui peuvent seuls, à l'exclusion de tous les autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets du commerce particulier dont ils ont le privilège exclusif; en sorte que ceux de nos sujets qui, par goût ou par nécessité, se destinent à l'exercice des arts et métiers,

Le Commerce et le Gouvernement considérés relativement l'un à l'autre, reproduisait avec beaucoup de clarté la plupart des enseignements des économistes sur la valeur, les prix, les salaires, la monnaie, le commerce, les monopoles et les impôts, ce qui faisait dire à Grimm qu'il pouvait « être regardé comme le catéchisme de la science » et qu'il avait « le grand mérite d'expliquer avec une netteté, avec une précision merveilleuse ce que tout le monde sait » (*Corresp. litt.*, XI, 54). Précisément à cause de cette lucidité, ce fut un ouvrage de vulgarisation et il obtint un vif succès. Les raisonnements de Condillac en faveur de l'affranchissement de l'industrie et du commerce, avaient préparé les esprits à la réforme qu'entreprenait Turgot.

[1] Voir à ce sujet *L'histoire des classes ouvrières en France*, par M. Levasseur.

ne peuvent y parvenir qu'en acquérant la maîtrise, à laquelle ils ne sont reçus qu'après des épreuves aussi longues et aussi pénibles que superflues, et après avoir satisfait à des droits ou à des exactions multipliées, par lesquelles une partie des fonds dont ils auraient eu besoin pour monter leur commerce ou leur atelier, ou même pour subsister, se trouve consumée en pure perte. Ceux dont la fortune ne peut satisfaire à ces dépenses sont réduits à n'avoir qu'une subsistance précaire sous l'empire des maîtres, à languir dans l'indigence ou à porter hors de leur patrie une industrie qu'ils auraient pu rendre utile à l'État. Les citoyens de toutes les classes sont privés du droit de choisir les ouvriers qu'ils voudraient employer, et des avantages que leur donnerait la concurrence pour le bas prix et la perfection du travail... Les communautés une fois formées, rédigèrent des statuts, et sous différents prétextes de bien public les firent autoriser par la police. La base de ces statuts est d'abord d'exclure du droit d'exercer le métier quiconque n'est pas membre de la communauté; leur esprit général est de restreindre, le plus qu'il est possible, le nombre des maîtres, et de rendre l'acquisition de la maîtrise d'une difficulté presque insurmontable pour tout autre que pour les enfants des maîtres actuels... Les communautés s'occupèrent surtout d'écarter de leur territoire les marchandises et les ouvrages des forains: elles s'appuyèrent sur le prétendu avantage de bannir du commerce des marchandises qu'elles supposaient être mal fabriquées. Ce prétexte les conduisit à demander pour elles-mêmes des règlements d'un nouveau genre, tendant à prescrire la qualité des matières premières, leur emploi et leur fabrication; ces règlements dont l'exécution fut confiée aux officiers des communautés, donnèrent à ceux-ci une autorité qui devint un moyen non seulement d'écarter encore plus sûrement les forains, mais encore d'assujettir les maîtres mêmes de la communauté à l'empire des chefs... Parmi les dispositions déraisonnables et

diversifiées à l'infini des statuts, il en est qui excluent entièrement tous autres que les fils des maîtres ou ceux qui épousent des veuves de maîtres. D'autres rejettent tous ceux qu'ils appellent étrangers, c'est-à-dire ceux qui sont nés dans une autre ville. Dans un grand nombre de communautés, il suffit d'être marié pour être exclu de l'apprentissage, et par conséquent de la maîtrise. L'esprit de monopole qui a présidé à la confection des statuts a été poussé jusqu'à exclure les femmes des métiers les plus convenables à leur sexe, tels que la broderie, qu'elles ne peuvent exercer pour leur propre compte ».

Tels étaient les abus du système des corporations, abus que les adversaires mêmes de Turgot n'ont pas essayé de nier. Comme le disait le préambule, le système était caractérisé par l'esprit de monopole, et il faut une singulière dose d'illusion, une complète méconnaissance des passions humaines, pour se figurer que si jamais on rétablissait les corporations, les idées les plus exclusives n'y domineraient pas immédiatement. Étant donnés les penchants de notre nature, toute association d'hommes à laquelle sera conféré un privilège s'appliquera à en tirer tout le parti possible, et pour cela n'hésitera pas à éteindre les concurrences et à porter atteinte à la liberté d'autrui. L'expérience des siècles passés montre ce que seraient dans l'avenir les corporations : comme autrefois elles exploiteraient les consommateurs, ne s'ouvriraient à de nouveaux membres que par faveur, par népotisme ou par suite d'affinités politiques, et au lieu d'exercer sur les ouvriers un patronage fait d'encouragement et de bienveillance, elles s'ingénieraient à les empêcher de devenir patrons à leur tour. Les abus que l'on constate dans le fonctionnment des syndicats ouvriers, l'absolutisme qu'ils font peser sur la masse des travailleurs, leur tendance à écarter la concurrence de tous ceux qui ne sont pas membres du syndicat, leurs efforts pour niveler les prix de la main-d'œuvre au profit des hommes les moins

habiles et les moins actifs, ne sont-ils pas aussi un enseignement? La formation des syndicats est pourtant libre, les ouvriers ne sont pas forcés d'y entrer, et ces associations ne sont pas investies de privilèges. Si, en présence des corporations reconstituées elles devenaient les organes légaux des classes ouvrières, se figure-t-on le régime d'oppression pour les individus, de lutte acharnée entre le capital et le travail, de spoliation à l'égard des consommateurs qui résulterait d'une semblable organisation?

Etait-ce du reste l'avantage du commerce et de l'industrie ou le désir de rendre meilleurs les rapports entre maîtres et artisans, qui avaient amené sous l'ancienne monarchie le développement des jurandes? En aucune façon. Le préambule de l'édit indique le vrai motif en ces termes : « Le gouvernement s'accoutuma à se faire une ressource de finance des taxes imposées sur les communautés, et de la multiplication de leurs privilèges... La finance a cherché de plus en plus à étendre les ressources qu'elle trouvait dans l'existence de ces corps. Indépendamment des taxes, des établissements de communautés et de maîtrises nouvelles, on a créé dans les communautés des offices sous différentes dénominations, et on les a obligées de racheter ces offices, au moyen d'emprunts qu'elles ont été autorisées à contracter, et dont elles ont payé les intérêts avec le produit des gages ou des droits qui leur ont été aliénés. » La création de maîtrises était en effet un expédient financier dont le gouvernement avait souvent usé, et en 1776, on ne pouvait pas avoir oublié que cinq ans auparavant, le contrôleur général Terray y avait eu recours. Puis, ayant ainsi révélé la raison purement fiscale pour laquelle la royauté avait encouragé la formation des corporations, le préambule continuait ainsi : « c'est sans doute l'appât de ces moyens de finance qui a prolongé l'illusion sur le préjudice immense que l'existence des communautés cause à l'industrie, et sur l'atteinte qu'elle porte au droit naturel. Cette illusion a été portée chez quelques personnes

jusqu'au point d'avancer que le droit de travailler était un droit royal, que le prince pouvait vendre et que les sujets devaient acheter. Nous nous hâtons de rejeter une pareille maxime. Dieu en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes. Nous regardons comme un des premiers devoirs de notre justice, et comme un des actes les plus dignes de notre bienfaisance, d'affranchir nos sujets de toutes les atteintes portées à ce droit inaliénable de l'humanité. » Il était impossible de proclamer avec plus d'éloquence le droit absolu qui appartient à tout homme non seulement de se livrer au travail, mais encore de choisir la profession vers laquelle le portent ses goûts, et de pratiquer le métier où il croit que ses aptitudes trouveront le mieux leur emploi. Aussi est-il facile de comprendre quelle joie, quelles espérances les déclarations du préambule répandirent dans le peuple et dans la petite bougeoisie; ces classes étaient opprimées par les règlements des corporations, elles souffraient de la gêne qu'ils apportaient à leur esprit d'entreprise, elles les considéraient comme destinés à enrichir une minorité de maîtres, en empêchant ceux qui ne l'étaient pas de parvenir à la maîtrise, et elles se promirent de la liberté du travail les plus beaux résultats[1].

Mais qu'allait penser de l'affranchissement du commerce la foule des consommateurs? Accoutumée depuis des siècles à une organisation industrielle où rien n'était abandonné à la libre initiative, n'était-elle pas tentée de se croire dans une certaine mesure protégée par elle contre la mauvaise qualité des marchandises? De leur côté les commerçants et

[1] « C'est à la liberté du travail inaugurée par Turgot que la France du XIXe siècle, après le triomphe définitif des idées du grand ministre, a dû l'étonnante explosion de force industrielle à laquelle notre génération a pu assister. » (*Turgot*, par Léon Say, 149).

les artisans eux-mêmes n'avaient-ils pas à craindre les effets de la concurrence? Le contrôleur général s'efforçait dans le préambule de l'édit portant abolition des jurandes, de dissiper ces appréhensions. Aux consommateurs, il démontrait que « la police des jurandes, quant à ce qui concerne la perfection des ouvrages, est illusoire, » et il ajoutait : « ceux qui emploient dans un commerce leurs capitaux ont le plus grand intérêt à ne confier leurs matières qu'à de bons ouvriers, et l'on ne doit pas craindre qu'ils en prennent au hasard de mauvais, qui gâteraient la marchandise et rebuteraient les acheteurs. On doit présumer aussi que les entrepreneurs ne mettront pas leur fortune dans un commerce qu'ils ne connaîtraient point assez pour être en état de choisir les bons ouvriers et de surveiller leur travail. Nous ne craindrons donc point que la suppression des apprentissages, des compagnonnages et des chefs-d'œuvre expose le public à être mal servi. » Aux ouvriers et aux marchands, il exposait que : « dans les lieux où le commerce est le plus libre, le nombre des marchands et des ouvriers de tout genre est toujours limité et nécessairement proportionné aux besoins, c'est-à-dire, à la consommation. Il ne passera pas cette proportion dans les lieux où la liberté sera rendue. » Enfin il leur soumit cette considération : « les maîtres qui composent aujourd'hui les communautés, en perdant le privilège exclusif qu'ils ont comme vendeurs, gagneront comme acheteurs à la suppression du privilège exclusif de toutes les autres communautés. Les artisans y gagneront l'avantage de ne plus dépendre, dans la fabrication de leurs ouvrages, des maîtres de plusieurs autres communautés, dont chacune réclamait le privilège de fournir quelque pièce indispensable. Les marchands y gagneront de pouvoir vendre tous les assortiments accessoires à leur principal commerce. Les uns et les autres y gagneront surtout de n'être plus dans la dépendance des chefs et officiers de leurs communautés, et de n'avoir plus à leur payer des

droits de visite fréquents, d'être affranchis d'une foule de contributions pour des dépenses inutiles ou nuisibles. »

Tel est le magnifique plaidoyer de Turgot en faveur de l'affranchissement du travail. La thèse qu'il soutenait n'allait triompher que momentanément : on sait que le rétablissement des corporations a été un des premiers actes qu'ait accomplis son successeur. Mais les principes de liberté qu'il avait répandus devaient survivre à son œuvre, et lors du grand mouvement d'idées qui précéda 1789 ils avaient, on peut le dire, conquis la France. Turgot ne se dissimulait pas d'ailleurs qu'en proposant au roi de supprimer les communautés, il l'appelait à opérer dans l'état social du pays une véritable révolution. Il savait également que les privilégiés du commerce et de l'industrie feraient à Paris et dans toutes les villes du royaume, une ardente opposition à son projet. Mais les attaques, même les plus passionnées, ne l'effrayaient pas, lorsqu'il croyait, en les bravant, servir l'intérêt général ; et avec la perspicacité du génie, il discernait clairement les immenses progrès qui résulteraient de la liberté industrielle. Il avait la profonde conviction qu'elle enrichirait la France, et avec une nation riche, où les affaires se multiplient, où le commerce est florissant, les finances publiques sont, elles aussi, prospères, les impôts sont productifs et le déficit n'est plus à craindre, pourvu que le gouvernement ait la sagesse de ne pas se lancer dans des dépenses désordonnées. Aussi Turgot ne tenait-il pas moins à la promulgation de l'édit sur les jurandes qu'à celle de l'édit sur les corvées.

CHAPITRE VI

I. Émotion soulevée par les projets relatifs aux corvées et aux jurandes. — Le ministère supprime des brochures contraires aux édits, et le parlement condamne l'ouvrage de Boncerf sur *Les inconvénients des droits féodaux*. — Constitution de la propriété foncière : fiefs, terres allodiales, censives. — Droits utiles et honorifiques; redevances, banalités, corvées seigneuriales, etc. — Complication des rapports entre les créanciers et les débiteurs des redevances et autres droits. — Terriers. Procès. — Boncerf demande que les droits féodaux soient déclarés rachetables; colère des privilégiés. — Ordre au parlement de ne pas poursuivre l'exécution de son arrêt contre Boncerf. — II. Lit de justice du 12 mars 1776 pour l'enregistrement des édits. — Discours dans lesquels MM. d'Aligre et Séguier protestent contre l'imposition des deux premiers ordres. — Malgré l'enregistrement des édits, la politique de Turgot se trouve compromise par l'opposition qu'elle soulève. — Turgot a inquiété trop d'intérêts à la fois. — Pamphlets et chansons contre lui. — Agitation dans les campagnes contre les droits féodaux, et arrêt du parlement défendant d'exciter à aucune innovation. — III. La confiance du roi en Turgot est ébranlée. — Hostilité de la reine contre le contrôleur général. — Démission de Malesherbes. — Lutte entre Turgot et Maurepas au sujet de la désignation du successeur de Malesherbes. — Lettres hautaines de Turgot à Louis XVI. — Sur les instances de la reine, Amelot est nommé ministre. — Révocation de Turgot. — IV. Dans les conditions où il entreprit ses réformes, l'échec de Turgot était fatal. — Il n'aurait pu réussir que s'il avait été soutenu par des assemblées délibérantes. — La faute capitale de Turgot est de n'avoir pas convoqué les États généraux. — Impressions causées par sa chute. — Il est regretté par le peuple, et ses idées lui survivent. — Son insuccès pousse la nation à croire à l'impuissance de la royauté et à compter sur elle-même.

I

Si habilement déduits que fussent les motifs exposés par le contrôleur général à l'appui des réformes par lui soumises à l'approbation du roi, elles excitèrent, dès qu'elles furent connues, les réclamations de ceux dont elles menaçaient les privilèges, et les mécontents trouvèrent un énergique appui dans le parlement. Parmi les six projets d'édits dont elle était saisie, cette assemblée n'enregistra que l'édit portant suppression de la caisse de Poissy, et elle nomma des commissaires pour examiner les autres. C'était la marche qu'elle suivait, quand elle se préparait à refuser l'enregistrement. Bientôt, le 17 février, le procureur général et les commissaires se prononcèrent contre la suppression de la corvée et des jurandes, et il fut décidé que le parlement adresserait des remontrances au roi contre les édits.

En même temps, une émotion égale à celle qu'avait ressentie la France en 1771, lors de la lutte de Maupeou avec les parlements, s'empara du public. Il parut une nuée de brochures pour et contre les réformes annoncées. Les communautés de marchands demandèrent le maintien des maîtrises et dénoncèrent le danger de théories inspirées par « la chimère d'une liberté illimitée. » Des chansons coururent, dans lesquelles on accusait Turgot de « tout brouiller », et à la cour les ennemis du contrôlenr général se mirent à l'attaquer de toutes manières. Dans le camp adverse, Voltaire et les philosophes apportaient à sa défense non moins d'ardeur. Le premier écrivit : « Mon vieux sang bouillonne dans mes vieilles veines, quand j'entends dire que les escarpins de Versailles et de Paris s'opposent à l'extirpation de la

corvée, cette barbare servitude destructive des campagnes. » A propos de la liberté du commerce et de l'industrie, il ne ménagea pas davantage son approbation : « Il est bien clair que toutes ces maîtrises et toutes ces jurandes n'ont été inventées que pour tirer de l'argent des pauvres ouvriers, pour enrichir des traitants et pour écraser la nation. Voilà la première fois qu'on a vu un roi prendre le parti de son peuple contre *Messieurs*[1]. » Le ministère crut, au milieu de ces appréciations contradictoires et passionnées, devoir faire preuve d'énergie : il fit supprimer par un arrêt du Conseil d'État, en date du 22 février 1776, plusieurs écrits dirigés contre les édits.

Cet acte d'autorité fut regardé par le parlement comme une provocation, et dès le lendemain il y répondit à son tour par un arrêt qui condamna au feu un ouvrage sur *Les inconvénients des droits féodaux*, ouvrage rédigé sous l'inspiration de Turgot par un premier commis du contrôle général, Boncerf.

L'arrêt du 23 février fut rendu par le parlement avec une grande solennité : toutes chambres assemblées, les princes du sang et les pairs y séant. Il est motivé sur ce que la brochure de Boncerf est entachée des tendances les plus subversives ; il la considère « comme injurieuse aux lois et coutumes de la France, aux droits sacrés et inaliénables de la couronne et au droit de propriété des particuliers ; comme tendant à ébranler toute la constitution de la monarchie, en soulevant les vassaux contre leurs seigneurs et contre le roi même, en leur présentant les droits féodaux et domaniaux comme autant d'usurpations et de violences odieuses et ridicules et en leur suggérant les prétendus moyens de les abolir, qui sont aussi contraires au respect dû roi et à ses ministres, qu'à la tranquillité du royaume[2]. »

[1] Lettres du 14 février et du 1er mars 1776; *Correspondance générale*, XII, 179, 195.

[2] L'opinion publique ne ratifia pas la sévérité de ces appréciations :

Nous rechercherons tout à l'heure si ces reproches adressés à la brochure de Boncerf étaient fondés, mais pour comprendre l'émotion réelle ou factice qu'elle souleva, il faut se rappeler ce qu'était le régime de la propriété au XVIII[e] siècle. Nous allons donner de ce régime, d'après les *Dissertations féodales* d'Henrion de Pansey, un rapide aperçu, car la connaissance de la constitution de la propriété est indispensable pour apprécier les charges des propriétaires de terres, et par suite leur plus ou moins d'aptitude à payer l'impôt.

Les biens-fonds appartenaient à l'une des trois catégories suivantes: fiefs, francs-alleux et rotures ou censives. Les fiefs avaient le domaine éminent sur les autres biens, à l'exception des francs-alleux qui étaient affranchis de redevances seigneuriales. Les terres allodiales, c'est-à-dire ne relevant d'aucune seigneurie, étaient l'exception et se rencontraient principalement dans le Languedoc et le Dauphiné. Quant aux terres en censive, elles formaient la grande masse du territoire. Dans les provinces de France soumises au droit coutumier, et elles étaient de beaucoup les plus nombreuses, régnait la maxime : « Nulle terre sans seigneur », et en vertu de cette maxime, les terres qui n'étaient pas nobles dépendaient toutes d'un fief. Dans le Midi seulement, la règle féodale était contraire et portait : « Nul seigneur sans titre ». Malgré cette différence, on peut dire que presque tous les héritages qui n'avaient pas la qualité de seigneurie relevaient d'un fief, et parmi les fiefs, il y en avait qui avaient dans leur mouvance d'autres fiefs, tenus à leur égard à certains devoirs honorifiques et pécuniaires. Les fiefs étaient répandus sur la surface entière de la France. Ils provenaient des démembrements successifs

« On ne conçoit pas comment les membres du parlement ont flétri de la lacération et de la brûlure ce petit écrit, ne contenant que des raisonnements fort sensés, des réflexions, des opinions, un système toujours soumis respectueusemont à la sagesse et aux lumières du législateur, qu'on invoque sans cesse. » (*Mémoires secrets*, IX, 55.)

des immenses domaines que s'étaient attribués jadis les conquérants de la Gaule romaine. Leur origine était donc aussi antique que guerrière, mais depuis longtemps la possession des fiefs n'était plus réservée aux nobles anciens ou nouveaux ; les roturiers pouvaient acheter des fiefs, et en ce cas ils jouissaient de toutes les prérogatives attachées à la possession d'un fief : ils étaient toutefois tenus de payer une taxe spéciale, dite droit de franc-fief. Les droits que conférait la propriété d'une terre noble dépendaient donc de la qualité du bien et non de celle du propriétaire.

Ces droits étaient, soit utiles, c'est-à-dire productifs d'un revenu, soit honorifiques. Ils présentaient les uns et les autres une infinie variété, mais les premiers consistaient essentiellement dans la perception de redevances annuelles en argent ou en nature, qui étaient dues à perpétuité par les posseseurs de biens tenus en censive. Le paiement des redevances était en quelque sorte l'accomplissement de la condition, moyennant laquelle des concessions foncières avaient été primitivement faites par les seigneurs féodaux aux serfs affranchis. Très souvent, elles représentaient réellement un prix de vente, car beaucoup de terres avaient été abandonnées par les seigneurs à leurs vassaux et autres roturiers, en échange de redevances à payer annuellement par ceux-ci. Dans plusieurs provinces, les redevances étaient d'ailleurs de deux natures : il y avait le menu cens, dont le taux était minime et qui avait surtout pour but de constater la seigneurie de celui qui le percevait, et le gros cens qui, à raison de son importance, ne pouvait être exigé que si le créancier prouvait par titre qu'il y avait droit.

Nous aurons plus tard l'occasion de montrer à quel point s'était déjà morcelée la propriété en France, antérieurement à la Révolution. Pour le moment, qu'il nous suffise de dire que ce morcellement s'était opéré grâce à la fréquence d'un contrat qu'on appelait le bail à cens : il consistait à aliéner des terres au profit de paysans, qui les acquéraient non

pas en payant un capital qu'ils ne possédaient pas, mais en s'engageant à acquitter perpétuellement, au profit de l'ancien propriétaire, une rente foncière plus ou moins élevée. Sauf l'obligation de payer chaque année les redevances et rentes foncières, obligation qui avait l'inconvénient d'exposer le censitaire qui en était redevable à être exproprié s'il ne les acquittait pas, la situation du censitaire était à peu près semblable à celle du propriétaire d'aujourd'hui : il pouvait, comme celui-ci, vendre, donner, partager et léguer son fonds, avec cette réserve qu'en cas de vente, le possesseur du fief pouvait exercer le droit de « retrait censuel », qui lui permettait d'acquérir pour lui-même le bien vendu, pourvu qu'il désintéressât l'acheteur.

Mais il existait une foule d'autres droits féodaux, et tout en étant pour les propriétaires de fiefs une source de profits parfois considérables, ils n'avaient d'autre excuse que leur ancienneté, et dérivaient purement et simplement du droit du plus fort. Telles étaient les banalités, qui forçaient les habitants des communautés rurales à se servir exclusivement du moulin, du four, du pressoir appartenant au seigneur, et à payer à celui-ci une somme plus ou moins élevée pour l'usage fait de sa chose, ou bien les corvées seigneuriales, consistant dans la prestation gratuite de plusieurs journées d'hommes ou d'attelages par an. Tels étaient aussi les droits de lods et ventes dus au seigneur lors de la vente de tout héritage censuel : leur taux variait suivant les coutumes, mais en général il était égal au sixième du prix de vente ; les droits de terrage ou champart, prélèvement variable sur les fruits de la terre tenue à cens ; les droits de mesurage, dus sur les marchandises mises en vente dans l'étendue du fief ; les droits de péage et de bac sur les ponts et rivières ; le droit de banvin, qui interdisait aux censitaires de vendre leur vin tant que le seigneur n'avait pas vendu le sien ; les droits exclusifs de

chasse, de pêche, de colombier, etc.[1]. La plupart de ces droits et privilèges étaient qualifiés par les feudistes de *défavorables*, parfois même d'*odieux*, et les tribunaux ne les faisaient respecter qu'autant que ceux qui prétendaient en jouir justifiaient de leurs prétentions par titres réguliers ou par une longue possession. Les redevances et rentes foncières étaient au contraire qualifiées de *favorables*, car elles constituaient à vrai dire le droit commun de la propriété roturière, et elles formaient la principale partie du patrimoine de beaucoup de familles nobles et de familles bourgeoises, propriétaires de fiefs.

L'état de choses que nous venons d'exposer rendait extrêmement difficiles les rapports entre les détenteurs du sol et les anciens propriétaires, créanciers des droits seigneuriaux. Par suite des ventes et subdivisions successives des terres en censive, les rentes et redevances s'étaient fractionnées par quotités de plus en plus restreintes, et l'obligation de les payer s'était étendue à un nombre de plus en plus grand de paysans cultivateurs. De là, nécessité pour le possesseur d'un fief d'être sans cesse en éveil, pour opérer la rentrée de ses droits et pour déjouer les ruses de ses débiteurs. Pour les intérêts les plus minimes il lui fallait plaider, car son revenu dépendait de la rentrée d'une foule de menues créances. Afin de ne pas laisser disparaître la preuve de ses droits, il lui fallait non seulement conserver les plus vieux papiers constatant l'origine des redevances, mais tenir au courant un registre, appelé *terrier*, sur lequel était porté le plan de la seigneurie, et où l'on inscrivait la position, l'étendue, les limites de chaque terre en censive, la nature et le montant des redevances et rentes dues par chacune d'elles, ainsi que les noms des censitaires et la part leur incombant, par suite des ventes

[1] Voir dans *L'ancien régime et la Révolution*, par M. de Tocqueville, une note très instructive sur les droits féodaux, p. 425, 438. — Voir aussi *L'état de la France en 1789*, par Paul Boiteau, p. 25, 80.

et des héritages, dans le paiement desdites rentes et redevances.

Comme les fonds des censitaires subissaient avec le temps des transformations, le terrier avait besoin de loin en loin d'être renouvelé. C'était une opération dispendieuse, dont étaient chargés des agents que l'on nommait commissaires à terriers. Enfin les hommes de loi qui pullulaient sous l'ancien régime étaient toujours prêts à envenimer les relations entre ceux qui réclamaient et ceux qui devaient les redevances seigneuriales, et la complication de la propriété fournissait à la chicane un élément intarissable.

« Si le seigneur, a écrit très justement un historien moderne[1], afferme sa propriété dans son ensemble, c'est-à-dire avec ses revenus de tous genres, c'est le fermier qui, après avoir fait le calcul de toutes les redevances pour établir son prix de ferme, est chargé de les percevoir. Quand la propriété n'est pas affermée, c'est un régisseur; mais si les redevances sont contestées (et elles le sont toujours plus ou moins), le seigneur ne peut contraindre les censitaires à les payer qu'en obtenant une sentence des juges royaux du bailliage ou de la sénéchaussée, auprès desquels la présomption légale du droit coutumier est de plus en plus combattue par l'influence du droit écrit et qui par conséquent exigent, sinon les titres de toutes les censives, au moins des reconnaissances antérieures de toute redevance contestée par le débiteur. Tantôt le censitaire soutient que la redevance est prescrite, tantôt que la quotité en a été indûment accrue, tantôt que le fonds sur lequel on la réclame en a été affranchi par tel seigneur, à telle époque, ou bien que ce fonds n'est pas celui sur lequel elle doit porter; ou encore qu'il n'est pas dans la mouvance du fief dont le seigneur la revendique, et qu'elle est déjà payée au seigneur d'un autre fief. Dans ce dernier cas naît

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 36.

un nouveau procès, souvent interminable, qu'on nomme dans le style juridique d'alors combat de fief, et où l'on voit deux seigneurs dépenser, à la grande joie des procureurs, de grosses sommes et entasser des montagnes de procédures, pour savoir auquel des deux appartient une rente annuelle et censuelle de deux sols six deniers et deux poules ; il y a des dossiers qui portent une poule et demie, une poule trois quarts[1]. »

Boncerf avait été frappé des défauts d'un pareil régime, mais dans son ouvrage sur les *Inconvénients des droits féodaux*, il s'était gardé de proposer un remède radical. Il insistait, à la vérité, sur « l'état contentieux » que ces droits établissaient entre les propriétaires de fiefs et les censitaires ; cependant il ne demandait pas leur suppression. Il se bornait à soutenir qu'ils devraient être déclarés rachetables et ne réclamait même pas que leur rachat fût obligatoire. Cette opération lui paraissait devoir être le plus souvent favorable à toutes les parties, aux propriétaires de redevances foncières ou de tout autre droit féodal, non moins qu'aux cultivateurs et autres habitants des campagnes. Cette opinion n'avait du reste rien de nouveau ; les économistes l'avaient déjà défendue, et plusieurs sociétés d'agriculture s'y étaient ralliées. Voici notamment ce qu'avait dit l'une d'elles : « Les rentes inamortissables, soit foncières, soit féodales, affectées sur les fonds de terre, quand elles sont un peu considérables, deviennent si onéreuses au débiteur qu'elles causent sa ruine et successivement celle du fonds même. Il est forcé de le négliger, ne pouvant trouver la ressource de faire des emprunts sur un fonds trop chargé, ni d'acquéreurs, s'il veut vendre... Ce serait procurer un grand encouragement à l'agriculture

[1] Quand les redevances étaient aussi modiques, c'est parce que le fonds assujetti primitivement à une redevance plus forte s'était trouvé partagé, et que chaque tenancier ne devait qu'une part proportionnelle de cette redevance.

que de trouver des moyens praticables pour rendre amortissables ces sortes de rentes ; beaucoup de seigneurs de fiefs, persuadés de ces vérités, ne se feraient pas prier pour se prêter à ces sortes d'arrangements[1]. » Boncerf se plaça au même point de vue, et il chercha à démontrer que si la faculté de rachat devait être avantageuse aux exploitants, elle serait tout aussi profitable aux seigneurs. Il engageait le roi à donner l'exemple de la réforme, en permettant aux vassaux du domaine royal de racheter leurs redevances à un taux modéré. S'adressant aux propriétaires de droits seigneuriaux, il leur expliquait qu'ils auraient grand intérêt à se faire rembourser des droits dont la perception était pour eux très onéreuse, et dont une partie passait en frais de procédure et de poursuites. Il leur garantissait qu'ils ne perdraient rien des droits honorifiques auxquels ils tenaient tant, et loin d'exciter contre eux les censitaires, il recommandait à ses derniers de n'employer à leur égard que les voies de la persuasion. « Vous devez, leur disait-il, vous rapprocher de vos seigneurs, leur exposer combien les charges féodales que vous subissez et qui vous désespèrent leur sont peu profitables ; observez leur combien il résultera d'avantages pour eux, pour l'État et pour vous de vous admettre au rachat de ces droits. Distingués par leurs sentiments, autant que par leur naissance et leurs dignités, ils seront sensibles au plaisir de faire un grand bien, et ils saisiront les moyens nouveaux que vous leur en présenterez. »

A la distance où nous sommes des idées et de l'état social de cette époque, aujourd'hui que la propriété est franche comme l'étaient seuls alors les fonds allodiaux, nous parvenons avec peine à comprendre les colères soulevées parmi les privilégiés par la brochure de Boncerf, et nous ne pouvons en vouloir à Turgot d'avoir soustrait Boncerf aux sévérités du parlement. Il le fit venir auprès

[1] Délibération citée par Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, 384.

de lui à Versailles et obtint du roi un ordre qui enjoignit aux magistrats de ne pas poursuivre l'exécution de leur arrêt. La fermeté du contrôleur général en cette circonstance lui valut les applaudissements de Voltaire, qui écrivit que Turgot avait « tout l'air d'un ancien Romain[1] ». Mais quelle étrange situation politique ces détails révèlent! Une réforme libérale est préconisée, dans les termes d'ailleurs les plus mesurés, par le confident d'un ministre du roi ; le premier corps judiciaire du royaume s'empresse de condamner l'ouvrage et l'auteur ; puis le roi intervient pour mettre à néant la décision du parlement, et le livre incriminé obtient de la sorte un débit et un retentissement qu'il n'aurait pas eus[2], si le roi, en désavouant le parlement, ne s'était pas, pour ainsi dire, approprié les conclusions de l'auteur!

[1] Lettre du 28 février 1776. — Dans un pamphlet qu'il publia sous le nom du *Révérend Père Polycarpe*, le philosophe de Ferney félicite ironiquement le parlement de son arrêt du 23 février, attendu que « proposer la suppression des droits féodaux, c'est attaquer les propriétés de Messieurs du parlement, dont la plupart possèdent des fiefs. » Une lettre qu'il adressa à Boncerf, et dont celui-ci répandit des copies dans Paris, contient les passages suivants : « Il me paraissait que les vues de l'auteur ne pouvaient que contribuer au bonheur du peuple et à la gloire du roi : j'en étais d'autant plus persuadé qu'elles sont entièrement conformes aux projets et à la conduite du meilleur ministre que la France ait jamais eu à la tête des finances... Vous m'apprenez, Monsieur, que je me suis trompé : que l'idée de faire du bien aux hommes est absurde et criminelle, et que vous avez été justement puni de penser comme M. Turgot et comme le roi. Je n'ai plus qu'à me repentir de vous avoir cru. » (*Correspondance générale*, XII, 200, 20..)

[2] En dépit de la condamnation prononcée contre elle, la brochure de Boncerf eut plusieurs éditions. L'une d'elles, qui parut en 1777, est augmentée de *Fragments sur l'origine des droits féodaux*. L'auteur de ces fragments fait dériver les droits féodaux d'un abus de la force et les considère comme le signe de l'oppression exercée par les seigneurs sur leurs vassaux. Il demande que ces droits soient abolis, comme étant un reste de servitude. Il conteste la légitimité de la règle : nulle terre sans seigneurs, et la combat comme contraire au droit naturel. Il s'élève contre le principe de l'inaliénabilité des domaines de la couronne, et insiste pour que la plupart soient vendus à des particuliers qui sauront en tirer un meilleur parti. Ces idées ne tardèrent pas à faire leur chemin, et quand ils furent appelés à rédiger leurs cahiers, les Français, ou du moins beaucoup d'entre eux, ne se contentaient plus des vœux développés dans les *Inconvénients des droits féodaux*.

II

En ce qui concerne les édits portant abolition de la corvée et des jurandes, il fallait pourtant prendre un parti. Louis XVI cédait alors entièrement à l'influence de Malesherbes et de Turgot, et il annonçait sa ferme intention d'imposer, s'il le fallait, par la force, leur enregistrement. « Le roi a fait des édits, écrivait le 27 février la reine à Marie-Thérèse, qui occasionneront peut-être de nouvelles brouilleries avec le parlement; j'espère qu'elles n'iront pas si loin que sous le dernier règne et que le roi maintiendra son autorité ». Aussi, lorsque des députations du parlement vinrent le 2 et le 7 mars apporter à Louis XVI des remontrances, ce prince leur répondit qu'il n'avait rien à changer à ses résolutions antérieures. C'était annoncer la tenue d'un lit de justice : il eut lieu en effet le 12 mars. Le parlement fut mandé à Versailles et tout se passa avec le cérémonial usité en pareille circonstance. Ce cérémonial avait pour objet de constater la dépendance de l'autorité judiciaire et la suprématie de la volonté royale. Longtemps ce but avait été atteint, mais l'état des esprits était devenu tel qu'on envisageait en général un lit de justice comme un acte de despotisme, et que dans cette lutte inégale entre les magistrats vaincus d'avance, et le roi sûr de faire triompher les mesures arrêtées par son Conseil, la faveur publique allait aux premiers, sans se demander si leur opposition était ou non fondée.

Après que le garde des sceaux eût brièvement expliqué le but et les avantages des édits, le premier président d'Aligre prononça un discours dans lequel s'accusent la pompe de langage et l'exagération de rhétorique dont on faisait

alors abus. Il y parle de la contribution qui allait dorénavant frapper les propriétaires des biens-fonds soumis aux vingtièmes, avec la même indignation que si elle eût été une imposition nouvelle, tandis qu'elle était simplement destinée à remplacer la corvée, et il omet de traiter la seule question qui était à débattre, celle de savoir laquelle était la plus juste, de la taxe projetée ou de la corvée. « Sire, dit-il, en ce jour où Votre Majesté ne déploie son pouvoir que dans la persuasion qu'elle fait éclater sa bonté, l'appareil dont Votre Majesté est environnée, l'usage absolu qu'elle fait de son autorité, impriment à tous ses sujets une profonde terreur et nous annoncent une fâcheuse contrainte... Pourquoi faut-il qu'aujourd'hui une morne tristesse s'offre partout aux augustes regards de Votre Majesté? Si elle daigne les jeter sur le peuple, elle verra le peuple consterné [1]. Si elle les porte sur la capitale, elle verra la capitale en alarmes. Si elle les tourne vers la noblesse, elle verra la noblesse plongée dans l'affliction... L'édit concernant les corvées, accablant si on impose tout ce qui serait nécessaire, insuffisant si on ne l'impose pas, fait envisager, comme une suite indispensable, le défaut d'entretien des chemins, et conséquemment la perte entière du commerce. Cet édit, par l'introduction d'un nouveau genre d'imposition perpétuelle et arbitraire sur les biens-fonds, porte un préjudice essentiel aux propriétés des pauvres comme des riches, et donne une nouvelle atteinte à la franchise naturelle de la noblesse et du clergé, dont les distinctions et les droits tiennent à la constitution de la monarchie. » Proclamer ainsi à la face du pays que les nobles et les ecclésiastiques entendaient ne point participer aux charges publiques

[1] « Le discours du premier président, fait remarquer Bachaumont, présente des images fausses. Au moment où il peignait le peuple de Paris consterné, les guingettes regorgeaient d'ouvriers qui avaient quitté leurs maîtres, avaient pris des carrosses de remise, et offraient partout le spectacle d'un vrai délire. » (*Mémoires secrets*, IX, 70).

et qu'ils protestaient contre toute imposition foncière comme contraire à leurs droits séculaires; reprocher au roi de s'écarter des lois fondamentales de la monarchie, parce qu'il voulait faire contribuer les ordres privilégiés aux dépenses de construction et d'entretien des routes, c'était rendre manifeste l'égoïsme de l'opposition du parlement. Aussi M. d'Aligre, afin de corriger cette impression, s'efforça-t-il ensuite de prouver que les nobles et les prêtres payaient l'impôt à l'égal des membres du tiers état. « Qu'il nous soit permis de supplier Votre Majesté de considérer que l'on ne peut reprocher à la noblesse et au clergé de ne pas contribuer aux besoins de l'Etat. Ces deux premiers ordres de votre royaume, par des octrois volontaires dans le principe, ont fourni les plus grands secours, et toujours animés du même zèle, ils contribuent directement aujourd'hui par la capitation, les vingtièmes, et indirectement par la taille que paient leurs fermiers, et par les autres droits dont sont chargées les consommations de toute espèces. » Malgré la part de vérité contenue dans ce passage de son discours, le premier président n'avait évidemment guère de chances de persuader aux paysans et aux bourgeois qu'ils n'étaient pas proportionnellement beaucoup plus imposés que les privilégiés. Il chercha en conséquence un autre argument, et il s'attacha à paraître le défenseur de l'intérêt général, en s'opposant au remplacement de la corvée par une taxe additionnelle aux vingtièmes: « Cet édit, s'écria-t-il, ôte au royaume ce qui pourrait lui rester de ressources pour les besoins les plus pressants, en imposant en temps de paix, sans nécessité pour l'Etat, sans avantage pour les finances, une surcharge susceptible d'accroissements progressifs et arbitraires, dont le fardeau achèvera d'accabler ceux mêmes de vos sujets qu'il est dans l'intention de Votre Majesté de soulager. »

En ce qui concerne les jurandes, le premier président du parlement déclare que leur suppression laissera « sans rè-

gle et sans frein une jeunesse turbulente et licencieuse, qui, contenue à peine par la police publique, par la discipline intérieure des communautés et par l'autorité domestique des maîtres sur leurs compagnons, était capable de se porter à toutes sortes d'excès, lorsqu'elle ne se verrait plus surveillée d'aussi près et qu'elle se croirait indépendante. » Puis, arguant de ce que l'État prenait à sa charge le remboursement des dettes des communautés, et oubliant volontairement qu'il s'attribuait en compensation tous les droits que les corporations avaient été autorisées à prélever sur les marchandises, il exprime la crainte que le Trésor public ne succombe sous tant de charges. « Cet édit, et les autres qui tiennent au même système, augmentent encore et sans nécessité le montant de la dette dont les finances sont chargées, et cette masse effrayante pourrait faire craindre à vos sujets que, contre la bonté de cœur de Votre Majesté et l'esprit de justice qui l'anime, il ne vînt un temps où les engagements les plus sacrés cesseraient d'être respectés. » En terminant sa harangue, M. d'Aligre se montre pathétique, et n'hésite pas à évoquer les plus sombres pronostics. Il annonce à Louis XVI qu'il verra « se développer les pernicieux effets de tant d'innovations, également contraires à l'ordre public et à la constitution de l'État, » puis il ajoute : « Puissent les maux que nous prévoyons, Sire, ne pas jeter de si profondes racines, ne pas miner tellement les anciens fondements de l'État, qu'il ne devienne en quelque sorte impossible d'en arrêter et d'en réparer les ravages! »

A M. d'Aligre succéda l'avocat général Séguier. Ses premières paroles sont une affirmation de l'autocratie appartenant au roi. « Sire, la puissance royale ne connaît d'autres bornes que celles qu'il lui plaît de se donner à elle-même. » Mais ayant ainsi sacrifié à la doctrine de l'absolutisme, il se croit d'autant plus libre pour blâmer les dispositions des édits. En ce qui concerne celui sur la corvée, il démontre que la contribution destinée à la remplacer blesse les privi-

lèges des deux premiers ordres. Dans sa revendication du droit appartenant au clergé et à la noblesse de ne pas payer l'impôt, il est même plus net encore que ne l'avait été le président du parlement, et il s'indigne de ce que la taxe projetée va confondre les ordres privilégiés avec le reste de la nation. « Que de réflexions, dit-il, n'aurions-nous pas à vous présenter et sur sa nature qui détruit toutes les franchises de la noblesse, aussi anciennes que la monarchie, et sur sa durée qui n'a point de limite, et sur l'arbitraire de sa fixation qui s'en fera toutes les années?... Cette contribution confondra la noblesse, qui est le plus ferme appui du trône, et le clergé, ministre sacré des autels, avec le reste du peuple, qui n'a droit de se plaindre de la corvée, que parce que chaque jour doit lui rapporter le fruit de son travail pour sa nourriture et celle de ses enfants. » Séguier reproche en outre à la taxe qui devait remplacer la corvée d'être injuste, en ce qu'elle n'atteindra que les possesseurs du sol. « Si l'entretien des chemins est indispensable, il est également vrai qu'ils sont d'une utilité générale à tous les sujets de Votre Majesté. Cette utilité reconnue, ne doivent-ils pas y contribuer également, les uns avec leur argent, les autres avec leur travail? Pourquoi faut-il que le fardeau tout entier ne retombe que sur le propriétaire, comme s'il était le seul qui eût droit d'en profiter? »

Quant à l'édit sur les jurandes, il en développe les dangers, tout en reconnaissant qu'il s'est glissé des abus dans le régime des corporations, et que le nombre de celles-ci est trop grand; il signale les excès que produira la liberté industrielle; il montre la lutte ardente des intérêts individuels aux prises les uns avec les autres, tandis que les communautés contribuent, suivant lui, à l'utilité générale, tout en travaillant à leur utilité particulière; il soutient que si les règlements de métiers sont gênants, « ces entraves, ces prohibitions, font la gloire, la sûreté l'immensité du commerce de la France. » Il tâche en outre

de faire naître des scrupules dans l'esprit de Louis XVI, en lui représentant qu'on lui fait commettre, « sans le savoir, l'injustice la plus criante. » Pour justifier cette affirmation, il allègue qu'en vendant un certain nombre de maîtrises, la royauté a aliéné à jamais la liberté du travail en France. « Donner à tous vos sujets indistinctement la faculté de tenir magasin et d'ouvrir boutique, c'est violer la propriété des maîtres qui composent les communautés. La maîtrise en effet est une propriété réelle qu'ils ont achetée et dont ils jouissent sous la foi des règlements; ils vont la perdre, du moment qu'ils partageront le même privilège avec tous ceux qui voudront entreprendre le même trafic, sans en avoir acquis le droit aux dépens d'une partie de leur patrimoine. » Enfin Séguier ne manque pas d'invoquer le respect dû à des institutions séculaires, successivement sanctionnées par des rois tels qu'Henri IV et Louis XIV, sur la recommandation de ministres tels que Sully et Colbert. Après un pompeux éloge de Colbert, dont les ennemis de Turgot aimaient à opposer la sagesse à ce qu'ils appelaient la présomption du contrôleur général, il conclut en ces termes : « Jamais prince n'a été plus chéri que Henri IV; jamais la France n'a été plus florissante que sous Louis XIV; jamais le commerce n'a été plus étendu, plus profitable que sous l'administration de Colbert; c'est néanmoins l'ouvrage de Henri IV et de Louis XIV, de Sully et de Colbert, qu'on vous propose d'anéantir. Voilà, Sire, les réflexions que le zèle le plus pur dicte au ministère chargé de la conservation des lois de votre royaume. » Toute cette éloquence fut inutile, et par ordre du roi l'enregistrement des édits fut effectué[1].

[1] Nous croyons intéressant de reproduire ici les principaux passages d'une lettre d'Horace Walpole, qui prouve avec quelle sympathie la réalisation des réformes tentées en France était suivie par l'opinion publique européenne, et avec quelle sévérité l'attitude agressive du parlement fut jugée par les esprits libéraux : « Loin d'être partisan zélé de la liberté, je n'admire plus que le despotisme... C'est la relation du lit

La politique de Turgot et de Malesherbes triomphait donc, mais ce fut pour peu de temps. Depuis le jour où l'on avait su que le parlement se déclarait contre les édits, les attaques contre les ministres réformateurs avaient tellement redoublé qu'on ne tarda pas à avoir la conviction que leur chute serait prochaine. Les nobles et les prêtres voyaient avec une inquiétude mêlée de colère la prétention hautement affichée par le gouvernement de les assujettir aux mêmes impôts que le reste de la nation, et de leur enlever leurs privilèges pécuniaires; les bourgeois qui possédaient des terres trouvaient que la taxe projetée en remplacement de la corvée serait bien onéreuse; les commerçants craignaient le trouble qui devait résulter pour

de justice qui a opéré ce miracle. Quand on trouve deux ministres assez humains, assez vertueux, assez excellents pour ne s'occuper que du bien-être et du soulagement du peuple, quand un roi prête l'oreille aux avis de deux hommes aussi précieux, et qu'un parlement s'oppose, pour les motifs les plus ignobles et les plus intéressés, au bien qu'on veut faire, ne dois-je pas changer d'opinion et admirer le pouvoir absolu? Oui, monsieur, je suis indigné de la conduite du parlement. Je suis scandalisé des discours de l'avocat général, qui défend les intérêts odieux de la noblesse et du clergé contre les cris et les plaintes des pauvres, et qui emploie sa criminelle éloquence à pervertir la bonté d'un jeune prince par des vues personnelles, et à lui faire sacrifier la masse de ses sujets aux privilèges de quelques-uns... Il dit au roi que la taxe proposée sur les propriétaires des terres atteindra les pauvres comme les riches. Je voudrais bien savoir quelles sont les propriétés des pauvres. Les pauvres ont-ils des terres? Sont-ce les pauvres qui souffriront de la taxe? Sont-ce les malheureux laboureurs enlevés à leurs familles affamées pour aller travailler sur les routes?... Je pense que cette résistance du parlement à l'admirable réforme préparée par MM. Turgot et Malesherbes est plus scandaleuse que le plus féroce caprice du despotisme... Tout un peuple peut bien refuser le bonheur, mais ces magistrats prévaricateurs s'opposent au bonheur des autres, au bonheur de plusieurs millions d'hommes et de la postérité! N'ont-ils pas à moitié absous le chancelier Maupeou de les avoir opprimés?... Pardonnez-moi, monsieur, de vous causer un aussi long dérangement; mais je ne pouvais respirer, tant j'étais blessé de voir une telle abjuration de principes dans la conduite d'un parlement dont le rétablissement m'a fait plaisir. » (*Corresp. de M^me^ du Deffand*, II, 533). — De son côté, Voltaire écrivait le 15 mars 1776 : « Je suis enchanté des édits sur les corvées et sur les maîtrises. On a eu bien raison de nommer le lit de justice, le *lit de bienfaisance.* » (*Corresp. gén.*, XII, 205.)

eux de la suppression des maîtrises et jurandes. Ajoutez à cela que la noblesse de cour, dont la malveillance à l'égard des deux ministres, mais surtout de Turgot, était encouragée par les propres frères du roi, leur imputait la diminution des faveurs et le règne de l'économie[1]; que les familles de magistrature et les hommes du palais prenaient contre eux le parti du parlement; que nombre d'officiers étaient atteints dans leur situation présente et dans leurs chances d'avancement par les réformes que le comte de Saint-Germain, ministre de la guerre et ami de Turgot, accomplissait dans son administration; enfin qu'une coterie très remuante multipliait les manœuvres dans l'espoir que le duc de Choiseul allait revenir bientôt aux affaires. Ainsi les causes de mécontentement abondaient, et les salons de Paris, qui jouaient au XVIII^e^ siècle un rôle si considérable, qui formaient l'opinion publique et qui, grâce à la liberté de la parole, avaient acquis une influence égale à celle que la liberté de la presse procure aujourd'hui aux journaux, les salons, disons-nous, se déclaraient en général hostiles aux inspirateurs des réformes.

Ceux-ci, il faut en convenir, n'avaient pas agi prudemment. Ils sentaient si vivement la nécessité de remédier

[1] La haute noblesse avait encore un autre motif d'en vouloir au contrôleur général : celui-ci, en effet, déployait dans le recouvrement des impôts une sévérité à laquelle ses prédécesseurs ne l'avaient pas habituée. Il s'était fait rendre compte des sommes restant dues sur la capitation de la cour, et il avait constaté qu'elles s'élevaient à 1,634,249 livres, pour la période 1760 à 1774. Il avait immédiatement proposé à Louis XVI d'opérer, pour l'acquittement de ces sommes, des retenues sur les émoluments des princes du sang et autres personnages en retard sur leur capitation. On s'explique, dès lors, les motifs d'animosité de la cour contre Turgot. (*Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par P. Clément et Lemoine, 209). — L'anecdote suivante que rapporte Bachaumont (IX, 91) est également assez caractéristique : « La reine ayant été à l'Opéra et y ayant été froidement accueillie, le roi lui en demanda la raison : C'est qu'apparemment, Madame, vous n'aviez pas assez de plumes. — Je voudrais vous y voir, Sire, avec votre Saint-Germain et votre Turgot; je crois que vous y seriez rudement hué, répliqua la reine avec une aimable vivacité qui fit rire le monarque ».

aux abus et de réaliser des améliorations, qu'ils en avaient entrepris et surtout annoncé de trop nombreuses à la fois; ils n'avaient pas apprécié à leur juste valeur les défiances, les haines et les craintes que leurs projets susciteraient, et ils avaient eu le tort de ne pas comprendre que pour décider une société vieillie à changer son organisation, il importait de ne pas la brusquer, et au contraire d'y mettre le temps. Les esprits étaient par suite inquiets, agités[1]; ils ne tardèrent pas à être las et à souhaiter le retour du doux assoupissement que le fonctionnement normal d'un pouvoir routinier procurait d'ordinaire à la France. Déjà, au mois de janvier 1776, Mercy avait constaté la force de l'opposition soulevée par les actes du ministère: « Quoique les changements qui s'opèrent dans ce pays-ci, écrivait-il à Marie-Thérèse, ne puissent être regardés que comme l'ouvrage des ministres actuellement en place, cependant ces changements qui en produisent de fort considérables dans l'état et la fortune d'un grand nombre de particuliers, exaltent leur humeur contre la cour en général, et il en résulte que les esprits aigris prennent une tournure de malignité et de critique dont on voit journellement les plus fâcheux effets[2] ». Vers la même époque, la comtesse de La Marck, née de Noailles, une des correspondantes habituelles de Gustave III, roi de Suède, écrivait à ce prince :

[1] Voltaire, auquel parvenait, dans sa solitude de Ferney, l'écho des incertitudes de l'opinion publique, finit lui-même par se montrer inquiet : « Vous vivez dans un singulier temps et parmi d'étonnants contrastes : la raison d'un côté, le fanatisme absurde de l'autre; des lauriers à droite, des bûchers à gauche; un contrôleur général qui a pitié du peuple, et un parlement qui veut l'écraser; une guerre civile dans tous les esprits, des cabales dans tous les tripots... Sauve qui peut! pour moi, je ne suis pas encore assez loin! » (*Corresp. gén.*, XII, 174.)

[2] A cette lettre de son ambassadeur, Marie-Thérèse répondit le 12 février : « Pourvu que ces changements soient utiles à l'État, il ne faut pas s'en laisser détourner par les clameurs des mécontents. » Un avenir prochain devait montrer que Louis XVI n'avait pas l'esprit aussi solidement trempé que l'impératrice.

« Nous sommes dans l'attente de six ou sept édits de M. Turgot et d'une douzaine d'ordonnances de M. de Saint-Germain ; il faut espérer que le bon tempérament de la France supportera sans périr tant d'opérations cruelles... Nos ministres sont des chirurgiens qui nous coupent bras et jambes. On est toujours dans l'attente de quelque ordonnance, et nous trouvons la crise un peu forte. » Deux jours après le lit de justice du 12 mars, l'ambassadeur de Gustave III, le comte de Creutz, lui mandait à son tour; « M. Turgot se trouve en butte à la ligue la plus formidable, composée de tous les grands du royaume, de tous les parlements, de toute la finance, de toutes les femmes de la cour et de tous les dévots. Il n'est pas étonnant que le prince de Conti s'oppose avec tant de violence à la suppression des jurandes, puisqu'il perd par là le bénéfice de la franchise du Temple et 50,000 livres de rente. Le parlement y perd le très gros bénfiéce des procès qui en résultaient; voilà les véritables motifs de leur résistance [1] ». Enfin même parmi les partisans des ministres, l'enregistrement forcé avait produit mauvais effet, et la plupart ne croyaient pas à la durée de réformes qui avaient besoin d'être imposées par l'autorité du monarque.

Les ennemis du contrôleur général commencèrent en conséquence, contre lui, une campagne acharnée. « Les ennemis de M. Turgot, rapportent à la date du 10 avril les *Mémoires secrets*, ne cessent de chercher à répandre de l'odieux ou du ridicule sur ses opérations, sur ses confidents et ses suppôts, même sur sa personne... Le clergé, la noblesse, la magistrature, se trouvent aujourd'hui d'accord pour détester le contrôleur général [2] ». Des chansons qu'on nomma « prophéties Turgotines », firent allusion à un bouleversement social et à l'abdication du roi, réduit à se croire

[1] *Corresp. de Marie-Thérèse et de Mercy*, introduction, I, V.
[2] Bachaumont, *Mém.*, IX, 80.

« un abus » [1]. Un pamphlet intitulé *Le Songe de M. de Maurepas* tourna en ridicule les idées de Turgot et fit de son administration, de son système de réformes une critique acerbe. L'auteur, procédant par allégorie, racontait qu'un nouveau roi venait de monter sur le trône de Perse, et que ne voulant pas conserver le grand Trésorier du règne précédent, lequel avait « prostitué de vrais talents à la corruption et à l'infamie », il avait confié ses fonctions à un homme en qui il avait cru voir « le véritable type du réformateur de la Perse ». Puis il dépeignait le réformateur en ces termes : « Un homme gauche, épais, lourd, né avec plus de rudesse que de caractère, plus d'entêtement que de fermeté, plus d'impétuosité que de tact ; charlatan d'administration ainsi que de vertu, fait pour décrier l'une et dégoûter de l'autre ; du reste, sauvage par amour-propre, timide par orgueil, aussi étranger aux hommes qu'il n'avait jamais connus, qu'à la chose publique qu'il avait toujours mal devinée. Il s'appelait Togur... On le croyait profond, il n'était que creux ; mais ses manies, adaptées aux circonstances et au mouvement dominant des esprits, étaient faites pour séduire ; il rêvait nuit et jour : philo-

[1] Voici quelques couplets d'une de ces chansons, que rapporte Métra (*Correspondance secrète*, III, 43, 46) :

On verra tous les états
Entr'eux se confondre ;
Les pauvres sur leurs grabats
Ne plus se morfondre :
Des biens on fera des lots
Qui rendront les gens égaux ;
Le bel œuf à pondre !
Oh gué,
Le bel œuf à pondre !

Puis devenus vertueux
Par philosophie,
Les Français auront des dieux
A leur fantaisie.
Nous reverrons un oignon
A Jésus damer le pion.
Ah ! quelle harmonie !
Oh gué.
Ah ! quelle harmonie !

Du même pas marcheront
Noblesse et roture,
Les Français retourneront
Au droit de nature :
Adieu parlements et lois,
Les princes, les ducs, les rois.
La bonne aventure !
Oh gué !
La bonne aventure !

A qui devons-nous le plus ?
C'est à notre maître,
Qui se croyant un abus
Ne voudra plus l'être.
Ah ! qu'il faut aimer le bien
Pour de roi n'être plus rien !
J'enverrais tout paître
Oh gué,
J'enverrais tout paître !

sophie, liberté, produit net, c'étaient les délires à la mode, le cri de ralliement des prétendus penseurs... Il dit aux Persans : Vous avez depuis mille ans des lois, des privilèges, des propriétés, des usages ; chimères ou barbarie que tout cela. Soyez un peuple nouveau, que la raison du premier âge du monde vous éclaire, que toutes les entraves soient brisées, que toutes les barrières disparaissent. » Cette satire, où les économistes étaient fort malmenés, obtint un grand succès. Une autre, qui avait pour titre *Les Mannequins*, fut également très goûtée des adversaires du contrôleur général ; elle montrait Louis XVI conduit par M. de Maurepas, ce ministre par sa femme, celle-ci par l'abbé de Véry, et ce dernier, engoué de Turgot, le faisant parvenir au ministère, où il accumulait les fautes.

Puis un ouvrage consacré à l'éloge de l'empereur Joseph II ayant paru en trois volumes, sous ce titre : *Le Monarque accompli*, il fut dénoncé au parlement comme contenant des excitations à la guerre civile. Il dépeignait en effet sous les plus sombres couleurs la misère des peuples, les engageait à « exterminer leurs tyrans, à égorger les monstres qui dévorent leur subsistance, » et appelait de ses vœux « cette époque qui devient nécessaire dans certains gouvernements, époque terrible, sanglante, mais le signal de la liberté. » L'avocat général Séguier put à bon droit s'élever contre « cette doctrine meurtrière, » mais il ne se borna pas à poursuivre le premier écrit qui sous le règne de Louis XVI ait prêché l'insurrection. Il en rattacha la publication à la politique libérale des ministres du roi, et il en fit remonter la responsabilité « à ces génies entreprenants qui ne consultent que leurs propres lumières, à ces novateurs dangereux qui, sans avoir étudié la marche de l'esprit humain, pensent qu'ils sont en état de le conduire ; à ces prédicants insensés et furieux qui osent se permettre de détruire les gouvernements, sous prétexte de les réformer. » Par arrêt du 3 mai 1776, le parlement con-

damna au feu *Le Monarque accompli*, et dans le public on considéra cette condamnation comme atteignant Turgot autant que l'auteur.

Quelque temps auparavant, le parlement avait eu une autre occasion de protester contre les actes du contrôleur général, et il n'y avait point manqué. A peine en effet les édits supprimant les corvées et les jurandes avaient-ils été promulgués, que le bruit de la prochaine abolition des droits féodaux se répandit dans les provinces, bruit accrédité d'ailleurs par la protection dont on savait que Turgot et le roi avaient couvert Boncerf. La haine des paysans pour les droits féodaux était ardente, et depuis longtemps les laboureurs et autres habitants des campagnes aspiraient au moment où ils en seraient affranchis. Non seulement les corvées seigneuriales, les banalités, le droit exclusif de chasse, les droits de péage et de mesurage leur paraissaient un reste de servitude et revêtaient à leurs yeux le caractère de taxes injustes prélevées par des gens riches sur les modiques ressources de la classe laborieuse; mais les redevances et rentes foncières dues par eux à raison des champs qu'ils cultivaient, avaient fini par leur sembler un prélèvement abusif sur le produit de leur travail. Ils avaient oublié qu'elles avaient été primitivement le prix de concessions de terres, ou la condition de leur aliénation par les seigneurs, et ils ne voyaient qu'une chose, c'est qu'elles diminuaient le profit qu'ils en pouvaient tirer. Comme la petite propriété avait fait de grands progrès, le nombre des paysans qui avaient à se plaindre des droits seigneuriaux était devenu immense. « D'un autre côté, si le paysan français avait encore été administré par son seigneur, les droits féodaux lui eussent paru bien moins insupportables... Dans les temps féodaux, on considérait la noblesse à peu près du même œil dont on considère aujourd'hui le gouvernement. On supportait les charges qu'elle imposait en vue des garanties qu'elle donnait. Les nobles avaient des privi-

lèges gênants et possédaient des droits onéreux; mais ils assuraient l'ordre public, distribuaient la justice, faisaient exécuter la loi, venaient au secours des faibles, menaient les affaires communes. A mesure que la noblesse cessa de faire ces choses, le poids de ses privilèges parut plus lourd, et leur existence même finit par ne plus se comprendre[1]. » La royauté ayant depuis longues années assumé la charge de tous les services publics et réduit la noblesse à un rôle d'apparat, le peuple des campagnes en était arrivé sous Louis XVI à supporter impatiemment les droits pécuniaires dont jouissait cette dernière. Aussi, au printemps de 1776, une certaine agitation se manifesta dans plusieurs provinces. Il y eut des endroits où les paysans se soulevèrent contre leurs seigneurs, et annoncèrent leur intention de ne plus payer à l'avenir les redevances féodales[2]. Un mouvement semblable devait éclater avec une force irrésistible dans toutes les provinces de France quelques années plus tard, dès que les États généraux furent assemblés. Ce soulèvement violent fut la conséquence de la faute commise par le gouvernement, qui refusa, on le sait, de marcher dans la voie indiquée par Boncerf et de décréter le rachat facultatif des droits féodaux. Quand certaines réformes sont mûres, il est dangereux d'ajourner indéfiniment leur réalisation, car il arrive un jour où elle s'opère sans les ménagements né-

[1] Tocquevillle, *L'ancien régime et la révolution*, 45.

[2] A l'occasion de ces troubles, les ennemis de Turgot répandirent une pièce de vers que rapporte Bauchaumont (*Mémoires secrets*, IX, 86) :

« Inonder l'état de brigands,
Multiplier les mendiants,
Des malheurs augmenter la somme
Et soulever les paysans,
Sont les résultats effrayants
Du système de ce grand homme
Dont les fous sont les partisans.
Riez, chantez, peuples de France,
Vous recouvrez la liberté.
Quant à votre propriété,
Le prince en garde la finance,
Et de ce fortuné bienfait,
Zéro sera le produit net. »

cessaires, et où elle dépasse même le but. Les propriétaires du sol devaient l'apprendre à leurs dépens pendant la Révolution. Toutefois les manifestations hostiles aux droits féodaux n'eurent, sous le ministère de Turgot, que peu d'importance. Elles n'en parurent pas moins au parlement présenter une gravité spéciale, et le 30 mars il rendit un arrêt ordonnant « à tous les sujets du roi, censitaires, vassaux et justiciables des seigneurs particuliers, de continuer comme par le passé à s'acquitter, soit envers le roi, soit envers lesdits seigneurs, des droits et des devoirs dont ils étaient tenus à leur égard, selon les ordonnances du royaume. » L'arrêt contenait en outre d'expresses défenses « d'exciter, soit par des propos, soit par des écrits indiscrets, à aucune innovation auxdits droits et usages, sous peine contre les contrevenants d'être poursuivis extraordinairement, comme rebelles aux lois, et perturbateurs du repos public. » Cette dernière partie de l'arrêt, personne ne s'y trompa, avait pour but de frapper indirectement Turgot et ses amis. Aussi le contrôleur général demanda-t-il au roi de casser la décision du parlement ; mais Louis XVI s'y refusa.

III

Le roi avait été en effet fortement impressionné par la séance du 12 mars, et depuis le lit de justice sa confiance en Turgot était ébranlée. Indécis et inexpérimenté comme il l'était, il se demandait avec angoisse si les mesures que son contrôleur général l'avait déterminé à prendre étaient réellement conformesà l'intérêt public, puisqu'elles soulevaient tant d'opposition. En entendant les membres de son parlement protester pendant cinq heures contre ces

mesures, en voyant ses frères et les princes du sang les combattre, il redoutait qu'elles ne fussent pas avantageuses à son peuple. Dans le ministère même, le roi ne constatait pas un accord capable de le rassurer ; le garde des sceaux, M. de Miromesnil, avait dans plusieurs occasions traité de téméraires les innovations introduites dans la législation, et depuis qu'il remarquait l'agitation des esprits à la cour et à la ville, le rusé Maurepas, trouvant Turgot compromettant, s'était décidé à lui retirer son appui. En vain celui-ci lui reprochait de manquer de caractère et de se laisser « dominer par les idées de ceux qui le voyaient » ; Maurepas ne faisait rien pour le sortir d'embarras et relever son crédit. Se sentant menacé, et craignant de ne pas pouvoir achever la réalisation de son plan pour la restauration des finances, le contrôleur général n'en devint que plus impérieux, afin de s'imposer en quelque sorte à ses collègues et au roi. Mais par cette conduite il acheva de s'aliéner la reine et prépara ainsi sa chute.

Les relations entre Marie-Antoinette et Turgot n'avaient jamais été cordiales, et il avait fallu l'amitié que portaient au ministre l'abbé de Vermond, lecteur de la reine, et le comte de Mercy, ambassadeur d'Autriche, pour faire oublier à Marie-Antoinette les préventions que lui inspiraient contre Turgot les personnes dont elle faisait son entourage, et qui appartenaient au parti du duc de Choiseul. Dépourvue d'idées sérieuses et entraînée par l'amour du plaisir, l'épouse de l'économe Louis XVI aimait la dépense, et surtout elle aurait désiré pouvoir librement répandre autour d'elle les grâces et les faveurs. De là naquirent des froissements entre elle et le contrôleur général. Le refus qu'il lui opposa, au mois d'août 1775, d'accorder au chevalier de Montmorency la surintendance des courriers, postes et relais, place aussi lucrative qu'inutile, dont, sur les conseils de Turgot, le roi prononça la suppression, fut l'origine du mécontentement de la reine. Elle ne pardonna pas

non plus au ministre des finances de n'avoir consenti qu'avec peine à ce que la princesse de Lamballe fût nommée surintendante de sa Maison [1]. Une circonstance étrangère à l'administration des finances acheva d'exciter l'animosité de Marie-Antoinette contre Turgot : il se joignit à M. de Vergennes, ministre des Affaires étrangéres, pour demander au roi, qui le leur accorda, le rappel du comte de Guines, ambassadeur à Londres et protégé de la reine. Guines revint en France au mois de février 1776, et à partir de ce moment Marie-Antoinette résolut de venger l'échec qui lui avait été infligé. Lors donc que le crédit du contrôleur général fut de tous côtés battu en brèche, elle se joignit à ses adversaires et parvint aisément à indisposer contre lui le roi [2].

Toutes ces intrigues ne tardèrent pas à décourager Malesherbes [3]. Cet homme excellent était dépourvu d'ambition et la lutte le lassait. Il ne pouvait pas du reste s'empêcher d'adresser quelques reproches à son collègue et ami. « Vous êtes trop pressé, lui disait-il; pourquoi vouloir faire tant de choses à la fois? Vous vous imaginez avoir l'amour du bien public; point du tout, vous en avez la rage; car il faut être vraiment enragé pour vouloir forcer la main à tout le monde. — A ces critiques amicales, Turgot répondait tristement: Vous m'accusez d'être trop pressé, et vous savez que dans ma famille on meurt de la goutte à cinquante ans [4].» Malesherbes, dégoûté du pouvoir, n'en donna

[1] Mercy estime que la surintendance de la maison de la reine coûtait annuellement à l'État plus de 100,000 écus (*Correspondance*, II, 408).

[2] Dans une lettre du 13 avril 1776, écrite près d'un mois avant la chute de Turgot, le comte de Mercy parle de « la crise » ouverte dans le ministère. (*Correspondance*, II, 439).

[3] « Il est bien triste que M. de Malesherbes songe à se retirer, lorsqu'il peut faire du bien. Il me semble qu'en se joignant à M. Turgot pour défendre cette France qui a tant besoin d'être refondue, ils auraient fait tous deux des miracles. » (Voltaire, lettre du 26 avril 1776. *Correspondance générale*, XII, 230).

[4] De Lavergne, *Économistes français du* XVIII[e] siècle, 270. Turgot

pas moins sa démission, et Louis XVI lui dit ces paroles qui prouvent combien lui-même se sentait perplexe, au milieu des conseils opposés qui l'assaillaient: « Que vous êtes heureux! Que ne puis-je aussi quitter ma place! » Il fallut par suite s'occuper de choisir un nouveau ministre de la Maison du roi, et Turgot insista pour qu'on s'adressât à l'abbé de Véry, qui partageait ses doctrines et qui aurait soutenu sa politique. Mais Maurepas s'y opposa formellement. Il avait assez des économistes et des ministres à grands projets. La reine désirait d'ailleurs la nomination de M. Amelot, homme effacé et sans valeur. Sa nullité n'était pas faite pour déplaire à Maurepas, car elle lui était un sûr garant que le nouveau ministre serait docile à sa direction et ne se poserait pas en réformateur. Il appuya en conséquence auprès de Louis XVI la candidature d'Amelot, tout en le jugeant en ces termes: « On ne dira pas que j'ai pris celui-là pour son esprit[1]! » Turgot comprit qu'il lui importait d'empêcher à tout prix cette nomination, s'il voulait conserver de l'influence sur la marche des affaires, et il écrivit au roi plusieurs lettres à ce sujet. Le ton en est dûr et hautain; le ministre tient à son maître un langage arrogant, parfois blessant; il n'hésite pas à lui faire sentir sa propre supériorité. Ayant fait l'expérience de la facilité avec laquelle Louis XVI cédait à une volonté plus énergique que la sienne, il espérait sans doute, en lui parlant ainsi, l'intimider et le soumettre à ses vues.

« Votre Majesté, lit-on dans une lettre du 30 avril [2], m'a dit qu'elle avait encore besoin de réflexion et qu'elle manquait d'expérience. Vous manquez d'expérience, Sire. Je sais qu'à vingt-deux ans et dans votre position, vous n'avez pas la ressource que l'habitude de vivre avec des égaux

n'avait que 54 ans lorsqu'il mourut, le 28 mars 1781, cinq ans après sa disgrâce.

[1] Bésenval, *Mémoires*, 175.

[2] *Turgot*, par Léon Say, p. 170 et suiv.

donne aux particuliers pour juger les hommes ; mais aurez-vous plus d'expérience dans huit jours, dans un mois? Et faut-il attendre pour vous déterminer que cette expérience tardive soit arrivée?... N'oubliez jamais, Sire, que c'est la faiblesse qui a mis la tête de Charles Ier sur un billot ; c est la faiblesse qui a rendu Charles IX cruel ; c'est elle qui a formé la ligue sous Henri III, qui a fait de Louis XIII, qui fait aujourd'hui du roi de Portugal, des esclaves couronnés ; c'est elle qui a fait tous les malheurs du dernier règne. — On vous croit faible, Sire, et il est des occasions où j'ai craint que votre caractère n'eût ce défaut ; je vous ai pourtant vu, dans d'autres circonstances plus délicates, montrer un vrai courage. — Vous l'avez dit, Sire, l'expérience vous manque ; vous avez besoin d'un guide. Il faut à ce guide lumière et force. M. de Maurepas a la première de ces qualités, et il ne peut avoir la seconde, s'il n'a lui-même un appui. Il ne le sent pas, il le craint même ; je le vois par le choix qu'il a en vue... Il ne sent pas qu'après m'avoir isolé, après avoir dégoûté Votre Majesté de moi, et m'avoir forcé à vous quitter, tout l'orage dirigé maintenant contre moi viendra fondre sur lui, et qu'il finira par succomber en entraînant dans sa chute votre autorité, ou peut-être après l'avoir perdue. — Voilà, Sire, où vous en êtes : un ministère faible et peu uni, tous les esprits en fermentation, les parlements ligués avec toutes les cabales, enhardis par une faiblesse notoire, des revenus au-dessous de la dépense, la plus grande résistance à une économie indispensable, nul ensemble, nulle fixité dans les plans, nul secret dans les résolutions de vos conseils. Et c'est dans ces circonstances qu'on propose à Votre Majesté un homme sans talent, qui n'a d'autre mérite que la docilité, à qui? non pas à celui de vos ministres qui montre quelque force dans le ministère, mais à M. le garde des sceaux, qui par ses insinuations augmente encore les dispositions à la faiblesse. »

Il fallait en vérité que Louis XVI fût un monarque bien

débonnaire pour supporter une semblable leçon, et pour ne pas se priver immédiatement des services de celui qui osait la lui donner. Mais il prenait avec tant de peine une résolution, que pendant quelques jours encore il laissa en place son contôleur général. Toutefois « dans une monarchie absolue comme celle de Louis XVI, tout aussi bien que dans un gouvernement parlementaire, les crises ministérielles se produisent toujours sur des questions de confiance. Turgot avait perdu la confiance du roi, aucun arrangement ministériel ne pouvait la lui rendre. Il ne s'agissait plus de faire entrer dans la combinaison tel ou tel personnage, pour s'appuyer sur lui dans la lutte contre les privilégiés. Le parti du roi était pris, et c'était tout; de même qu'un ministre parlementaire ne peut rien faire pour se maintenir, quand la majorité des chambres a pris son parti de lui retirer sa confiance, Turgot n'avait de même rien à faire, parce que le roi ne voulait plus de lui. Il aurait été mieux inspiré, s'il avait envoyé sa démision en même temps que Malesherbes [1]. »

Deux faits qui se produisirent bientôt durent lui faire comprendre que sa disgrâce était prochaine : le 10 mai, Amelot fut nommé ministre, et Louis XVI écrivit au comte de Guines une lettre qu'il l'autorisait à montrer et dans laquelle, « pour le récompenser de son zèle », il lui accordait « les honneurs du Louvre, avec la permission de porter le titre de duc. » C'est à la demande de la reine, qui employa pour y décider le roi autant de finesse que de persévérance, que ces deux mesures furent prises. Mais Marie-Antoinette aurait voulu davantage : elle désirait « que le sieur Turgot fût chassé, et de plus envoyé à la Bastille le même jour que le comte de Guines serait déclaré duc. Il a fallu les représentations les plus fortes et les plus instantes pour arrêter les effets de sa colère [2] ». Les faveurs accordées à Amelot

[1] *Turgot*, par Léon Say, p. 164.
[2] Lettre de Mercy à Marie-Thérèse, *Correspondance*, II, 446.

et à l'ancien ambassadeur de France à Londres ne déterminèrent pourtant pas Turgot à abandonner le contrôle général. Il avait prié Louis XVI de l'avertir lui-même quand il devrait se retirer, et il demeurait au ministère comme un soldat à son poste. Le 12 mai il reçut enfin de la part du roi l'ordre de résigner ses fonctions, et il fut remplacé par M. de Clugny, intendant de Bordeaux.

IV

Ainsi tomba du pouvoir l'homme qui, soutenu par un souverain capable de le comprendre, aurait peut-être, en effectuant les réformes devenues nécessaires, épargné à la France la révolution et sauvé la royauté. Mais dans les conditions où il entreprit l'accomplissement de ces réformes, avec un roi qui ne voyait pas que le sort de la monarchie en dépendait, avec des privilégiés qui en grande majorité les repoussaient, avec des parlements qui ameutaient contre elles l'opinion, enfin et surtout avec une bourgeoisie et la masse du peuple dépourvues d'organes légaux et hors d'état de manifester efficacement leurs aspirations, l'œuvre qu'il tenta était vouée à l'insuccès.

La France du dix-huitième siècle ne pouvait pas être transformée sans qu'elle intervînt elle-même, et le grand tort de Turgot, bien plus grave que celui d'avoir en vingt mois de ministère abordé tant de problèmes à la fois, c'est de n'avoir pas cherché des auxiliaires dans les classes dont il entendait faire le bonheur ; c'est de n'avoir pas recouru à une organisation politique qui aurait assuré à ses projets des défenseurs aussi nombreux que convaincus. S'il avait commencé par créer dans les provinces les assemblées auxquelles du reste il avait songé, et dont nous avons ci-dessus

exposé le plan[1], l'appui qu'il aurait trouvé près d'elles aurait contrebalancé les résistances des parlements et de la cour. On doit regretter même qu'avec son ardeur réformatrice, la lucidité de son esprit et son énergie qui lui auraient permis d'être leur guide et leur inspirateur, il n'ait pas fait appel aux États généraux. « S'il eût seulement dépensé la moitié des efforts qu'il prodigua pour pousser vainement Louis XVI vers l'usage hardi du pouvoir absolu, à obtenir de ce malheureux roi la convocation des États généraux quinze ans plus tôt (comme le demandait Malesherbes dès 1775), dans un temps où l'esprit révolutionnaire n'avait pas encore débordé le besoin des améliorations et des réformes légales, n'est-il pas permis de croire qu'il eût trouvé dans le concours de la majorité des États la force nécessaire pour vaincre la résistance égoïste des privilégiés et des monopoleurs déchaînés contre lui, et en même temps le frein contre les tendances parfois chimériques de son esprit[2] ? »

Il ne faut pas croire qu'il soit oiseux, quand on étudie l'histoire, de se demander ce qui aurait pu arriver si tel événement qui ne s'est point passé avait eu lieu. Les hommes en effet qui ont la lourde charge de conduire les peuples, sont tenus de prévoir les conséquences de leurs actes, et d'apprécier les chances favorables ou défavorables que leur offrent les circonstances. Ce qu'ils n'ont pas fait permet donc de les juger presque aussi bien que ce qu'ils ont fait. Or, s'il est faux de prétendre que dès l'avènement de Louis XVI la France voulût s'emparer de la direction de ses propres affaires, il est certain d'autre part qu'elle était digne d'être associée au gouvernement et que son concours eût assuré le succès de la plupart des réformes qui ont été tentées par Turgot et par Necker. Ces réformes devaient fatalement atteindre dans leurs intérêts et dans leurs préjugés une grande partie des membres de la noblesse et du

[1] Voir p. 151 et suiv.
[2] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 419.

clergé : donc il était prudent qu'un ministre réformateur commençât par s'assurer l'appui de partisans nombreux, actifs et influents. Le roi n'était-il pas d'ailleurs irrésolu, timide et versatile? Dès lors, ne fallait-il pas que le vœu public lui donnât confiance, et au besoin lui forçât la main? Turgot aurait dû en conséquence appeler la nation à se prononcer elle-même sur les grandes choses que commandait, à son sens, le bien public. Sans doute il aurait rencontré des adversaires parmi les représentants des ordres privilégiés, mais il aurait été soutenu par la bourgeoisie et par le peuple. Or, « la classe réellement prépondérante n'était ni la noblesse, ni le clergé, mais la partie la plus riche et la plus éclairée du tiers-état, celle qui comprenait les hommes de loi, les écrivains, les savants, les bourgeois propriétaires, les officiers municipaux des villes, les magistrats des tribunaux secondaires, les commerçants enrichis, etc. Les événements de 1789 n'ont pas créé sa puissance, ils n'ont fait que la proclamer... A l'exemple de l'Angleterre où la véritable influence réside dans cette classe intermédiaire qu'on appelle la *gentry*, les communes de France renfermaient une foule d'hommes capables d'exercer le pouvoir politique et tout prêts à s'en saisir[1]. »

A l'époque où Turgot était ministre, la passion de la liberté n'était pas, il est vrai, répandue comme elle l'a été plus tard. Mais le calme des esprits était précisément très favorable à l'accomplissement des réformes administratives et financières. L'égalité de tous les citoyens devant la loi et devant l'impôt répondait déjà aux convictions, non seulement des hommes du tiers-état, mais de beaucoup de nobles et de prêtres; en tout cas, ce principe était tellement juste et correspondait si complètement aux transformations qui s'étaient opérées dans la société française depuis les temps féodaux, que les attaques dirigées contre lui eussent

[1] De Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI;* préf. XII.

contribué à son prochain triomphe. Du moment qu'il aurait été admis, une foule d'améliorations eussent, comme des conséquences nécessaires, été introduites dans l'ordre civil et dans le régime fiscal, et peut-être la France aurait-elle pacifiquement et plus tôt obtenu « les conquêtes de 89 », tout en enlevant de spécieux prétextes à la Révolution. Aussi a-t-on pu dire : « Si Louis XVI avait convoqué les États généraux dès 1775, la plupart des difficultés de son règne auraient disparu : la majesté de la nation assemblée aurait fait taire les prétentions turbulentes des parlements, et les États généraux auraient partagé avec la couronne la responsabilité du pouvoir. A cette époque, si tout était ébranlé, rien n'était encore abattu. La nation aurait accueilli avec reconnaissance, des mains des trois ordres, ces mêmes réformes qui n'ont pu la satisfaire, venant du roi seul. Quinze ans après, les concessions successives avaient tout sapé, au lieu de tout fortifier, et les États de 1789, n'ayant plus rien à demander de légitime qui ne fût accordé d'avance, se sont jetés dans les chimères [1] ». Malheureusement, si convaincu que fût Turgot de la nécessité de changer presque toutes les institutions de la monarchie, il crut que l'initiative du roi et ses bonnes intentions suffiraient à cette tâche. Il commit ainsi une erreur d'appréciation qui a valu à la France de terribles épreuves, et sa gloire se trouve diminuée par la préférence qu'il donna à l'absolutisme sur la liberté, pour opérer la rénovation de l'État.

Quel effet produisit sur les contemporains la chute de Turgot? Les parlementaires, la noblesse et le clergé y applaudirent; mais ils ne furent pas les seuls à s'en réjouir, et beaucoup de commerçants des villes, de propriétaires des campagnes, virent disparaître avec satisfaction un ministre dont l'activité et la hardiesse troublaient leur

[1] De Lavergne, *op.-cit.*, préf. IV.

quiétude. Au contraire, les esprits éclairés comprirent que c'en était fait des belles espérances dont on se flattait depuis l'avènement de Louis XVI, et que bientôt on aurait à regretter la résolution que le roi venait de prendre. « Oh! mon Dieu, quelle funeste nouvelle j'apprends! écrivit Voltaire quand il sut le renvoi du contrôleur général; la France aurait été trop heureuse. Que deviendrons-nous? Nous ne nous consolerons jamais d'avoir vu naître et périr l'âge d'or que M. Turgot nous préparait... Je ne vois plus que la mort devant moi, depuis que M. Turgot est hors de place. Je ne conçois pas comment on a pu le renvoyer. Ce coup de foudre m'est tombé sur la cervelle et sur le cœur [1] ». De Naples, l'abbé Galiani écrivit le 18 mai à M^me^ d'Épinay : « Pour vos réformes, je les applaudis toutes, d'autant plus qu'aucune ne retombe sur moi. Tive-Live disait pourtant de son siècle, (qui ressemblait si fort au nôtre) : *Ad hæc tempora ventum est, quibus nec vitia nostra nec remedia pati possumus :* on est dans un siècle où les remèdes nuisent autant que les vices [2] ». De son côté, le marquis de Mirabeau, en annonçant à son frère le renvoi de Turgot, lui signalait « la joie de la cour exprimée par ces mots de M. d'Artois : Enfin, nous aurons donc de l'argent! » et il ajoutait : « Celle non moins vive et immodeste de l'hôtel des fermes et du parlement n'a pas gagné le peuple, qui baisse la tête et secoue l'oreille [3] ». L'appréciation du comte de Mercy est la plus importante à connaître, car, si elle est sévère, son impartialité ne peut pas être soupçonnée : « Dans l'affaire du comte de Guines, le roi se trouve dans une contradiction manifeste avec lui-même. Par des lettres écrites de sa main au comte de Vergennes et au comte de Guines, lettres entièrement opposées l'une à l'autre, il se compromet, il compromet tous ses ministres au su du public,

[1] *Correspondance générale*, XII, 241, 249.
[2] *Correspondance de l'abbé Galiani*, II, 442.
[3] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 408.

qui n'ignore aucune de ces circonstances, et qui n'ignore pas non plus que tout cela s'opère par la volonté de la reine, et par une sorte de violence exercée de sa part sur le roi. Le contrôleur général jouissant d'une grande réputation d'honnêteté et étant aimé du peuple, il sera fâcheux que sa retraite soit en partie l'ouvrage de la reine. De tels effets de son crédit pourront lui attirer un jour de justes reproches de la part du roi son époux et même de toute la nation [1]».

On remarquera ce que disent Mercy et Mirabeau : que le peuple avait mis sa confiance en Turgot et qu'il fut mécontent de sa disgrâce[2]. Ce sentiment persista, et les idées qu'il représentait au pouvoir se répandirent d'autant plus qu'elles parurent à la nation injustement persécutées. Par un progrès insensible mais constant, le principe de l'égalité devant l'impôt pénétra partout, et dans quelques années personne ne devait plus contester qu'il fût équitable d'alléger les charges incombant à la partie la plus pauvre de la population, ni qu'il fût juste d'appeler dans chaque province les habitants à délibérer sur leurs propres affaires. Le système de Turgot ne périt donc pas avec lui ; il répondait si bien aux besoins de l'époque qu'il gagna des adhérents

[1] Lettre du 16 mai 1776, *Correspondance*, II, 446.

[2] A l'occasion du renvoi de Turgot et de Malesherbes, un inconnu fit le rondeau suivant, qui obtint un vif succès :

Deux gens de bien habitaient à Versailles.
Deux à la cour ! C'était grande trouvaille.
Aussi chacun était émerveillé.
Mais tout fripon craint d'être surveillé.
Des parlements la vénale canaille,
Des financiers la vile valetaille,
Ont si bien fait que l'on a renvoyé
Deux gens de bien.
Sots et fripons, çà, faites bien ripaille.
La cour sera votre champ de bataille ;
Pour vous exprès tout y sera trié.
Ministres, ducs, tout est appareillé,
Et grâce à vous il n'est plus à Versailles
Deux gens de bien.

(*Correspondance secrète*, III, 74).

dans les châteaux comme dans les villages, et lorsque la France fut consultée à la veille de la réunion des États généraux, les premiers vœux qu'elle émit tendirent à l'application des réformes proposées et projetées par Turgot.

Mais le passage de ce ministre aux affaires a eu un autre résultat, bien digne d'être noté. Les classes non privilégiées avaient cru que le gouvernement allait les affranchir. Confiantes dans les promesses que leur avait faites Louis XVI, séduites par le langage inaccoutumé que faisaient tenir au roi les ministres dont il s'était entouré, elles avaient espéré que les abus qu'on leur signalait allaient disparaître et que les vieilles institutions sous lesquelles elles vivaient seraient bientôt rajeunies. Elles furent témoins des efforts très sincères que tentèrent à cette fin le roi et ses ministres, puis elles durent constater l'échec complet de leur politique réparatrice. Dès lors elles doutèrent non pas de la bonne volonté, mais de l'aptitude du pouvoir royal à opérer les changements qu'elles désiraient.

Les événements qui s'accomplirent pendant les années qui suivirent le ministère de Turgot, aussi bien sous l'administration de Necker que sous celle de ses successeurs, démontrèrent à la nation qu'en dépit de quelques améliorations secondaires, toutes choses marchaient comme devant, et qu'en définitive l'ancienne organisation, fonctionnant mal, mais résistant aux critiques et défendue par les ordres auxquels elle profitait, continuait de subsister. Dans ces circonstances, la bourgeoisie et le peuple acquirent peu à peu la conviction qu'un jour viendrait où il leur faudrait aider la royauté à reprendre l'œuvre entreprise au début du règne. Par un travail lent des esprits, par une longue méditation des causes qui avaient amené l'insuccès des tentatives libérales de Turgot et de Malesherbes, les écrivains, les bourgeois, les habitants des campagnes en vinrent à penser que la royauté était en quelque sorte prisonnière des classes privilégiées, qui seules l'empêchaient de faire

le bien rêvé par elle. Aussi attendirent-ils avec patience que l'occasion se présentât, et quand elle vint, quand les embarras financiers forcèrent le gouvernement à faire appel aux États généraux, le mouvement populaire se prononça avec une force irrésistible en faveur des réformes. Nul alors n'attaqua la royauté ; de toutes parts on adressa des remerciements à Louis XVI comme « au restaurateur des libertés françaises, » et les sentiments de loyauté à son égard étaient unanimes. Mais on n'avait plus confiance en lui et on ne comptait que sur l'Assemblée nationale pour régénérer le pays. A la veille de la Révolution, les Français pensaient donc que l'autorité du trône devait être subordonnée à celle des représentants de la nation. C'est ainsi qu'en renonçant à la réalisation des généreux projets dont il avait, en montant sur le trône, proclamé la nécessité, Louis XVI habitua ses sujets non seulement à croire à l'impuissance de la royauté, mais à souhaiter une organisation politique dans laquelle le pouvoir royal ne serait plus le premier pouvoir de l'État.

CHAPITRE VII

I. Clugny n'avait pas les qualités d'un bon contrôleur général, et sa nomination est mal accueillie. — Réaction contre les économistes et contre leurs doctrines. — La grande majorité des deux premiers ordres est décidée à défendre le maintien de ses privilèges. — Rétablissement des jurandes et de la corvée. — Fondation de la loterie royale. — Enthousiasme en faveur des colonies américaines révoltées; le gouvernement se prépare à la guerre contre l'Angleterre. — Mauvaise gestion de Clugny; sa mort. — II. Les attributions du contrôle général sont scindées, et réparties entre Taboureau et Necker. — Motifs qui ont déterminé la nomination de Necker. — Débuts de Necker comme banquier. — Sa confiance en lui-même; son ambition. — Dans son *Éloge de Colbert*, il se met en opposition avec les idées des physiocrates. — Son livre contre la liberté du commerce des grains. — Il sait persuader Maurepas de son mérite, et sa nomination est accueillie par le public avec faveur. — Comment il entend diriger l'administration des finances. — Il refuse tout traitement et donne les preuves d'un grand désintéressement. — Les contemporains estiment très haut ses talents. — Soins qu'il prend de sa réputation.

I

Louis XVI fit un détestable choix en remplaçant Turgot par M. de Clugny. Celui-ci avait été intendant de la marine pendant le ministère du duc de Choiseul; peut-être connaissait-il l'administration dont il avait été l'un des chefs, mais il était absolument étranger à la matière des finances. L'état

du Trésor était pourtant tel, que sa direction ne pouvait pas être impunément confiée au premier venu. Le roi avait été informé par Turgot que les recettes étaient inférieures aux dépenses ; en outre, le gouvernement songeait à se préparer à une guerre contre l'Angleterre. Il eût donc été prudent de chercher un financier pour occuper le contrôle général. Mais le roi crut sans doute, que du moment que le candidat qu'on lui présentait pour ce poste n'était pas un partisan des réformes, cela suffisait, et il nomma Clugny comme il aurait accueilli tout autre protégé de Maurepas. Le public, au contraire, se montra plus exigeant ; il se demanda s'il était sage de nommer contrôleur général, un homme qui passait pour ignorer les questions financières, et il fut disposé à se montrer d'autant plus sévère pour M. de Clugny qu'on le savait dépensier, peu scrupuleux et très adonné au plaisir. Livrer à un pareil successeur la place de Turgot, c'était le moyen sûr de faire regretter celui-ci. Aussi lorsqu'on apprit qu'en quittant le ministère, il avait refusé la pension qu'obtenaient toujours les anciens ministres, ceux mêmes qui l'avaient attaqué se mirent à louer son austère vertu, et ce fut avec une défiance non dissimulée qu'on attendit à l'œuvre le nouveau contrôleur général.

On raconte que Maurepas ayant dit un jour à Clugny : « faites du beau et du bon », celui-ci répliqua : « Ma foi, je crois que le plus habile ne saurait comment s'y prendre ; mais puisqu'il faut faire parler de soi, je ne puis que culbuter d'un côté ce que M. Turgot a culbuté d'un autre[1]. » Telle fut en effet sa politiqne. Afin de montrer que le système de son prédécesseur était complètement condamné et que le gouvernement entendait y renoncer, il commença par sévir contre les confidents de la pensée de Turgot. Dupont de Nemours fut exilé dans sa propriété du Gâtinais ; l'abbé Baudeau reçut l'ordre de se re-

[1] *Corresp. secrète*, III, 200.

tirer en Auvergne, et le recueil qu'il publiait, les *Nouvelles Ephémérides du Citoyen*, cessa de paraître ; de même, l'abbé Roubaud, principal rédacteur de la *Gazette de l'agriculture et du commerce*, feuille qui soutenait comme les *Ephémérides* les doctrines économiques, dut s'éloigner de Paris et cesser sa publication[1].

Ces mesures furent le signal d'une réaction momentanée contre les idées des économistes : il ne fut plus de bon ton de se dire de leurs adeptes ; on leur fit un grief de l'échec des réformes qu'avait tentées le précédent contrôleur général ; on leur reprocha d'avoir répandu dans le pays des aspirations irréalisables : « Vous avez excité, écrivit le bailli de Mirabeau à son frère le marquis, une rebellion générale de la canaille, qui argumente toute d'après l'égalité naturelle, et messieurs les avocats, procureurs et gratte-papier répètent vos arguments en les accommodant à leur guise. De quel droit, disent-ils, un homme qui n'a que les mêmes organes qu'un autre est-il seigneur, et l'autre vassal? Quand même ils auraient raison dans le fond, ce que je nie, détruire cette subordination, c'est comme détruire la religion et tous les autres usages anciens, ce qui est même chose que bouleverser tout. Tu sais que je ne suis pas plus méchant qu'un autre, mais compte que les hommes ont toujours fait, font et feront toujours plus pour ceux qu'ils craignent que pour ceux qu'ils aiment. » Le marquis de Mirabeau n'eut pas de peine à refuter cette attaque : « Donnerais-tu aussi dans le cri du vulgaire contre les économistes? Nous n'avons pas en un seul endroit prêché l'égalité ; nous avons au contraire démontré l'essence naturelle des distinctions et la nécessité sociale des

[1] A propos de ces deux écrivains, « un plaisant disait : Quand j'entends nommer ces économistes, il me semble que j'entends appeler une meute de chiens de chasse : Baudeau, Roubaud, Turgot, Mirabeau ! — C'est avec des plaisanteries de cette force qu'on a fait beaucoup de mal aux idées économiques. » (De Lavergne, *Les Économistes français du* XVIII^e^ *siècle*, 182.)

prérogatives, qu'il ne faut pas confondre avec les privilèges. Ce sont les *philosophistes* qui ont voulu tout confondre, et qui y tendent de droit et de fait, et par doctrine et par cabale[1]. » Ces lettres prouvent deux choses : tout d'abord, les progrès qu'avaient déjà faits dans les classes bourgeoises et populaires les sentiments égalitaires qui devaient triompher en 1789; ensuite la crainte qu'éprouvaient dès lors beaucoup de privilégiés, de perdre une situation légale qui les mettait au-dessus de leurs concitoyens. Sans doute, il ne manquait pas de nobles et d'ecclésiastiques disposés à renoncer aux exemptions pécuniaires, prêts à payer l'impôt comme les roturiers, et désireux de voir attribuer à ceux-ci les mêmes droits qu'à eux-mêmes. Mais les membres de la noblesse et du haut clergé chez lesquels dominaient ces dispositions libérales ne formaient qu'une petite minorité. « En dépit de quelques dissidences, l'immense majorité de la noblesse et du haut clergé demeure fidèle aux traditions. Dans la perte de leurs privilèges, nobles et prélats voient une atteinte grave à leur fortune, et le dernier coup porté à leur prépondérance. Ce double sacrifice, ils refusent d'y consentir volontairement, et ne reconnaissent à personne le droit de le leur imposer malgré eux[2]. » Se rappelant les inquiétudes que leur avait causées les projets de Malesherbes et de Turgot, et trouvant de puissants alliés à la cour et dans les parlements, il vont à l'avenir presser sur le gouvernement afin qu'il respecte l'ordre de choses établi.

Le nouveau contrôleur général voulut sans doute leur donner une première satisfaction, lorsqu'il se décida à défaire l'œuvre de Turgot. Il rétablit les maîtrises et les jurandes, toutefois avec certains adoucissements; ainsi les droits de maîtrise furent diminués de moitié, et plusieurs professions demeurèrent libres. Il fit du reste du rétablisement des ju-

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 412.
[2] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 9.

randes une mesure fiscale et n'aliéna de nouvelles maîtrises que moyennant finance. Il rétablit également la corvée ; pour flatter la magistrature, il inséra même dans le préambule de la déclaration du 11 août 1776, qui abrogeait l'édit de suppression, une phrase portant que le roi avait cru « devoir donner une attention particulière aux représentations de ses cours sur les inconvénients qui pourraient résulter des dispositions de l'édit. » Louis XVI ne vit aucun inconvénient à s'infliger ainsi à lui-même un démenti à cinq mois d'intervalle, mais les contemporains trouvèrent qu'il aurait mieux valu ne pas accuser aussi nettement la versatilité du gouvernement. « On sent, dit un écrit du temps, toute la faiblesse et même le ridicule de ce motif, après que, nonobstant les remontrances les plus vives, on a tenu un lit de justice pour donner force de loi à ce même édit, et à d'autres qu'on a aussi pris le parti d'anéantir... Notre gouvernement n'a de système pris pour aucune de ses parties, pas même en politique... Celui de M. Turgot, dont l'intention était sage et bien vue, mais dont l'exécution a été mal et trop précipitamment opérée, a été renversé, sans que la nation y trouve aucun avantage[1]. »

Non seulement la nation ne gagnait rien à l'abandon des réformes commencées par Turgot, mais elle eut à regretter la seule création de son successeur. M. de Clugny fonda en effet la Loterie royale, et si les combinaisons ingénieuses qu'il adopta eurent le mérite d'en assurer le succès, elles ne purent, par contre, procurer des ressources au Trésor qu'en enlevant chaque année à une foule de pauvres gens le plus clair de leurs épargnes, quand ce n'était pas la totalité de leur petit avoir[2]. Il motiva la création de la Loterie,

[1] *Corresp. secrète*, III, 267, 268.

[2] La loterie royale comptait vingt-quatre tirages par an. Ils se faisaient publiquement le 1er et le 16 de chaque mois. A chaque tirage on extrayait cinq numéros de la roue, qui en contenait quatre-vingt-dix. Les joueurs plaçaient leurs mises sur un, deux, trois, quatre ou cinq numéros à leur choix; c'était ce qu'on appelait jouer l'extrait,

dans le préambule de l'arrêt du Conseil qui l'organisa, en rappelant que le goût du jeu et des gains aléatoires portait une foule de Français à tenter la fortune dans les loteries étrangères, et en ajoutant que la sortie de l'argent expédié hors des frontières appauvrissait le royaume. L'argument n'était que spécieux. Ne valait-il pas mieux, en effet, dans l'intérêt du pays, laisser deux ou trois millions de livres s'en aller tous les ans à l'étranger, que de mettre en France même les combinaisons du jeu à la portée de tout le monde, que d'encourager la passion des petits et des humbles pour les brusques profits auxquels le travail n'a pas de part, et que de détourner le peuple d'un emploi plus sûr de l'argent par lui économisé? L'institution de la Loterie royale universalisa le goût du jeu par suite des facilités qu'elle procura aux joueurs, et bientôt le Trésor retira de la Loterie un bénéfice annuel d'une douzaine de millions. A vrai dire, le supplément de ressources qu'elle devait donner à l'État était le seul but que le contrôleur général se proposait d'atteindre, et pour désirer de nouvelles sources de revenus, il avait, cela est son excuse, un puissant motif : c'est que de graves événements se préparaient, qui ne tarderaient sans doute pas à entraîner la France dans de grandes dépenses.

En effet, les colonies anglaises de l'Amérique du Nord s'étaient depuis quelque temps soulevées contre la métropole, et aussitôt l'opinion publique s'était chez nous prononcée avec enthousiasme en faveur des Américains. Les Français brûlaient du désir de faire expier à l'Angleterre ses succès de la guerre de Sept ans, et ils furent unanimes à penser que l'insurrection des colonies américaines leur

l'ambe, le terne, le quaterne et le quine. Les joueurs gagnaient plus ou moins, suivant qu'il leur sortait un ou plusieurs numéros. Pour un extrait, c'est-à-dire lorsque l'unique numéro choisi sortait, on touchait quinze fois sa mise; pour un quine, on aurait pu gagner un million de fois l'enjeu. Le prix le plus bas du billet était de douze sous; sur un extrait on pouvait engager jusqu'à 10,000 livres; mais sur un quine, il était défendu de parier plus de trois livres.

fournissait, pour abaisser la puissance anglaise, une occasion qu'ils ne devaient pas laisser échapper. Déjà, lorsque Turgot était ministre, le gouvernement avait eu à délibérer sur l'attitude à adopter : fallait-il que la France prît ouvertement parti pour les Américains, ou bien valait-il mieux ne pas se compromettre officiellement, et venir par des moyens indirects en aide aux *insurgents*, comme on disait alors ? Turgot ne craignit pas de combattre, en cette circonstance, le sentiment public. Dans un mémoire qu'il adressa au roi, au mois d'avril 1776, quelques jours seulement avant sa disgrâce, il lui conseilla de ne pas intervenir, et à l'appui de cette opinion, il insistait sur ce que « malgré les économies et les améliorations déjà faites depuis le commencement du règne », il existait en temps de paix un écart de 20 millions entre la recette et la dépense ; il ajoutait que « s'il fallait absolument soutenir une guerre, on trouverait des ressources », mais qu'une lutte avec l'Angleterre ne pouvant manquer d'entraîner d'immenses dépenses, on devait « l'éviter comme le plus grand des malheurs, puisqu'elle rendrait impossible, pour bien longtemps et peut-être pour toujours, une réforme absolument nécessaire à la prospérité de l'État et au soulagement des peuples ». Il établit qu'au surplus, sans que nous prissions part à la querelle entre l'Angleterre et ses colonies américaines, l'indépendance de celles-ci était assurée : « Certainement, dit-il, le ministère anglais ne subjuguera pas les colonies sans des efforts violents et continus, qui ne peuvent manquer d'épuiser ses forces et ses ressources, de grossir la dette nationale, peut-être de forcer la banqueroute... Les Anglo-Américains, enthousiastes de la liberté, pourront être accablés par la force, mais leur volonté ne sera pas domptée ». Turgot était donc persuadé que de toutes façons la Grande-Bretagne sortirait épuisée de la guerre avec les Américains, et il en concluait que la France avait intérêt à ne secourir ceux-ci que secrè-

tement, par des envois d'argent et de munitions. Le roi et Maurepas partageaient la même opinion[1], et il leur paraissait dangereux de renouveler les hostilités avec une nation disposant de vastes capitaux et de flottes nombreuses. Ils estimèrent néanmoins qu'il était sage de se tenir prêts à tout événement et, à cet effet, d'accroître nos forces maritimes.

Au mois de juin 1776, ordre fut en conséquence donné aux arsenaux de Brest et de Rochefort de procéder à l'armement de vingt vaisseaux de ligne, et sous la pression de l'opinion publique, que vint exalter bientôt (4 juillet 1776) la proclamation d'indépendance des États-Unis, le ministère, où les idées belliqueuses étaient d'ailleurs représentées par les ministres de la guerre, de la marine et des affaires étrangères, se prépara avec activité à soutenir une grande guerre maritime. Le roi, conseillé par le comte de Vergennes, eut la sagesse de ne rien précipiter, et avant de rompre avec l'Angleterre, il sut prolonger pendant deux années la durée de ses armements et attendre que les Américains eussent donné la preuve que, loin de se laisser abattre par leurs premiers échecs, ils étaient de force à infliger à leur tour des défaites à leurs adversaires. Cette

[1] « La neutralité paraissait un devoir à Louis XVI, parce qu'aucune agression anglaise ne justifiait à ses yeux une démarche hostile contre la couronne britannique... Sa conscience lui faisait regarder comme une perfidie la violation des traités et de l'état de paix, sans autre motif que celui d'abaisser une puissance rivale. » (Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 102.) — Parlant des réceptions enthousiastes qu'à leur arrivée en France reçurent Franklin et les autres députés américains, le même auteur raconte « qu'il serait difficile d'exprimer avec quel empressement, avec quelle faveur, furent accueillis, au sein d'une vieille monarchie, ces envoyés d'un peuple en insurrection contre son monarque. (*Op. cit.*, 69). — Les aspirations révolutionnaires qui se cachaient sous cet engouement pour les Américains n'échappèrent pas à la sagacité de Joseph II, et un jour qu'on lui vantait les succès des insurgés, il répondit froidement : « Mon métier est d'être royaliste. » Louis XVI au contraire ne soupçonna jamais que les Français, après avoir combattu en Amérique en faveur de la liberté, voudraient la posséder à leur tour.

conduite prudente fut très habile, car au début nous n'étions pas en mesure de lutter avec les flottes britanniques. Notre marine était restée à l'état d'abandon depuis la guerre de Sept ans, son matériel se trouvait dans le plus déplorable état, les approvisionnements lui manquaient, et le nombre de ses bâtiments était insuffisant. Il fallait donc consacrer des sommes importantes à sa réorganisation. En même temps, le gouvernement se détermina à accorder des subsides aux colonies révoltées, et il s'entendit avec plusieurs de nos nationaux, avec Beaumarchais entre autres, pour faire parvenir secrètement des secours aux *insurgents* d'Amérique. Il autorisa ces intermédiaires, agissant d'ailleurs à leurs risques et périls, à se pourvoir dans les arsenaux de l'État de poudre, de canons et de fusils, moyennant un prix convenu, que les Américains devaient rembourser, mais qu'ils cherchèrent par tous les moyens à ne point payer ; il leur permit de faire fabriquer des uniformes et des effets de campement, d'engager des officiers, d'armer des vaisseaux, et plusieurs cargaisons parvinrent en Amérique, malgré les croisières anglaises[1].

Dans ces circonstances, la tâche du contrôleur général devenait considérable, et Clugny avait raison de se préoccuper de créer des ressources à l'État. Malheureusement l'intérêt public était loin d'être son seul, ni même son principal souci. « Il renouvela les affaires de finances, pour en tirer des pots-de-vin secrets et établit des croupes au profit de ses maîtresses et de ses créatures. Le contrôle général était réellement devenu un mauvais lieu, et le rassemblement des fripons et des catins de Paris... Trois semaines après sa nomination, Clugny était si décrié dans le public, dans l'administration et dans le parlement, que M. de Maurepas lui-même en était tout honteux[2]. » La nécessité de le

[1] Voir sur les événements qui précédèrent notre rupture officielle avec l'Angleterre : *Beaumarchais et son temps*, par M. de Loménie, II, 83, 215.

[2] Augeard, *Mémoires*, 92, 93.

remplacer promptement apparaissait aux yeux de tous, quand il mourut au mois d'octobre 1776.

II

Maurepas proposa aussitôt à Louis XVI de scinder les attributions du contrôle général, de mettre à la tête de la partie administrative et contentieuse un vieux conseiller d'Etat, Taboureau, d'une intégrité éprouvée, avec lequel on était sûr que les scandales du ministère de Clugny ne se reproduiraient pas, et de lui adjoindre, avec le titre de *Directeur des finances*, le banquier genevois Necker, qui serait chargé de la gestion du Trésor royal et des opérations financières. Avec sa docilité ordinaire, le roi s'empressa de ratifier les propositions de son *Mentor*, nom que l'on donnait à Maurepas, et c'est ainsi que le ministre qui a le plus contribué, après Turgot, à ébranler le système fiscal de la monarchie et à en dévoiler les vices, fut poussé au pouvoir par un homme d'Etat, pourtant fin et expérimenté, qui avait pris en haine les innovations et les réformateurs, et qui aspirait par-dessus tout à consolider le régime établi.

Mais qu'on ne s'y trompe pas : si Maurepas avait recommandé Necker à Louis XVI, ce n'est pas parce qu'il lui avait reconnu un esprit entreprenant, ce n'est pas parce qu'il avait prévu que Necker éclairerait un jour la nation sur la situation de ses finances et appellerait les contribuables à se prononcer eux-mêmes sur le montant et la nature des impôts. Il ne supposait pas qu'il dût jamais jouer un tel rôle, et Mme de Staël est dans le vrai, lorsqu'elle dit dans ses *Considérations sur la Révolution française*, que son père a été nommé au contrôle général des finances « seulement pour qu'il attirât de l'argent au Trésor royal. » Elle a également raison de dire : « dans les circonstances d'alors, le

plus grand danger pour le pouvoir du roi était de manquer d'argent. »

Qu'on songe en effet à ce qu'étaient les circonstances auxquelles Mme de Staël fait allusion. Malgré la paix qui régnait depuis 1763, les recettes de l'État étaient toujours demeurées au-dessous de ses dépenses. Or, la France se préparait à la guerre; les dépenses allaient donc beaucoup augmenter. Comment y faire face? Lorsque Turgot était arrivé au ministère, il avait déclaré ne pas vouloir d'impôts ni d'emprunts, et il avait cherché dans des économies l'équilibre financier. Il ne l'avait pas trouvé; mais à combien de millions par an allait monter le déficit, maintenant qu'on se lançait dans des dépenses militaires? Pour se procurer l'excédent de recettes dont l'Etat avait un absolu besoin, il n'y avait que deux moyens, ceux qui précisément avait été repoussés par Turgot : l'emprunt et l'impôt. L'impôt, Maurepas se refusait à y recourir, et il avait pour cela deux motifs : d'une part, les résistances possibles du parlement qui, vers la fin du règne précédent, avait contesté à la couronne le droit d'imposer de sa seule autorité la nation, et qui, par amour de la popularité, n'enregistrerait sans doute pas de nouvelles impositions; d'autre part, la répugnance de Louis XVI à accabler son peuple de charges plus lourdes que celles qu'il supportait déjà. Restait donc l'emprunt; mais pour emprunter dans de bonnes conditions, il fallait que l'administration des finances fut confiée à quelqu'un qui possédât la confiance du public, et qui eût l'habitude des grandes affaires d'argent. En se plaçant à ce point de vue, le choix que Maurepas fit de Necker était incontestablement le meilleur qu'il pût recommander au roi. Pour se pousser au ministère, le nouveau directeur des finances avait du reste manœuvré avec une rare habileté, et il avait su convaincre non seulement le comte de Maurepas, mais le public tout entier, qu'il possédait les talents nécessaires à l'administration financière d'un grand royaume.

Necker était un banquier qui avait eu l'art de gagner une fortune considérable. Parti de Genève à l'âge de quinze ans, il avait débuté par être simple commis; puis, à force d'intelligence et de travail, il était devenu le chef d'une des premières maisons de banque de Paris. Ses ennemis l'accusaient d'avoir gardé pour lui, au détriment de ses associés, tous les gains de certaines spéculations; mais l'accusation paraît mensongère. Un autre fait qui lui a aussi été reproché est plus intéressant à relater, car il prouve que Necker, dans ses combinaisons, était aussi ingénieux qu'on peut l'être de nos jours. Ce fait est raconté en ces termes par un historien moderne[1] : « La convention préliminaire de paix avec l'Angleterre, signée le 3 novembre 1762, contenait plusieurs articles secrets additionnels ; l'un de ces articles stipulait le remboursement intégral de toutes les sommes dues par la France aux habitants des colonies cédées à l'Angleterre, spécialement aux habitants du Canada. Or, il existait une assez grande quantité d'effets publics, émis successivement par le gouvernement français pour subvenir aux dépenses du Canada, et se négociant à 70 ou 80 p. 100 de perte sur le marché. Necker, instruit de la clause secrète du traité de 1762, racheta ces effets, avec l'énorme rabais de leur cours, puis les envoya à Londres. Là, un de ses correspondants, muni de lettres supposées d'habitants du Canada, en demanda le remboursement au pair par l'intermédiaire du gouvernement anglais, comme s'il s'agissait de créances appartenant à des Canadiens, garanties en vertu du traité. La manœuvre réussit et procura de gros bénéfices à la maison de banque. Ces bénéfices étaient-ils légitimement acquis ? Le code de morale des gens d'affaires résoudra la question. »

En sa qualité de banquier, Necker avait eu de fréquentes relations avec le contrôle général des finances, et il avait

[1] René Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 37.

pu constater, surtout à l'époque où l'abbé Terray en était le titulaire, à quel point le secret qui présidait aux opérations du Trésor royal nuisait à son crédit et facilitait les dilapidations. Avec son expérience consommée, son esprit d'ordre et son instinct de la simplification, il s'était aperçu que les rouages du contrôle général étaient à la fois trop compliqués et incomplets ; il avait entrevu des moyens propres à les perfectionner, et comme « le fond de son caractère était un amour-propre qui excédait la mesure ordinaire de la vanité humaine [1] », il n'avait pas douté un instant que s'il parvenait à obtenir la direction des finances publiques, il n'y opérât les plus heureux changements. Mais était-il vraisemblable, qu'étranger et protestant, il pût jamais devenir contrôleur général ? Sa nomination comme ministre des finances était en dehors de toutes les probabilités. Il ne s'était pas néanmoins découragé, et animé de cette espèce de foi qui soutient les ambitieux, il avait résolu de tout faire pour parvenir au contrôle général. Il n'était pas du moins guidé par une ambition vulgaire, et il ne recherchait pas le pouvoir pour les satisfactions de vanité et pour les honneurs qu'il procure. Ainsi que l'a écrit M^me^ de Staël, « son ambition était la gloire » ; il était, suivant l'expression de Morellet, « possédé d'un désir insatiable de renommée [2] », et lui-même a avoué son penchant pour « la voix publique, pour ce retentissement qui ressemble au bruit de la gloire [3] ». Sa ferme résolution était donc, quand il serait ministre, d'agir de manière à mériter « les bénédictions secrètes du peuple », et à se concilier « cette opinion publique qui est lente à se former, et dont il faut attendre les jugements avec patience [4] ». Il possédait la fortune, et il avait la réputation méritée d'un homme

[1] De Montyon, *Particularités sur les ministres des finances.*
[2] Morellet, *Mémoires*, I, 160.
[3] *Administration de Necker*, par lui-même.
[4] Introduction à *L'Administration des finances de la France*, par Necker.

d'affaires habile : ces deux avantages ne pouvaient manquer de lui servir. Toutefois, cela ne suffisait pas, et pour se créer des titres sérieux à la place qu'il convoitait, il s'était dit qu'il devait commencer par se faire connnaître comme possédant des vues de gouvernement, comme versé dans les matières administratives et ayant approfondi les questions qui touchent aux finances de l'État.

Aussi, l'Académie française ayant choisi pour un concours l'éloge de Colbert, il avait saisi cette occasion de se mettre en évidence, et n'avait pas hésité, lui simple particulier, absorbé jusqu'alors par la direction de sa maison de commerce, à juger les principes et la politique de cet illustre administrateur. L'idée était bonne, car Mme Necker tenait avec esprit un salon très recherché, rendez-vous habituel d'une foule de littérateurs ; elle avait une adresse rare à faire valoir son mari, et celui-ci pouvait être certain que, pour plaire à Mme Necker, des écrivains en renom célébreraient les mérites de l'auteur et de l'ouvrage. Mais quel jugement porter sur l'administration de Colbert? A une époque où les doctrines économiques étaient soutenues avec ardeur, et où, sous leur influence, on était souvent tenté de reprocher au grand ministre de Louis XIV l'étroite tutelle sous laquelle il avait placé l'industrie française, c'était assurer à l'éloge de Colbert un véritable retentissement que d'y soutenir la thèse opposée, et de s'y déclarer partisan du régime de la réglementation. Necker avait au surplus un autre motif pour se poser dans son écrit en adversaire de la liberté économique : comme cela arrive souvent aux gens qui ont manié les affaires et qui ont su, au milieu des difficultés de la vie, se créer une importante situation, il se vantait d'être un homme pratique et d'être libre de préjugés d'école. De plus, il avait été choqué de certaines exagérations et de diverses erreurs commises par les économistes. Il avait trop de pénétration pour n'avoir pas compris toute la fausseté de leur fameuse théorie du pro-

duit net, et son bon sens lui démontrait que si l'impôt était uniquement supporté par la terre, ainsi qu'ils le demandaient, jamais l'État n'aurait des ressources à la hauteur de ses besoins. Pour toutes ces raisons, il développa dans son éloge de Colbert des idées en opposition avec celles des principaux écrivains économistes, et il s'appesantit sur les mérites de l'intervention administrative. Son ouvrage fut couronné par l'Académie, et il fut dès lors considéré comme le chef du *Colbertisme*, système auquel adhérèrent tous les adversaires des réformes proposées par les économistes.

Sur ces entrefaites, Turgot était devenu contrôleur général, et il allait promulguer son célèbre édit qui rendit libre le commerce des grains. Fidèle aux principes qu'il venait de défendre, Necker prit le contre-pied de l'opinion du ministre, et il composa un livre sur les dangers que ne manquerait pas de produire la liberté accordée à la vente et au transport du blé. Il alla voir le contrôleur général afin de lui communiquer ses objections, et voici le récit de cette entrevue, tel que l'a rédigé un témoin oculaire : « M. Turgot répondit un peu sèchement à l'auteur qu'il pouvait imprimer ce qu'il voulait, qu'on ne craignait rien, que le public jugerait, refusant d'ailleurs la communication de l'ouvrage ; le tout avec cette tournure dédaigneuse qu'il avait trop souvent en combattant les idées contraires aux siennes. Et ce que je rapporte là, je ne le tiens pas d'un autre, car je l'ai vu de mes yeux, entendu de mes oreilles ; j'étais alors chez M. Turgot. M. Necker y vint avec son cahier, j'entendis les réponses que l'on fit à ses offres, et je le vis s'en allant avec l'air d'un homme blessé, sans être abattu[1]. » La réception qu'il avait reçue du ministre eût été tout autre, qu'elle n'aurait sans doute pas détourné Necker de publier son ouvrage *Sur la législation et le commerce des grains ;* mais elle le détermina à attendre le moment favo-

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 237.

rable. La récolte avait été mauvaise, et, comme cela arrivait souvent en pareille circonstance, des troubles étaient à craindre ; dès qu'ils éclatèrent, au printemps de 1775, légitimant ainsi en apparence ses critiques contre le changement de législation, il mit son livre en vente. Son succès fut prodigieux. Il était plein de lieux communs et d'assertions erronées[1] ; mais il flattait les passions des adversaires du contrôleur général, et il eut en peu de temps plusieurs éditions. Necker passa de plus en plus, aux yeux des mécontents, pour un administrateur prudent et sagace. Toutefois, ayant envoyé un exemplaire à Turgot, il s'attira de celui-ci une sanglante leçon : « J'ai reçu, Monsieur, lui écrivit le ministre à la date du 23 avril, l'exemplaire de

[1] Necker soutient, entre autres propositions, les suivantes : l'État doit veiller sur la subsistance du peuple, et il a le droit de prendre les mesures nécessaires pour empêcher les hauts prix du blé ; la liberté d'exporter les grains ne favorise pas les progrès de l'agriculture ; l'interdiction d'exporter le blé aide à l'accroissement de la population ; un pays qui vendrait habituellement des grains à l'étranger ne tarderait pas à s'appauvrir ; la liberté d'exportation stimule les spéculations inconsidérées des marchands, répand la crainte de la disette et amène des soulèvements populaires ; la sortie des grains hors du royaume ne doit être permise que lorsqu'il y a une surabondance de blé, due à une série de bonnes récoltes. Il demande que l'exportation des farines soit seule autorisée, lorsque le prix du blé sera tombé à moins de vingt livres le setier, et que chaque boulanger soit tenu d'avoir un approvisionnement de grains, depuis le mois de février jusqu'au mois de juin. — L'abbé Morellet écrivit une excellente réfutation du livre de Necker ; mais elle n'obtint pas la même faveur, et comme elle ne faisait que répéter les arguments maintes fois développés depuis quinze ans par les physiocrates, on ne se donna guère la peine de la lire. — Les adversaires des économistes, et ils étaient nombreux, se plaisaient à relever dans l'ouvrage de Necker « un esprit de bienfaisance et d'humanité, l'énergie et la profondeur du raisonnement, la noblesse de l'expression, le ton sublime et vrai de la pensée. » Grimm termine en ces termes un éloge enthousiaste de l'ouvrage dont nous parlons : « Peut-être n'est-il point de question plus étendue et plus compliquée que celle du commerce des grains. Jamais cette question n'a été plus approfondie que dans l'ouvrage de M. Necker. Cependant nous croyons pouvoir dire avec la même confiance que jamais on n'a rien écrit de plus clair sur cette matière : tant il est vrai que la logique la plus profonde est aussi la plus évidente, parce que dans sa marche ferme et soutenue, elle nous conduit, de résultats en résultats, à des principes que tout esprit droit ne peut méconnaître. » (*Corresp. litt.*, XI, 60.)

votre ouvrage que vous avez fait mettre à ma porte ; je vous remercie de cette attention. Si j'avais eu à écrire sur cette matière et que j'eusse cru devoir défendre l'opinion que vous embrassez, j'aurais attendu un moment plus paisible, où la question n'eût intéressé que les personnes en état de juger sans passion. Mais, sur ce point comme sur d'autres, chacun a sa façon de penser. »

Pour que Necker eût des chances d'être nommé un jour contrôleur général, il ne suffisait pas qu'il eût publié des ouvrages bien accueillis du public. Il fallait qu'il amenât le roi et M. de Maurepas à croire à son mérite, et à songer à lui pour la direction des finances de l'État. Aussi s'ingénia-t-il dans ce but. Il se lia avec un jeune homme d'un esprit souple et insinuant, très avant dans les bonnes grâces de Maurepas, poète à ses heures, et admis à la cour sous le nom de marquis de Pezay, quoiqu'il n'eût aucun droit à ce titre. Pezay, auquel Necker paya, dit-on, de grosses sommes pour prix de sa complaisance, remit au roi et au premier ministre une série de mémoires sur des questions financières et administratives ; ils furent appréciés, comme révélant de grandes connaissances, des vues nettes et précises, et une « sensibilité » qui plut à Louis XVI. Pezay avoua alors que Necker était leur auteur, et lorsqu'il s'agit de remplacer Clugny, le banquier genevois était, dans l'esprit du premier ministre, le seul homme auquel on put confier sa succession.

Néanmoins il n'obtint pas le titre de contrôleur général ; sa qualité de protestant s'y opposait[1]. Il ne fut d'abord

[1] « On sait que M. de Maurepas a répondu à quelques évêques qui lui témoignaient leur surprise de l'élévation d'un protestant au ministère : le roi vous le sacrifiera, si le clergé veut se charger de payer les dettes de l'État. On est parti de là pour faire un jeu de mots ; le voici :

De ton choix, ô Necker ! le dévot alarmé
Crie en vain : quel scandale énorme !
Pour régir son trésor, quoi ! Louis a nommé
Un enfant de Genève, un maudit réformé !
— C'est qu'il s'entend à la réforme.

(Bachaumont, *Mémoires secrets*, IX, 244).

nommé que directeur du Trésor, et à la retraite de Taboureau, au mois de juin 1777, il devint directeur général des finances. Le titre, du reste, importait peu, et à partir de son entrée aux affaires, Necker a réellement eu l'autorité et rempli les fonctions de contrôleur général. Il était donc assez rapidement parvenu à ses fins. Né dans une République et simple roturier enrichi dans la banque, il se trouvait chargé d'une des administrations les plus importantes « du plus beau royaume du monde ». Il eut une autre satisfaction : celle de constater la joie générale que causa sa nomination et la confiance qu'elle inspira. « On a dit de l'abbé Terray, qu'il avait bien fait le mal ; de M. Turgot, qu'il avait mal fait le bien ; et on dit des nouveaux administrateurs de nos finances, qu'ils feront bien le bien. Leur nomination est en effet fort agréable à cette nombreuse partie du public qui, sans acception de personnes, n'a pas de plus grand intérêt que de voir le bien s'opérer... M. Necker a trouvé sur son bureau ces deux vers :

> Les besoins de l'État demandaient un grand homme ;
> La France te regarde et la Vertu te nomme [1]. »

La vertu, telle était la qualité que Necker se flattait en effet de posséder, et celle qui lui paraissait la plus essentielle pour un ministre des finances. « Dans une administration telle que celle des finances d'un grand roi, a-t-il écrit plus tard, lorsqu'il a dépeint ses propres mérites et tracé d'après lui-même le portrait idéal du ministre des finances [2], dans une administration où la confiance publique est nécessaire, je n'hésite point à prononcer qu'il n'est aucun talent qui puisse dédommager du manque de délicatesse et de vertu. Les connaissances, les lumières des autres peuvent secourir un administrateur médiocre ; mais quel

[1] *Corresp. secrète.* III, 411, 412.
[2] Voir l'introduction de l'ouvrage de Necker sur *L'Administration des finances de la France.*

ressort portera vers le bien public celui qui ne se croit lié à la société par aucune obligation ? Comment un homme public pourra-t-il inspirer l'amour du devoir à cette multitude de personnes qui doivent le seconder, s'il perd le droit de leur en imposer par son exemple ? Comment cette chaîne de morale et d'honnêteté qui, dans une vaste administration, doit s'étendre d'un bout du royaume à l'autre, ne sera-t-elle pas de toutes parts relâchée, si le chef même de cette administration ne la tient pas dans sa main, et si l'estime qu'on a pour lui n'en resserre pas les nœuds ?... Non, non, rien ne peut prendre la place des principes de morale ! » Voilà de belles pensées, et nul ne niera qu'un ministre des finances animé de la passion du bien public et prêt à sacrifier son repos, sa popularité, à l'intérêt général, ne soit apte à imprimer une utile direction aux importants services dont il est le chef. Mais Necker avait un autre motif pour déclarer avec tant d'insistance que le ministre préposé à l'administration financière du royaume devait être vertueux : il voulait en effet qu'on lui reconnût à lui-même cette qualité, et que sa réputation de ministre dévoué au pays, d'observateur scrupuleux des engagements contractés au nom du roi, aidât au succès de ses opérations financières. Pendant tout le temps qu'il occupa le pouvoir, il ne laissa jamais échapper une occasion d'inspirer ainsi confiance au public, et un ingénieux écrivain a pu dire : « homme honnête et moral dans ses relations privées, c'était une partie de son adresse de vanter à tout propos la vertu... ; car tandis qu'il tentait les capitalistes de tous les pays par des placements de fonds avantageux, les Français persuadés de sa moralité, venaient en foule lui apporter leur argent [1]. »

Tout en prisant si haut l'honnêteté, Necker reconnaissait que le ministre des finances devait avoir en outre « le génie de l'administration » et la volonté de tout étudier en détail.

[1] Duc de Lévis, *Souvenirs et portraits*, 298.

« En même temps qu'un administrateur des finances, guidé par son génie, doit s'élever aux plus hautes pensées et y puiser de nouvelles forces, il faut, par un contraste souvent pénible, qu'il se livre au travail le plus laborieux, il faut qu'il scrute les détails, qu'il en connaisse l'importance et qu'il la respecte... Les subalternes qui épient les talents et les facultés d'un ministre et qui en ont bientôt tracé le circuit, ne tardent pas à devenir ses maîtres, s'ils aperçoivent qu'il ignore les détails ou qu'il les prend en haine ; car il dépend d'eux alors de lui présenter et les objections véritables, et toutes celles encore qu'on le croit incapable de résoudre [1]. » Le nouveau ministre des finances comprenait, on le voit, de la façon la plus sérieuse, l'étendue de ses devoirs. Il était du reste un travailleur acharné ; non seulement les détails ne lui faisaient pas peur, mais il les aimait. La nature de son esprit le portait à préférer les petites réformes, de même qu'il était surtout frappé par les petits abus : différant en cela de Turgot, qui ne voyait que les grandes lignes, et négligeait volontiers les côtés accessoires.

Si convaincu qu'il fût de pouvoir s'acquitter mieux que tout autre de la lourde tâche que lui confiait le roi, Necker ne se dissimulait pas que la direction de sa maison de banque n'était pas la même chose que celle des finances de la France ; mais la considération suivante le rassurait : « On ne peut jamais arriver à l'administration des finances qu'imparfaitement préparé, parce que cette administration est composée d'une si grande diversité de devoirs, qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y rendre entièrement propre. Aussi, dans le nombre de ceux qu'on voit parvenir à ce ministère, les uns entendent particulièrement les détails de l'administration des provinces, d'autres les affaires contentieuses, d'autres les principes de commerce, d'autres la doctrine des impôts, d'autres le ménagement du

[1] Introd. à *L'Administ. des finances.*

crédit et les combinaisons de finance, et c'est par ce motif sans doute que, dans une grande administration, les qualités générales de l'esprit et la faculté de s'instruire sont un des secours les plus nécessaires et les plus efficaces. » Or, les qualités générales de l'esprit, Necker se croyait sûr de les posséder.

Suivant quel plan allait-il diriger les finances? Il était résolu à prendre pour règle « l'intérêt du peuple » et, suivant lui, l'intérêt du peuple exigeait que les impôts ne fussent pas augmentés. En effet, « les mouvements de fortune parmi les riches sont indifférents à l'État, mais les secousses dans le modique revenu du pauvre touchent de si près à la source de son existence, qu'elles intéressent la société entière, et méritent essentiellement la surveillance du monarque... Il est sans doute des inégalités de fortune entre les citoyens que les lois ne peuvent détruire, mais le souverain doit chercher à tempérer leur effet inévitable, en ménageant et en favorisant continuellement la classe de ses sujets la moins fortunée... Les dons excessifs, les privilèges étrangers au bien de l'État, toutes ces proies d'un petit nombre d'hommes, seront rejetés par le même principe. L'économie paraîtra l'unique fondement d'une salutaire administration, et l'on se souviendra de ce mot heureux et concis que *les courtisans jouissent des largesses du prince et le peuple de ses refus.* Enfin, lorsque les circonstances contraindront à établir de nouveaux impôts, on n'hésitera pas à les diriger préférablement sur les objets de luxe et de richesse. Partout et sans cesse, la main bienfaisante du souverain s'occupera de la protection et de la défense de cette partie malheureuse de ses sujets, dont la voix ne se fait jamais entendre à l'avance, et qui ne sait longtemps que bénir ou pleurer [1]. » Ces sentiments démocratiques n'étaient-ils pas dignes d'un républicain genevois?

[1] Introduction à *L'Administ. des fin. de la France.*

En tout cas, les ressources à provenir du relèvement des taxes étant ainsi écartées, Necker était conduit à cette conclusion que, pour se procurer les fonds extraordinaires dont il aurait besoin en temps de guerre, l'État devrait recourir au crédit. Celui-ci ne répond pas toujours aux appels qui lui sont adressés, il ne veut pas être violenté et on ne le captive qu'en lui inspirant confiance. Necker n'ignorait rien de tout cela, mais précisément il se considérait comme plus apte que personne à se servir du crédit.

Grâce au programme par lui adopté, le nouveau chef des finances ne doutait pas du succès. Il comptait sur l'appui du roi, puisque Louis XVI avait sur les impôts et sur les économies les mêmes idées que lui. Pour gouverner comme il en avait l'intention, il lui suffirait donc de montrer de la fermeté. « A quoi, dit-il, serviraient le génie qui forme les plans, la prudence qui les règle, la dextérité qui les fait adopter, si par faiblesse de caractère on les abandonnait dès les premiers pas?... Un ministre faible n'a point de vues sûres et, fût-il honnête, il peut nuire encore davantage à l'administration qu'un homme sans principes, mais dont le caractère a plus de tenue... Il n'est rien qui relève davantage un ministre que la fermeté dans ses desseins et dans sa conduite ». Cette fermeté, don si rare et si précieux chez les hommes politiques, Necker, ainsi que nous le montrerons, a prouvé en plusieurs occasions qu'elle ne lui manquait pas. Enfin, afin de bien établir l'autorité morale qui doit appartenir à un ministre qui entend exercer une grande influence sur la marche des affaires, afin d'en imposer à la cour, aux autres ministres et au public, il était décidé à fournir, dès le lendemain de sa nomination, la preuve de son complet désintéressement, et à démontrer par ses actes, qu'étranger aux vues de l'intérêt personnel, il n'avait recherché le pouvoir qu'afin de s'y signaler par des actes utiles à la France.

En conséquence, il se sépara immédiatement de la maison de banque qu'il avait fondée, en retira ses fonds, et abandonna à sa femme la gestion de sa fortune personnelle. Il n'était pas de ces ministres qui, du moment qu'ils n'agissent point au détriment de l'État, trouvent tout naturel de profiter pour s'enrichir des facilités que leur offre leur place. Il estimait qu'ayant assumé la responsabilité d'un des principaux services publics, il devait tout son temps, toute son activité à ses fonctions, et que le soin de ses propres intérêts ne devait plus l'occuper. Il y a plus. Considérant comme une récompense suffisante l'honneur d'avoir été placé à la tête de l'administration des finances, il ne voulut pas toucher d'appointements, et malgré l'insistance que mit le roi à lui faire accepter les émoluments annuels de 220,000 livres attachés au poste qu'il remplissait, il n'y consentit jamais [1]. Enfin, il ne se servit pas de son influeuce pour se créer une clientèle, il ne demanda pas de faveurs pour ses amis et, poussant la délicatesse à ses extrêmes limites, il refusa jusqu'aux loges gratuites et « autres détails misérables [2] », dont ne font généralement pas fi les gens en place. Le désintéressement de Necker et le dévouement avec lequel il se consacra au service de l'État ont donc été absolus. Sa conduite, à ce point de vue, ne peut qu'être admirée. Il convient également de signaler un fait qui est d'autant plus à son honneur qu'il est plus rare dans les annales ministérielles. En 1778, dans un moment où le Trésor royal presque vide avait à faire face à des paiements considérables, il vint à son aide en y versant 2,400,000 livres de sa propre fortune. « Certes, en 1778,

[1] « J'ai tiré, a écrit Necker, un grand parti pour le service du roi du désintéressement entier dont j'ai pu donner la preuve ; il eût été pénible de jouir de deux ou trois cents mille livres d'appointements, et d'avoir à parler sans cesse de la modération que les circonstances et les principes d'un nouveau système rendaient indispensable ». (Introd. à *L'Administration des finances de la France.*)

[2] *Sur l'administration de Necker*, par lui-même.

il y avait grand mérite à confier 2,400,000 livres au Trésor français ; cet argent ne rapportait à Necker que 5 p. 100 d'intérêt, tandis que, placé dans son ancienne maison de banque ou dans les fonds publics, il eût donné facilement des bénéfices très supérieurs. Il ne retira ces 2,400,000 livres ni en 1781, lorsqu'il donna sa démission, ni en juillet 1789, lorsqu'il fut exilé, ni même lors de son départ définitif de la France, en septembre 1790 [1] ». On verra plus tard qu'à cette dernière date, il demanda toutefois à l'assemblée nationale l'autorisation de prélever 400,000 livres sur le montant de son prêt. Pour le surplus, il déclara qu'il le remettait « sans crainte sous la sauvegarde de la nation », ce qui, dans la situation financière où se débattait alors la France, équivalait à une perte à peu près assurée de deux millions.

La probité et les sentiments généreux de Necker sont en vérité dignes d'éloges, et tous les historiens leur ont rendu hommage. Si quelques pamphlets écrits par ses envieux tâchèrent de les révoquer en doute, ces pamphlets ne parvinrent pas à égarer l'opinion, et la confiance de plus en plus grande que les contemporains éprouvèrent pour Necker se manifesta de mille manières. De nombreuses brochures parurent qui célébraient ses opérations ; mais celles qui les critiquaient ne le trouvèrent point indifférent. Son orgueil en était cruellement blessé, et comme on n'était pas fait encore aux mœurs de la liberté, le directeur des finances mettait la police en mouvement ; puis quand elle réussissait à découvrir les auteurs, il les faisait conduire en prison. Personne alors ne songeait à lui en faire un grief ; on trouvait plutôt que, puisqu'il était attaqué, il avait raison de se défendre.

Il ne négligeait rien au surplus pour s'attirer la popularité. Toujours simplement vêtu, il menait une vie austère,

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 40.

et se distinguait par sa tenue des courtisans de Versailles [1]. En même temps, Mme Necker était là, qui avec une souplesse d'intelligence qui ne se démentit jamais, veillait à accroître son crédit et à répandre sa renommée. Elle ne cessa de réunir dans son salon les philosophes et les grands seigneurs qui pouvaient être utiles à son mari [2], et parfois une grande fête donnée à propos, « où Mme Necker déployait tout son esprit, et Mlle sa fille ses grâces et ses talents agréables [3] » fortifiait « la stabilité ministérielle » du directeur général des finances.

[1] D'aspect et d'attitude, Necker n'avait rien de sympathique. Voici comment le duc de Lévis le dépeint dans ses *Souvenirs et portraits* : « M. Necker était un gros homme, dont la physionomie était plus singulière que spirituelle. Je n'ai jamais vu personne qui lui ressemblât, et sa coiffure était également unique en son genre; elle était composée d'un toupet fort relevé et de deux grosses boucles qui se dirigeaient de bas en haut, comme tous les traits de sa figure... Tous les symptômes de l'orgueil étaient rassemblés en lui, et ses discours ne les démentaient pas. Ses manières étaient plus graves que nobles, et plutôt magistrales qu'imposantes; il parlait facilement, mais avec une certaine emphase ».

[2] Le salon de Mme Necker a exercé pendant le règne de Louis XVI une influence considérable sur la direction de l'opinion publique ; c'était le premier salon politique de l'époque. Un historien qui l'a fréquenté a tracé de M. et Mme Necker un portrait très fin et très exact. « Necker, dit-il, se montrait habituellement grave, distrait, mais de cet air ambitieux qui semble indiquer le travail du génie ; bon sans être simple, adoré des siens, et jouissant avec calme des hommages qu'il ne semblait pas commander. Personne ne lui en rendait de plus sincères et de plus empressés que sa femme. Née à Genève, élevée par un père qui avait donné à son esprit une forte culture, ajoutant à cet avantage celui d'une beauté remarquable et d'une conduite pure, elle n'avait de pensées, de combinaisons (et elle combinait sans cesse), que pour l'objet de son culte. Sa société offrait un habile mélange d'hommes de cour et de lettres. Mme Necker louait avec chaleur les talents et les vertus de plusieurs philosophes, sans paraître zélée pour la philosophie; mais elle prêtait en quelque sorte ses éloges pour qu'on les rendît à son mari... (Lacretelle, *Hist. de France pendant le* XVIIIe *siècle*, V, 27.) — Marmontel dit de même dans ses *Mémoires* (p. 399) : « On la voyait tout occupée à se rendre agréable à sa société, empressée à bien recevoir ceux qu'elle y avait admis, attentive à dire à chacun ce qui pouvait lui plaire davantage ; mais tout cela était prémédité. Ce n'était point pour nous, ce n'était point pour elle qu'elle se donnait tous ces soins, c'était pour son mari. »

[3] *Corresp. secrète*, V, 278.

CHAPITRE VIII

I. Necker a pour système de demander à l'emprunt les ressources extraordinaires nécessitées par les dépenses de la guerre d'Amérique. — Au rebours de Turgot, il croit que la France peut emprunter sans cesse et ne pas gager ses emprunts par l'accroissement des recettes provenant de l'impôt. — Danger de ce système, qui occasionne un immense déficit, entretient le pays dans une sécurité trompeuse et est l'origine des embarras financiers sous lesquels a succombé la monarchie. — Necker l'a suivi par désir de popularité. — Il lui a valu l'admiration de la plupart des contemporains. — Difficulté de connaître le chiffre exact des sommes empruntées par Necker; elles montent à 530 millions de livres. — Pour l'époque à laquelle les emprunts de Necker ont eu lieu, ces sommes sont très importantes. — Necker a soldé chaque année avec des fonds d'emprunt une partie des dépenses normales. — Il n'a acquitté que 330 millions sur les 1,200 millions environ qu'a coûtés la guerre anglo-américaine. — Il a le mérite d'avoir été l'initiateur du crédit public en France. — Il multiplie les déclarations rassurantes afin d'inspirer confiance. — Déplorables conséquences de la politique financière de Necker. — Ce ministre a compris la puissance du crédit, mais il en a ignoré les lois et les limites. — II. Il a recours aux emprunts-loteries. Leur nature. Vices des emprunts-loteries qu'il négocie. — Il emprunte également sous forme de rente viagère. — Il a le tort de ne pas graduer l'intérêt d'après les chances de survie. — Il emprunte chèrement. — Inconvénients des emprunts viagers. — Pourquoi les emprunts en rente perpétuelle étaient mal vus sous l'ancienne monarchie. — La caisse d'amortissement supprimée par Terray n'est pas rétablie par Necker. — III. Emprunts par l'intermédiaire des pays d'États, de la ville de Paris, etc. — Les emprunts négociés par Necker sont à la fois trop multipliés et trop faibles. — Emprunts déguisés pratiqués sous diverses formes. — IV. Necker ne voit pas la distinction qui doit exister entre le Trésor et les faits annuels de recettes et de dépenses. — Embarras constants de la trésorerie sous l'ancien régime. — Ils avaient

conduit les contrôleurs généraux à anticiper sur les recettes des années suivantes. — Necker augmente à son tour le montant des anticipations et il s'y prend mal pour les négocier. — En dépit des fautes par lui commises, il passe, de son temps, pour un financier éminent.

I

Le premier soin de Necker, après sa nomination, fut de rechercher quel était le montant des recettes et des dépenses de l'État. Avec le système de comptabilité alors en vigueur, il était impossible d'arriver à une connaissance rigoureusement exacte de l'état du Trésor. Cependant les contrôleurs généraux dressaient de temps en temps le compte, aussi complet que possible, des ressources et des charges annuelles. Or, Clugny avait fait établir un semblable compte, et, en le consultant, Necker put voir qu'il y avait entre les recettes et les dépenses ordinaires un écart de 24 millions, sans parler des omissions et erreurs dont le directeur général des finances ne devait pas tarder à s'apercevoir. Mais ce déficit était sur le point de grossir d'une façon formidable, puisque la France armait activement, équipait ses flottes et se préparait à soutenir les colonies américaines révoltées contre l'Angleterre. De toute nécessité il fallait aviser aux moyens de procurer de l'argent au Trésor, sinon le déficit aurait vite grossi au point de conduire à la banqueroute.

D'accord avec Maurepas, Necker résolut de demander à l'emprunt, et à l'emprunt seul, le supplément de recettes indispensable à l'État. Il avait appris dans son métier de banquier à apprécier toute la puissance du crédit, et dans un voyage qu'il avait fait en Angleterre peu de mois avant de parvenir au ministère, il avait étudié comment, grâce au

crédit, un gouvernement réussit à obtenir les ressources extraordinaires dont il a besoin dans des circonstances graves. Il savait, en outre, que les Français étaient aussi étonnés que charmés de ce que le roi eût mis un banquier à la tête de ses finances, qu'ils avaient de ses talents la plus haute idée, et qu'ils avaient salué sa nomination par la hausse des fonds publics. Enfin, fort de son expérience dans les opérations financières, il ne doutait pas de la réussite des emprunts qu'il aurait à émettre. Il se proposa donc d'emprunter, et de se procurer par la voie du crédit tout l'argent nécessaire pour soutenir la guerre contre l'Angleterre. Ce que valait un plan qui excluait toute augmentation d'impôts, nous le dirons dans un instant; mais il n'est que juste d'avouer que Necker sut atteindre le but qu'il s'était fixé. Aucun de ses emprunts n'échoua, et l'argent ne manqua pas dans les caisses publiques, tant qu'il fut chargé de la direction du Trésor. Aussi M^me^ de Staël a-t-elle pu écrire à bon droit : « M. Necker a su le premier, et le seul parmi les ministres, obtenir du crédit en France. Son nom inspirait une telle confiance que, très imprudemment même, les capitalistes de l'Europe ont compté sur lui comme sur un gouvernement, oubliant qu'il pouvait perdre sa place d'un instant à l'autre [1]. »

Mais suffisait-il d'emprunter, et n'y avait-il, pour réunir des fonds, qu'à profiter de la confiance inspirée par l'honnêteté de Louis XVI et par l'habileté de son ministre des finances? Le grand tort, disons plus, la faute capitale de Necker a été de le penser, ou du moins d'agir comme s'il le pensait. Puisque les événements de la politique imposaient à la France des dépenses exceptionnelles, rien n'était plus légitime que de chercher dans l'emprunt des recettes supplémentaires. Si peu développée que fût la richesse publique sous l'ancien régime et si arriérés que fussent les

[1] *Consid. sur la révolut. franç.*, I, 66.

moyens de crédit, la force des choses avait depuis longtemps amené la royauté à négocier des emprunts chaque fois qu'elle guerroyait. Mais en même temps elle établissait de nouvelles taxes ou aggravait les anciennes, afin d'être en mesure de parer au paiement des intérêts et aux remboursements. C'est cette seconde partie du système jusqu'alors suivi que répudia Necker.

En s'interdisant d'élever le taux des impositions, il manquait à un des articles du programme financier de Turgot, programme reposant essentiellement sur ce double principe : pas d'impôts nouveaux, pas d'emprunts. En sa qualité d'adversaire de Turgot, Necker était porté à s'écarter des idées de son prédécesseur. Mais autant le plan de ce dernier était logique et correct, autant son propre plan était incomplet et dangereux. Turgot s'était dit : les impositions, telles qu'elles sont établies, sont injustes, et leur poids est écrasant pour ceux qui les supportent; en conséquence, il ne faut pas les augmenter, et il serait mauvais d'emprunter, car le service des emprunts entraînerait l'aggravation des taxes. D'un autre côté, beaucoup de dépenses sont exagérées ou inutiles; il convient de les supprimer, afin d'employer au dégrèvement des impôts les plus critiquables le montant des économies ainsi obtenues. Lorsqu'on avait discuté dans les Conseils du gouvernement la question de savoir s'il convenait de soutenir les Américains, il s'y était opposé, ainsi que nous l'avons dit, attendu que la guerre ne pouvait se faire, à son sens, qu'au moyen d'emprunts et d'impôts : il ne comprenait pas qu'on eût recours aux uns et pas aux autres. Au contraire, Necker, qui n'était pas d'ailleurs plus que Turgot porté vers la guerre, accepta de mettre financièrement la France en état de la soutenir, en ne faisant usage que du crédit : emprunter fut toute sa politique[1].

[1] « Comment Necker, qui venait de reconnaître l'existence d'un

De même que Turgot, il estimait que le système des impositions ne valait rien, et il en conclut qu'on devait se garder d'accroître les sacrifices des contribuables. Comme Turgot encore, il était partisan des économies, et il en réalisa quelques-unes, qui d'ailleurs eurent plus de retentissement qu'elles n'apportèrent de soulagement réel au budget. Mais, d'après lui, l'emprunt devait s'alimenter lui-même, en ce sens qu'il n'y avait pas à créer de ressources provenant de l'impôt en vue de pourvoir aux intérêts et à l'amortissement de chaque emprunt, et que ces dépenses n'avaient qu'à être imputées sur le capital des emprunts subséquents. La seule charge qu'il eut le courage d'imposer aux contribuables fut la prorogation jusqu'en 1790 du second vingtième, des droits réservés et des deux sous pour livre sur les consommations ; ces diverses taxes devaient prendre fin en 1780, mais un édit du mois de février de cette année décida que leur perception aurait lieu pendant dix autres années. L'édit de 1780 est l'unique exception qu'il apporta à son système, et il ne vit pas que le gouvernement ne pourrait pas toujours tirer de l'emprunt l'argent dont il manquait pour équilibrer le budget.

Il était pourtant fatal qu'un temps viendrait où les prêteurs seraient pris d'une juste défiance, où ils se refuseraient à couvrir des emprunts en partie destinés à payer les intérêts des fonds antérieurement souscrits, et où par suite, la France serait tout à coup obligée de s'imposer de lourdes contributions, afin de faire face aux charges des emprunts. Donc, n'en appeler qu'au

déficit permanent d'une trentaine de millions, a-t-il pu concevoir le projet d'échapper à la loi commune et de soutenir la guerre sans impôts? A la vérité, l'administration des finances royales comportait de nombreuses et profondes réformes. Mais ces réformes, quelle que fût leur importance, ne pouvaient produire tout à coup des effets si merveilleux qu'ils permissent d'obtenir en pleine guerre un équilibre inconnu en pleine paix. Cependant Necker emprunta sans faire le moindre appel à la bourse des contribuables. » (Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 91.)

crédit et n'établir aucune taxe nouvelle, lorsqu'il s'agissait de réunir les sommes immenses nécessitées par une guerre avec l'Angleterre, c'était compromettre l'avenir du royaume, c'était donner au roi et à la nation une sécurité trompeuse, c'était préparer au gouvernement des difficultés inextricables, de véritables périls, pour le jour où la confiance aurait disparu, et où on se trouverait soudain en présence d'un effrayant déficit. Qu'arriverait-il en effet quand on découvrirait la vérité ? Le gouvernement aurait-il alors le courage de braver l'impopularité qui s'attache à l'augmentation des impôts, et serait-il assez fort pour résister au mécontentement des populations ? Ou bien au contraire se sentirait-il impuissant à exiger de lourdes charges de contribuables longtemps abusés sur la gravité de la situation financière, et se verrait-il acculé ainsi à la banqueroute ? Ces deux hypothèses étaient également périlleuses, et l'une ou l'autre devait forcément se produire. Au bout de peu d'années, le régime des emprunts épuisa le crédit de la France. Celle-ci, habituée à considérer son système d'impositions comme détestable, car depuis longtemps on n'avait cessé de le lui répéter, se refusa à procurer au Trésor public un supplément de ressources normales, la royauté ne sut prendre aucun parti viril, et un effondrement général s'en suivit. Aussi est-il permis d'affirmer que la crise qui a amené la convocation des États généraux et la chute de la royauté, est imputable à l'imprévoyance de la gestion de Necker pendant son premier ministère.

Il est étonnant qu'avec sa sagacité d'esprit et avec sa tendance à voir les mauvais côtés des choses, tendance qui de l'aveu de M^me^ de Staël, lui révélait les inconvénients des résolutions à prendre ou des conseils à donner, il est étonnant, disons-nous, qu'il n'ait pas distingué plus ou moins nettement les suites inévitables de sa conduite. Quant à ses contemporains, ils n'étendirent pas en général leurs prévisions si loin. Avec une étourderie qu'explique

la complète ignorance dans laquelle ils avaient toujours vécu relativement aux questions budgétaires, et grâce à la conviction partagée par toutes les classes de la nation que les ressources dont pouvait disposer un roi de France, pourvu qu'il fût bien conseillé, étaient inépuisables, ils trouvèrent admirable que le directeur général des finances parvînt à soutenir une guerre sans leur demander de nouvelles contributions. De même qu'à une époque récente, notre pays, en dépit de l'expérience qu'il devrait posséder, s'est engoué de ministres dont le programme consistait à dépenser des milliards sans accroître et même en diminuant les impôts, de même les Français du temps de Louis XVI firent un mérite à Necker de trouver de l'argent sans le leur faire payer. Le désir de s'assurer cette facile popularité décida Necker à user de l'emprunt avec excès. En effet « après ses devoirs religieux, l'opinion publique était ce qui l'occupait le plus ; il sacrifiait la fortune, les honneurs à l'estime de la nation ; et cette voix du peuple, alors non encore altérée, avait pour lui quelque chose de divin[1] ». Malheureusement, le peuple se trompe souvent, aussi bien dans ses engouements que dans ses haines, et la mission d'un homme d'État consiste plutôt à éclairer qu'à suivre l'opinion. En tout cas, un ministre des finances a pour devoir strict de ne jamais céder au penchant bien naturel qu'ont les contribuables pour l'allègement des impôts, quand les circonstances le forcent à de grosses dépenses ; et si des emprunts sont nécessaires, il est sans excuse de ne pas gager ces emprunts avec le produit d'impositions nouvelles.

Ces vérités, aujourd'hui incontestables, n'étaient peut-être pas aussi claires au dix-huitième siècle ; telle est la seule atténuation qu'on puisse trouver au tort de Necker. Toutefois, même de son temps, les hommes capables de

[1] M^me^ de Staël, *Consid. sur la rév. franç.*, I, 98.

réflexion s'inquiétaient des conséquences que ne manqueraient pas d'avoir d'incessants appels au crédit. Ainsi, à la veille de l'émission d'un emprunt, Métra écrivait, le 18 février 1777 : « l'usage de ces ressources momentanées, qui augmentent les charges de l'État, afflige les bons citoyens. Les amis de M. Necker veulent faire croire qu'il n'agit ainsi que pour gagner le temps dont il a besoin pour donner la dernière main à une refonte totale de notre système financier. Dieu le veuille ! Mais j'en doute, et je crains que ce que l'on fait ne soit tout ce que l'on sait faire [1] ». De même, l'auteur d'un pamphlet qui fut publié en 1780 sous le titre de *Lettre à M. Necker, directeur général des finances,* qualifia de mensongère la prétention émise par ce ministre de satisfaire aux dépenses de l'État sans augmenter les charges des contribuables ; il montra que ces charges devraient être un jour ou l'autre accrues, et il compara le système de Necker qui consistait à emprunter en répétant : « sans impôts, Messieurs, sans impôts ! » au boniment d'un arracheur de dents qui crie sur la place publique pour étouffer les cris du patient : « Sans douleur, Messieurs, sans douleur ! » Dans les salons, les personnes qui ne craignaient pas de « montrer de l'éloignement, de l'opposition même » pour un ministre populaire, disaient avec Talleyrand en parlant des emprunts de Necker, « qu'ils étaient mal faits, chers et nuisibles à la morale publique : mal faits, parce qu'ils ne portaient point avec eux de principe d'extinction ; chers, parce que le taux des effets publics n'exigeait pas un prix aussi élevé que celui auquel il empruntait ; nuisibles à la morale publique, parce que ses emprunts viagers créaient une espèce d'égoïsme qu'on ne trouve que depuis M. Necker dans la généralité des mœurs françaises [2] ». Plus tard, lorsque le système inauguré par Necker eût été suivi et exagéré encore par ses successeurs,

[1] *Corresp. secrète*, IV, 165.
[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 48.

lorsque les embarras financiers qu'il avait produits devinrent une cause d'inquiétude générale, Mirabeau, le futur tribun, apprécia en ces termes, d'une juste sévérité, la lourde responsabilité incombant de ce chef à l'ancien directeur général des finances : « Il a fait la guerre sans impôts ! C'est un Dieu ! Voilà le cri universel. Mais il s'élève un impie qui dit : ce que vous lui imputez à gloire est son crime. Ce que vous regardez comme son bienfait est l'aggravation de vos maux. Emprunter sans imposer, c'est livrer une nation aux usuriers, car eux seuls prêtent sans gage : c'est tromper tout un peuple sur sa véritable situation... C'est rejeter sur les générations à venir le poids des iniquités d'un ministre qui ne voit que sa gloire personnelle et ses succès présents... Soit économies, soit ressources naturelles, l'État a toujours de quoi donner des gages pour les emprunts nécessaires... L'emprunt n'a de vrais gages que l'impôt : ces deux fléaux doivent toujours marcher ensemble [1] ».

Necker a donc beaucoup emprunté. Mais quel est le chiffre vrai de ses emprunts ? Habitués comme nous le sommes aux procédés d'une comptabilité perfectionnée, nous comprenons avec peine aujourd'hui qu'il soit difficile de répondre à une semblable question. Rien n'est pourtant plus exact, et la meilleure preuve à en donner, c'est que Necker et Calonne, à l'époque où ils poursuivirent l'un contre l'autre une guerre de brochures qui se prolongea pendant les deux années 1787 et 1788, purent tous deux produire à ce sujet des chiffres très différents, quoique appuyés de documents officiels. Calonne soutint que Necker avait, durant son administration, accru le montant de la dette de 439 millions de livres, et, chose curieuse, au lieu de chercher à atténuer ce chiffre, Necker le déclara trop faible, et il reconnut avoir emprunté 530 millions. Comment expliquer cet écart ? Il

[1] Mirabeau, *Deux lettres sur l'administ. de Necker* (1787).

tient à ce que plusieurs des opérations financières employées par Necker afin de se procurer des fonds n'ont pas un caractère nettement défini, et qu'elles n'ont pas été classées par Calonne au nombre des emprunts, tandis qu'elles y ont été comprises par Necker. L'un et l'autre pouvaient d'ailleurs se tromper, car sous l'ancien régime il n'existait aucun état authentique de la dette publique, et le contrôle général ne tenait pas registre des emprunts contractés. Il semble qu'un ancien banquier, tel que Necker, un homme qui assurément avait noté autrefois dans les livres de sa maison de banque le montant de ses créances et de ses engagements, aurait dû avoir la pensée de doter d'une organisation semblable le Trésor royal. Mais, soit qu'il n'y eût pas songé, soit qu'il eût trouvé l'innovation trop ardue à effectuer, il avait suivi la même voie que ses prédécesseurs et emprunté sans dresser le compte régulier et général de ses emprunts. Afin d'en connaître la somme totale, il a été nécessaire de se reporter aux pièces. L'éditeur des œuvres complètes de Necker, M. le baron de Staël, a raconté combien il lui avait fallu d'efforts et de recherches dans les archives pour reconstituer la nomenclature et le détail des emprunts contractés par son grand-père. Les historiens modernes qui se sont occupés de ces questions, n'en n'ont pas moins été embarrassés pour fixer le montant des fonds que Necker a empruntés : Bailly l'évalue à 440 millions[1], et M. Vurher à 445 millions[2]; ces deux écrivains suivent à peu de chose près les calculs de Calonne. M. Stourm adopte au contraire l'estimation de Necker, et il admet que ce ministre a emprunté, de 1776 à 1781, 530 millions environ[3]. Nous croyons que ce dernier chiffre est celui qu'il faut retenir, car toutes les combinaisons, telles que créations de charges, ventes d'offices, avances de compagnies privilégiées, etc., qui ont

[1] Bailly, *Hist. financière de la France*, II, 263.
[2] Vurher, *Hist. de la dette publique en France*, I, 269.
[3] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*, II, 211.

eu pour objet de faire venir de l'argent au Trésor et qui ont accru son passif, ont réellement constitué des emprunts, et par suite leur produit doit entrer en compte.

L'augmentation de la fortune publique a été si considérable depuis l'époque que nous étudions, depuis un demi-siècle surtout elle a fait de si étonnants progrès, qu'on est tenté de n'attacher aucune importance à une série d'emprunts qui, en près de cinq années, et alors que la France avait à couvrir les frais d'une longue guerre, n'ont atteint que 530 millions de livres. Nous sommes habitués aux emprunts de plusieurs milliards de francs lorsqu'il s'agit de solder des dépenses militaires, et même en temps de paix nous n'avons que trop souvent emprunté d'un seul coup beaucoup plus que Necker pendant tout son premier ministere. Mais au commencement du règne de Louis XVI on était loin d'avoir les ressources dont nous disposons maintenant, et si l'on veut sainement juger de l'importance relative des emprunts de Necker, il faut savoir que le budget des recettes ne montait alors qu'à environ 380 millions de livres. Les sommes empruntées par le directeur général des finances ont en conséquence représenté les ressources normales d'une année et demie, et les contemporains les considéraient comme aussi élevées que nous paraîtrait un emprunt de 4 milliards et demi, aujourd'hui que notre budget ordinaire s'élève en recettes à 3 milliards. Notre gouvernement rencontrerait même moins de difficultés à obtenir des capitalistes 4 à 5 milliards, que n'en a éprouvées Necker à se faire prêter 530 millions. On verra bientôt en effet quels expédients il a été contraint d'employer. On est donc amené à cette conclusion que les emprunts de Necker ont été très considérables pour l'époque à laquelle ils ont été faits.

Cependant leur légitimité n'a pas été contestée, une fois admis le principe de ne pas demander un supplément de ressources à des impôts reconnus vicieux. On a dit et ré-

pété que le directeur général des finances n'avait usé du crédit qu'afin de parer aux dépenses de la guerre d'Amérique. Mais il y a dans cette affirmation une erreur qu'il importe de relever. Il s'en faut, en effet, que la totalité des emprunts émis de 1776 à 1781 ait servi à acquitter des frais de guerre : leur produit a été pour près de moitié consacré au paiement des dépenses ordinaires. Comme nous l'avons ci-dessus mentionné, un déficit existait déjà au moment de la nomination de Necker, et Calonne a établi [1], autant du moins qu'une situation budgétaire pouvait être établie avec l'ancienne comptabilité, que ce déficit montait à 37 millions à la mort de M. de Clugny. Loin de disparaître, le déficit a persisté. Calonne prétend qu'il montait à 70 millions en 1781. Ce chiffre est trop fort, et l'on peut évaluer le déficit normal à une quarantaine de millions par an en moyenne, pendant les cinq années de l'administration de Necker [2]. Ce ministre a en conséquence couvert avec l'emprunt plus du dixième des dépenses ordinaires de chaque année, méthode qui, à la vérité, est encore suivie fréquemment de nos jours, mais qui n'en est pas pour cela plus recommandable. Bref, sur les 530 millions qu'il a empruntés, il en a prélevé 200 pour masquer le déficit permanent. Il a de la sorte fait si complètement illusion au pays, que ses successeurs n'osèrent pas rompre avec ce procédé commode, et que la révélation du déficit fut plus tard pour la France une terrifiante nouvelle.

Necker n'a, on le voit, affecté aux frais de la guerre que 330 millions, et c'est bien à tort qu'il passe pour avoir soldé les dépenses qu'a occasionnées à la France sa lutte contre l'Angleterre. Il n'en a acquitté en réalité que la plus faible partie, et il y a de ce fait plusieurs motifs. D'abord la paix n'a été définitivement conclue entre les deux peuples que

[1] *Réponse à l'écrit de Necker publié en avril 1787* (janvier 1888).

[2] M. Stourm admet de même le chiffre moyen de 40 millions. (*Op. cit.*, II, 206.)

deux ans après que Necker eût quitté le ministère ; ensuite la liquidation et le paiement des fournitures, travaux et autres créances contre l'État subissaient sous l'ancienne monarchie de si longs retards, et ces retards avaient si bien fini, étant données les habitudes des temps, par devenir un moyen de trésorerie, que le ministre des finances, quand même il l'eût voulu, n'aurait pas été en mesure de payer les dépenses extraordinaires de la marine et de la guerre au fur et à mesure qu'elles étaient effectuées. Nonobstant l'importance des paiements faits depuis le mois de mai 1781, date de la retraite de Necker, il restait encore dû en 1784, au dire de Calonne[1], 220 millions sur les dépenses auxquelles nous avait entraînés l'appui par nous donné aux colonies anglaises de l'Amérique du Nord. Enfin l'indépendance américaine nous a coûté infiniment plus que le montant des emprunts négociés par Necker.

Il est impossible de déterminer avec exactitude quelle part est imputable à la guerre avec l'Angleterre, dans le total des sommes qui ont été empruntées pendant le règne de Louis XVI. Les données de la comptabilité ne permettent d'adopter que des calculs approximatifs. Personne n'a jamais su au juste ce que nous avons dépensé au cours de la dernière guerre de la monarchie, tant étaient grandes les lacunes dans les écritures du Trésor. Les contemporains se sont fait de cette dépense des idées fausses, les uns l'enflant, les autres la restreignant, suivant leurs rancunes et leurs préférences politiques. Cambon, qui a été le principal financier de la Convention et qui voulait démontrer que si la France avait à faire face à une grosse dette, elle devait s'en prendre à la royauté, Cambon, disons-nous, a déclaré dans un rapport du 3 germinal an II que les frais de la guerre d'Amérique avaient atteint 1,500 millions de livres. Dans un autre rapport lu à la séance du 15 avril 1793, il s'exprime ainsi :

[1] Discours du 22 février 1787, prononcé à l'ouverture de l'assemblée des Notables.

« La dette exigible à terme provient des divers emprunts remboursables, contractés sous le gouvernement de Louis XVI... Le produit de cette dette a été employé en grande partie aux dépenses de la guerre d'Amérique; on évita pour lors de créer des impositions extraordinaires, mais on eut recours à des emprunts à un intérêt qu'on peut calculer à raison de 6 à 8 p. 100 par an: on annonçait devoir les rembourser au moyen des économies sans cesse projetées et jamais exécutées. C'est peut-être à l'existence de ces emprunts que nous devons le commencement de la Révolution. Le gouvernement, embarrassé pour acquitter les engagements qu'il avait contractés, convoqua les États généraux pour y pourvoir. » N'est-il pas curieux d'entendre Cambon constater qu'une des causes de la Révolution a été la méthode inaugurée par Necker et suivie par les autres ministres de Louis XVI, méthode consistant à recourir à des emprunts, sans les gager au moyen d'augmentations d'impôts? N'est-il pas digne de remarque qu'un ardent conventionnel ait proclamé que si Louis XVI s'est endetté au point d'être obligé d'appeler les représentants de la nation à prendre eux-mêmes les mesures que comportait la situation, c'est pour avoir soutenu les idées d'émancipation des peuples et de liberté politique? Quoi qu'il en soit, Cambon a exagéré la dépense de la guerre d'Amérique, et elle ne doit pas être fixée à plus de 1,200 millions. Comme Necker n'a payé sur cette somme que 330 millions, on voit qu'il a légué à ses successeurs la plus grande partie des difficultés inhérentes à l'acquittement des frais de la guerre.

Le seul mérite qui ne puisse être contesté à Necker, c'est d'avoir mieux qu'aucun de ses prédécesseurs compris la puissance du crédit. Il est le premier qui ait réussi à placer avec facilité des emprunts aussi importants. Sous un gouvernement qui avait à plusieurs reprises, et tout récemment encore, du temps de l'abbé Terray, manqué de foi envers ses créanciers, il est parvenu grâce, à sa loyauté per-

sonnelle, au soin avec lequel ses opérations étaient étudiées et à sa réputation de financier émérite, à rassurer les capitalistes et à les convaincre que l'État ne faillirait plus à ses engagements. Pour leur donner cette conviction, pour leur persuader que le Trésor était riche, que ses besoins d'argent étaient momentanés et que ses revenus garantissaient largement les prêts qui lui seraient faits, il fit preuve d'ailleurs d'une rare assurance, multipliant les renseignements budgétaires plus ou moins inexacts et ne reculant pas devant les affirmations les plus audacieuses.

Ainsi, dans le préambule de l'édit de janvier 1777, relatif à un emprunt de 24 millions, il parle de soulager bientôt le peuple, « soit par l'extinction graduelle de 43 millions de rentes viagères, soit par la libération des rentes perpétuelles, amorties successivement au moyen de remboursements qui se montent à 27 millions par année... » Puis il ajoute : « Avec le secours d'augmentations de revenus qui ne tomberont point à la charge du peuple et qui ne contrarieront ni le commerce ni l'agriculture, nous espérons non seulement balancer, dès cette année, nos besoins et nos revenus annuels, mais assurer encore un excédent indispensable... Nos peuples seront soulagés par les prêteurs auxquels nous avons recours. » Lors d'un second emprunt de 25 millions, qui fut autorisé par un arrêt du Conseil du 7 décembre 1777, il inséra dans le préambule la déclaration suivante : « Sa Majesté aurait pu se passer dès cette année de tout secours extraordinaire, si, dans le temps que les circonstances obligent d'autres puissances à des armements considérables, il n'était pas de sa prudence de continuer les dépenses de précaution qu'elle avait cru devoir ordonner. Sa Majesté a reconnu qu'elle pouvait y pourvoir, sans exiger de ses peuples aucune nouvelle contribution, et même sans augmenter la dette de l'État d'une manière permanente, mais seulement en disposant à l'avance des fonds extraordinaires qu'elle a lieu d'attendre dans les années

1780 à 1785. » L'exposé qui précède un autre édit du mois de novembre 1779, portant création de 5 millions de rentes viagères, déclare que les économies et « les réformes exécutées dans le département des finances » ont augmenté les revenus du roi, et qu'il subsiste « une exacte balance entre les revenus et les dépenses fixes et ordinaires » ; il se félicite en ces termes de ce que de nouveaux impôts ne sont pas nécessaires : « Nous nous trouvons heureusement dispensé d'établir cette année aucune de ces impositions qui, étant permanentes, ou ne devant cesser qu'avec l'extinction des capitaux ou des intérêts auxquels elles servent de gage, sont nécessairement les plus à charge à nos peuples. » En autorisant un autre emprunt de 36 millions de livres, un arrêt du Conseil du 29 octobre 1780 prit soin de dire que les charges en seraient compensées « par l'extinction naturelle de quelques remboursements et par celles des rentes viagères, en sorte que cet emprunt ne dérangeait en rien l'état ordinaire des finances de Sa Majesté. » Lorsque trois mois plus tard, au mois de février 1781, Necker fit rendre un édit qui créait 6 millions de rentes viagères, il crut utile, précisément parce que ses appels aux capitaux se succédaient à de courts intervalles, de tenir un langage encore plus rassurant ; il affirma que le montant « des revenus ordinaires surpassait celui des dépenses ordinaires de 27 millions, en y comprenant 17 millions appliqués à des remboursements », et que les personnes, « qui, dans des circonstances difficiles, donnaient au roi des preuves de leur confiance », pouvaient compter sur la ponctualité des paiements qui leur étaient promis. Enfin, un mois après, lorsqu'un édit créa encore 3 millions de rentes viagères, il ne craignit pas d'alléguer « que la situation des finances laissait un revenu libre proportionné à cette augmentation de dépense annuelle », et il se félicita de ce que l'état du Trésor le dispensait « de recourir à aucune imposition nouvelle. » La confiance, dit-on, appelle la

confiance. C'est sans doute pour ce motif que Necker apportait tant de hardiesse à proclamer la prospérité financière du royaume, au moment même où ses émissions de rentes témoignaient de la pénurie du Trésor[1]. Quoiqu'il en soit, s'il avait voulu tromper ses prêteurs, il n'aurait pas parlé autrement qu'il ne le faisait, et ceux qui, sans se laisser arrêter par la fréquence de ses emprunts, sans réfléchir aux conséquences que ne pouvait manquer de produire tôt ou tard la résolution hautement avouée par le ministre de ne pas accroître les impôts, s'empressaient de lui apporter des fonds chaque fois qu'il en demandait, ceux-là avaient certes en lui une foi robuste.

A dire vrai, les idées de Necker au sujet de l'emprunt ont toujours été fausses, ou plutôt incomplètes. Ébloui par la grandeur des ressources que le crédit peut mettre à la disposition d'un gouvernement, émerveillé des résultats qu'il donnait en Angleterre, il s'était persuadé, dès avant son entrée dans les conseils de Louis XVI, que le ministre des finances qui doterait la France d'un crédit sérieux lui rendrait le plus signalé service, et acquerrait personnellement une gloire durable. Il avait vu jusqu'alors les contrôleurs généraux, chaque fois que les embarras du Trésor devenaient trop grands, en remplir les caisses au moyen

[1] Dans l'introduction de son traité sur *L'Administration des finances de la France*, Necker insiste en ces termes sur les avantages que présentait l'habitude de faire précéder les lois fiscales d'un exposé des motifs : « Les préambules d'édit sont une forme particulière au gouvernement français... En France, où le pouvoir conserve des égards pour le caractère national, et où les ministres eux-mêmes sentent à chaque instant qu'ils ont besoin de l'approbation publique, l'on a cru essentiel d'expliquer le motif des volontés du monarque, lorsque ces volontés se manifestent aux peuples ou par des édits, ou par de simples arrêts du Conseil. Ce soin si politique et si juste est surtout applicable aux lois de finance... C'est à un langage digne d'un grand monarque qu'il faut tâcher de s'élever dans le préambule de ces lois; on y veut découvrir cet esprit de justice qui inspire le respect; on y cherche surtout cette empreinte de la vérité qu'il est si facile de reconnaître. » Malgré ces belles paroles, les préambules des édits fiscaux ont trop souvent été rédigés, sous Necker comme avant et après lui, afin d'égarer et de séduire l'opinion publique.

d'exactions variées et ajouter à la misère générale par l'aggravation des impositions. Cette manière de procéder lui avait paru barbare et arriérée. Ne valait-il pas mieux, afin de combler les vides du Trésor, convier les riches à apporter au roi leur argent, plutôt que d'extorquer aux pauvres contribuables une partie de leurs gains journaliers ? Aussi, envisageant la question sous ce seul aspect, il avait accordé à l'emprunt toutes ses préférences. Il n'avait pas discerné que par sa nature l'emprunt doit non seulement n'être qu'un secours momentané pour des circonstances extraordinaires, mais que de plus, le paiement des intérêts qui y sont attachés doit s'effectuer au moyen d'un prélèvement sur le produit des impôts, dût-on à cet effet augmenter ceux-ci. Dans la comparaison que ses réflexions l'avaient amené à établir entre les deux manières de pourvoir aux besoins de l'État, par l'impôt ou par l'emprunt, il avait été frappé de ce que la seconde était infiniment moins dure pour le peuple, et son choix se fixa en conséquence. Ainsi on lit dans son éloge de Colbert : « Quand la confiance permet la réussite de cette dernière manière, elle est la plus facile et la plus commode pour toute la société... Le crédit fait le succès d'un emprunt ; l'emprunt rend la levée des impôts plus facile, et les impôts pourvoient aux demandes du souverain... Quand le besoin est considérable et pressé, et qu'il y a du crédit, il faut employer l'emprunt, parce que la levée d'un gros impôt serait difficile et occasionnerait des convulsions. » Dans le même ouvrage, Necker reconnaît toutefois que « pour des besoins modérés, il faut toujours préférer l'impôt, tant pour simplifier les opérations et faire plus facilement l'équilibre des finances, que pour ménager le crédit public et le prix de l'intérêt. » Il est légitime d'emprunter en temps de guerre, mais il ne faut pas oublier que les emprunts alors émis entraîneront, pour le service des intérêts, un supplément de charges annuelles, et qu'à moins d'une notable amélioration dans le rende-

ment des contributions, due à un développement exceptionnel de la richesse publique, ces charges ne pourront pas être couvertes par les recettes provenant de l'impôt. Donc si l'on ne s'arrange pas de manière à accroître celles-ci, on sera conduit à emprunter en pleine paix, et le déficit ira sans cesse en grandissant. Ces conséquences lointaines, mais fatales du système qui consistait à uniquement emprunter, n'ont pas été vues par Necker.

Ainsi, dans son célèbre *Compte-rendu* publié en 1781, il fait un magnifique éloge du crédit, le représente comme le principal soutien de l'État, et le considère comme suffisant à tout, sans qu'on ait à le combiner avec l'impôt. Puis il ajoute : « La guerre contraignant à rechercher des secours extraordinaires, il faut trouver des capitaux pour y suffire, et comme les circonstances sont impérieuses, si le crédit manque, les embarras naissent... Si le maintien du crédit est intéressant pour les créanciers de l'État, s'il importe à la puissance du souverain, il est également précieux aux contribuables, puisque c'est par le crédit qu'ils sont préservés de ces tributs au-dessus de leurs forces, et malheureusement au milieu des circonstances où les peuples ont le plus besoin de ménagements, puisque déjà la guerre elle-même est une sorte d'impôt par la stagnation du commerce, et par le ralentissement du débit des productions nationales. » Remarquez combien ce raisonnement est superficiel. Certes l'industrie et le commerce souffrent en temps de guerre ; mais quand ses armées sont aux frontières, quand ses flottes défendent ses ports, le pays comprend que c'est le moment des sacrifices : il est donc prêt à acquitter de plus fortes contributions, de même qu'il supporte avec patience le trouble apporté à son négoce et à l'activité de ses manufactures. Les citoyens ne se plaindront pas alors du surcroit d'impôt qui leur sera réclamé ; mais si pendant que la guerre sévit, leur gouvernement se passe en quelque sorte de leur concours, s'il ne leur fait pas sentir que les emprunts

auxquels il a recours ont pour conséquence obligée une augmentation de leurs contributions, ils trouveront insupportable, une fois la paix rétablie, sa prétention de les imposer, ils l'accuseront de trahir l'intérêt public et lui reprocheront ses dilapidations. Une expérience prochaine devait montrer que les choses se passeraient ainsi. Dès que la nation fut mise, en 1787, au courant du déficit de ses finances, elle s'en prit en effet au roi, aux ministres, au système fiscal en vigueur, mais quant à consentir à verser plus d'argent dans le Trésor royal, elle s'y refusa avec énergie. N'avait-on pas fait la guerre d'Amérique sans impôts nouveaux? Cette objection semblait à nos pères absolument péremptoire, et elle est, à bien prendre, la condamnation du programme de Necker, consistant à ne faire appel qu'au crédit.

II

Dans ses combinaisons d'emprunts, ce ministre a-t-il du moins montré de l'ingéniosité? A-t-il réalisé d'heureuses innovations? A-t-il établi des relations plus faciles entre les capitalistes et le Trésor? A-t-il par suite permis à l'État d'emprunter à des conditions meilleures? On va en juger.

Il commença par emprunter sous forme d'emprunt-loterie, renouvelant ainsi un procédé de crédit qui, après avoir été très employé pendant la première moitié du dix-huitième siècle, avait au contraire été délaissé depuis vingt ans. Il y avait eu des emprunts-loteries de plusieurs sortes. Au début, on avait offert au public des billets très nombreux, à un taux minime : à deux louis, dix livres, vingt-cinq sous et même vingt sous le billet; plus tard, on avait préféré émettre un nombre de billets beaucoup moins considérable, et leur attribuer une valeur de 300 à 800 livres.

Les lots, qui d'abord n'avaient pas dépassé quelques centaines, puis qui avaient atteint plusieurs milliers, consistaient en titres de rente viagère, parfois en titre de rente perpétuelle, et le plus souvent en sommes d'argent. Les billets devaient être, suivant une proportion fixée d'avance et par la voie du tirage au sort, remboursés intégralement dans un certain délai, d'ordinaire dix à douze ans; ceux qui n'avaient pas gagné de primes ni de lots étaient remboursés au pair, mais il avait été plusieurs fois stipulé que, lors du remboursement, on ajouterait au capital versé une plus-value représentant, à 4 ou 5 p. 100, l'intérêt de ce capital depuis la seconde année à dater de celle de l'émission. Comme les emprunts-loteries comportaient pour les acquéreurs de billets une perte d'intérêt jusqu'au jour où ceux-ci rentraient dans leurs fonds, ils n'avaient chance de réussir qu'à la condition de ne pas représenter un gros chiffre, car peu de capitalistes étaient assez riches ou assez dominés par la passion des gains aléatoires, pour se priver de revenu pendant plusieurs années. Aussi le montant des loteries avait-il rarement dépassé 20 millions de livres; celles qui avaient été ouvertes en 1757, l'une pour 36 millions, l'autre pour 40, avaient eu une importance exceptionnelle, leurs billets ne s'étaient vendus que lentement et la clientèle qui recherchait ce mode de placement en fut pour ainsi dire saturée.

Necker estimant que le moment était venu de lancer un nouvel emprunt-loterie, adopta, en janvier 1777, la combinaison suivante : capital de 24 millions de livres, divisé en 20,000 billets de 1,200 livres, payables au comptant; deux tirages à effectuer, en avril et juillet 1777, le premier portant sur 3,000 lots de rente viagère, de 40,000 livres à 150 livres, le second sur 2,000 lots de rente de même nature ; attribution à chacun des 15,000 billets non primés d'un titre de rente perpétuelle de 48 livres; enfin, droit pour ceux qui gagneraient des rentes viagères de les cons-

tituer sur plusieurs têtes. En somme, la dette publique, en échange d'un fonds de 24 millions, se trouva grevée d'une charge annuelle de 1,166,000 livres. Ces 24 millions étaient tout à fait insuffisants pour tirer le Trésor d'embarras ; dès le mois de décembre 1777, une seconde loterie fut en conséquence autorisée. Son type fut entièrement différent de celui du premier emprunt. Elle se composa de 25,000 billets de 1,000 livres, formant un capital de 25 millions. Les billets durent être remboursés en sept ans ; il y eut 1,000 lots, de 300,000 livres à 1,200, pour une valeur totale de 1,255,000 livres, et 2,400 primes de 200,000 livres à 200, pour une valeur totale de 5,192,300 livres. L'avantage pour l'État était donc médiocre, car, s'il recevait 25 millions sans intérêt, il s'engageait par contre à payer en sept ans près de 31 millions et demi [1]. L'emprunt-loterie, contracté dans ces conditions, n'apportait aux difficultés du Trésor qu'un soulagement momentané.

Necker ne renonça pas pour cela à ouvrir encore un emprunt-loterie. Un arrêt de Conseil du 29 octobre 1780 décida l'émission de 30,000 billets de 1,200 livres, devant par conséquent produire un capital de 36 millions, remboursables en neuf ans à 1,500 livres et admis au tirage de 4,000 primes, de 200,000 livres à 300, d'une valeur totale de 4,590,000 livres. Si l'on ne se rappelait que la France était, en 1780, au plus fort de sa lutte contre l'Angleterre, on ne comprendrait pas que Necker eût accepté des engagements aussi onéreux, attendu qu'en échange d'un versement immédiat

[1] Cet écart de 6 millions et demi entre la somme reçue et la somme restituée par le Trésor était plus élevé que l'écart habituel, mais le paiement des lots et primes absorbait toujours la plus grande partie du bénéfice résultant de ce que les billets ne portaient pas intérêt. Ainsi le fonds de la loterie de novembre 1743 avait été de 15,600,000 livres, et le Trésor avait versé aux prêteurs 3 millions en sus; la loterie de 1755 avait procuré à l'État 30 millions et lui avait fait débourser 34,970,000 livres; pour le service de celle émise au mois de juin 1757, il avait eu à verser aux porteurs de billets 3,830,000 livres de plus qu'il n'avait encaissé.

de 36 millions opéré au profit du Trésor, il s'obligeait à rembourser 50 millions dans un délai de neuf années. Le directeur général des finances avait incontestablement de grands besoins d'argent; on peut donc admettre qu'il en était réduit aux expédients, mais il faut avouer qu'il n'a pas su tirer un meilleur parti que ses prédécesseurs du procédé des emprunts-loteries.

Le second moyen de crédit dont Necker fit usage, consista dans la création de rentes viagères, et dans la négociation de ces rentes il ne montra encore ni ingéniosité ni prévoyance. La première émission de rente viagère avait eu lieu en 1673, et depuis lors il n'y avait pas eu un contrôleur général qui n'eût emprunté sous cette forme. Imitant ce qui s'était fait avant lui, Necker décida que les constitutions particulières de rentes ne pourraient être inférieures à 500 livres, taux beaucoup trop élevé, qui avait l'inconvénient de détourner des emprunts publics les fonds de la petite épargne. De notre temps, on cherche par tous les moyens à les attirer dans les caisses de l'État, et malgré les fréquents appels que le système financier par lui adopté le forçait à adresser aux capitaux, le ministre de Louis XVI ne songea pas à abaisser les coupures des emprunts; il ne vit pas que cette mesure eût été fort utile au crédit de la nation.

Il ne comprit pas davantage que pour affirmer la solvabilité de la France et sa ferme volonté de tenir les engagements pris envers ses prêteurs, il y avait intérêt à ce que l'ensemble de ses revenus assurât le service des emprunts. Conformément à une vieille formule, qui du reste se retrouve encore dans les pays dont la bonne foi et la richesse sont également douteuses, il consacra à la garantie des rentes qu'il négocia les produits de diverses contributions : les droits des fermes, d'aides et de gabelles reçurent cette affectation.

S'il inséra, en général, dans les édits portant création

de rentes viagères, un article aux termes duquel elles furent déclarées « exemptes à toujours de toute imposition généralement quelconque qui pourrait avoir lieu par la suite », ce n'est pas parce qu'il s'était fait à ce sujet une théorie et qu'il crût que l'État dût s'abstenir d'imposer les rentes, afin de ne pas perdre sur le capital ce qu'il gagnerait sur les intérêts. Quand il le put, il soumit les arrérages à une retenue d'un dixième (édit de novembre 1779), et c'est sous la pression de la nécessité, lorsque l'argent se faisait rare, qu'il se détermina à promettre qu'aucune taxe ne frapperait le revenu de ceux qui prêteraient des fonds au Trésor.

Enfin, en ce qui concerne le mode de calcul des rentes viagères, Necker commit une faute sur laquelle il convient d'insister. Jusqu'en 1758, les prêteurs n'avaient été admis à constituer des rentes viagères que sur une seule tête. A cette époque, l'État accepta des rentes reposant sur deux têtes, c'est-à-dire qui devaient être servies jusqu'au décès de celle des deux personnes désignées dans le contrat qui mourrait la dernière. Lors de son emprunt de janvier 1777, Necker adopta cette combinaison. Mais afin de tenter les capitalistes, il décida ensuite que les rentes viagères pourraient être stipulées payables sur trois et même sur quatre têtes. Cette extension donnée à la constitution des rentes viagères n'aurait pas été condamnable, si les tarifs avaient varié en raison de l'âge des rentiers. Que les tarifs dussent être différents suivant les cas, cela paraît évident, car les chances de survie ne sont pas égales à toutes les époques de l'existence. Nous sommes maintenant si pénétrés des règles essentielles en cette matière, que nous comprendrions difficilement qu'en échange d'un capital aliéné, on offrit un même intérêt à un jeune homme de vingt ans et à un vieillard de quatre-vingts. Au siècle dernier on était moins avancé. Cependant certains contrôleurs généraux avaient reconnu que c'était pour le Trésor un procédé très

onéreux que de traiter également tous les acquéreurs de rentes viagères, et de ne pas abaisser ou élever le taux de l'intérêt suivant l'âge des titulaires. Ainsi, sous les ministères de Machault et de Bertin, on avait classé en plusieurs séries les rentes viagères qui furent alors aliénées; chacune de ces séries comprenait des souscripteurs d'un âge à peu près égal et jouissant d'un revenu semblable, placés par conséquent dans des conditions de survie identiques, et l'intérêt alloué aux rentiers était différent, suivant la série de rente viagère à laquelle ils appartenaient. Les emprunts négociés avec cette prudence avaient été l'exception, et la plupart avaient été placés en accordant, sans distinction d'âge, 10 p. 100 d'intérêt quand la rente viagère était constituée sur une seule tête, et 8 p. 100 quand elle reposait sur deux têtes. Quoi qu'il en soit, l'attention de Necker était forcément éveillée sur la question, puisqu'il avait à opter pour l'un ou pour l'autre des modes d'emprunts jusqu'alors suivis. Or, il ne se montra pas judicieux dans son choix : il résolut d'emprunter suivant la méthode banale. Il ne tint aucun compte des probabilités de survie et plaça ses premiers emprunts à 10 p. 100 d'intérêt pour les rentes viagères sur une tête, à 8 1/2 p. 100 pour les rentes sur deux têtes. A partir de 1779, il fut obligé de consentir de plus grands avantages aux prêteurs; il concéda un intérêt de 10 p. 100 sur une tête, de 9 p. 100 sur deux têtes, de 8 1/2 p. 100 sur trois têtes et de 8 p. 100 sur quatre têtes, « le tout sans distinction d'âge et au choix des acquéreurs. »

Les graves abus auxquels avait donné lieu cette manière d'emprunter auraient dû cependant lui ouvrir les yeux. En effet, voici ce qui se passait : les souscripteurs de rente viagère ayant le droit de choisir comme bon leur semblait les personnes sur la tête desquelles la rente devait reposer, avaient soin de désigner des enfants de sept à dix ans, bien constitués et appartenant à des familles saines, suffisam-

ment aisées, vivant à la campagne et domiciliées dans des provinces où la longévité était longue. Ils prenaient ces précautions afin d'avoir les chances les plus favorables de jouir longtemps des rentes viagères, et ils y réussissaient, car la vie moyenne de ceux qui étaient l'objet des contrats de rente viagère dépassait cinquante ans, c'est-à-dire qu'elle durait plus du double de la vie moyenne des Français à cette époque. Le Trésor avait à servir pendant quarante à quarante-cinq ans la plus grande partie des rentes viagères qu'il créait, et on voit de suite quelles charges lui imposait le paiement d'un intérêt de 8 à 10 p. 100 durant une aussi longue période. Les vices du mode d'emprunt adopté par Necker furent mis en lumière de son temps même, notamment par son compatriote, le banquier Panchaud, et malgré son amour-propre, qui l'empêchait de jamais reconnaître qu'il se fût trompé, Necker avoua plus tard, dans son traité sur *L'Administration des finances*, qu'en principe les rentes viagères doivent être établies d'après « les calculs de probabilité sur la vie commune des hommes..., par gradation d'âges et en fixant la somme qu'il serait permis de constituer sur la même tête. » Mais cette concession théorique fut la seule qu'il consentit; il soutint que s'il avait emprunté à des conditions onéreuses, c'est que les circonstances ne lui laissaient pas la liberté de faire mieux, et parlant des taux différents d'intérêt à allouer suivant l'âge des rentiers, il dit : « Toutes ces gênes et bien d'autres encore, on ne peut jamais les imposer qu'en proportion de son crédit, et selon la mesure de ses besoins; ainsi c'est par une conduite sage et prudente, bien avant le temps où les emprunts sont absolument indispensables, que l'on acquiert toute la force nécessaire pour contenir dans de justes bornes les prétentions des prêteurs. » Cette défense des procédés par lui employés contient une part de vérité, en ce sens qu'ayant beaucoup à emprunter, le directeur général des finances a dû tenter les capitaux par l'adoption

d'un taux d'intérêt avantageux pour les prêteurs. Mais comme les effets publics, tels que les rescriptions, rapportaient alors 6 p. 100, comme les actions de la Compagnie des Indes, qui étaient les principales valeurs de bourse à cette époque, se capitalisaient également à 6 p. 100, il semble qu'il aurait pu aisément placer ses émissions de rentes viagères à moins de 8 à 10 p. 100, en proportionnant le taux de l'intérêt à l'âge des rentiers. Ce que les contrôleurs généraux Machault et Bertin avaient réalisé, pourquoi n'a-t-il pas même essayé de le faire? Nul doute que s'il a consenti à payer de gros intérêts, c'est parce qu'il croyait que chacune de ses opérations mettait en jeu sa réputation, et qu'il voulait à tout prix obtenir un éclatant succès personnel, dût l'État être grevé de charges annuelles plus considérables.

Le fait est que ses emprunts, suivant l'expression moderne, ont été enlevés. Les banquiers s'empressaient de profiter du gain que leur assurait la modération des prétentions du Trésor : ils souscrivaient immédiatement tous les billets émis, et les revendaient avec bénéfice au public [1]. Necker prenait d'ailleurs ses précautions contre l'indifférence des capitalistes. Il a un des premiers compris qu'une valeur d'État a d'autant plus de chances de se placer qu'elle paraît plus recherchée, et que, comme toute autre marchandise, elle attire d'autant mieux les acheteurs, que ceux-ci peuvent craindre de ne pas trouver à s'en procurer. Il traitait en conséquence avec des banquiers avant d'émettre un emprunt, et leur donnait des commissions sur les rentes qui se vendaient par leur intermédiaire. « Il a eu une

[1] « Dès ce midi il n'y avait plus un seul billet à acheter. Il faut vous dire que cet enlèvement subit de tant de mille billets est ici une spéculation de certains banquiers et agents de change, laquelle augmentant le désir du public, met ces messieurs à portée de recéder ces billets avec de grands bénéfices. Cela n'est ni honnête, ni juste, mais comme l'objet du gouvernement de palper les millions comptant est rempli, qu'importe? (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, t. 7.)

clientèle de spéculateurs à la hausse, encouragée par tous les moyens à la disposition du ministre des finances. C'est grâce à cette clientèle qu'il est arrivé à faire couvrir plusieurs fois certains de ses emprunts, artifice qui date de loin, comme on voit, et qui, étant alors dans sa nouveauté, produisait beaucoup d'impression [1]. » Il soutenait les cours avec discrétion, cherchant moins à les faire monter qu'à en empêcher l'avilissement, et, grâce à la confiance qu'on avait en lui, l'intérêt de l'argent se maintint à un taux relativement modéré, tant qu'il resta aux affaires. Mais les bénéfices réalisés à la bourse y attirèrent les joueurs, et c'est sous son ministère que la spéculation sur les effets publics, qui devait quelques années plus tard exciter tant de plaintes, commença à se développer. Avec moins de souci de la popularité, Necker aurait peut-être paru à ses contemporains un financier moins brillant, mais il eût mieux défendu les intérêts de l'État, et Mirabeau avait raison, lorsqu'il lui reprochait d'avoir emprunté trop chèrement et de n'avoir pas tenu compte, dans la fixation de l'intérêt, des probabilités de survie des différentes classes de rentiers. « Les emprunts qu'a faits M. Necker doivent être considérés au nombre des plus chers, des plus mal organisés et des plus ruineux que la France ait été contrainte de payer [2]. » Cette appréciation de Mirabeau est digne d'être retenue, car elle est l'expression de la vérité, et elle est appuyée de calculs desquels il résulte que sur le service des intérêts, pendant toute la période où ils devaient s'exécuter, les emprunts viagers contractés de 1776 à 1781 auraient entraîné pour le Trésor une perte d'au moins 200 millions.

Si Necker avait été doué du génie que pendant longtemps on lui a prêté, il n'aurait pas eu au surplus recours au moyen de crédit qu'il a employé. En effet, l'emprunt viager

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 681.
[2] *Lettres sur l'administration de M. Necker* (1787).

n'a pas seulement le tort d'être immoral, quand il est pratiqué en grand et qu'il consomme le patrimoine des familles en échange d'un surcroît de jouissances immédiates pour ceux qui aliènent leurs fonds; il a en outre l'inconvénient grave de ne pas convenir à la masse des capitalistes, de ne pas favoriser l'épargne, et par suite d'être un instrument de crédit très imparfait. Les économistes, et au premier rang d'entre eux Turgot, étaient hostiles à la multiplication des rentes viagères. Toutefois, ils ne critiquaient l'emprunt viager qu'au point de vue moral; les principaux défauts qu'ils lui trouvaient étaient d'encourager l'égoïsme, de porter atteinte à l'esprit de famille, de semer la discorde entre les parents et les enfants, d'inciter les premiers à sacrifier le montant de leurs économies au désir d'accroître plus rapidement leur bien-être, de laisser ensuite les seconds dans la misère, de répandre cette notion fausse que chacun n'a à penser qu'à soi, bref, d'être démoralisateur[1]. Toutes ces considérations sont vraies, et il eût été naturel qu'elles impressionnassent un ministre qui affichait de la philosophie et un vif amour pour ses semblables. Mais il en est d'autres d'un ordre plus pratique, qui auraient dû à coup sûr le détourner d'alimenter le Trésor royal par des créations de rentes viagères. S'il est en effet un sentiment qui nous soit naturel, qui ait toujours été ressenti par les hommes vivant en société, c'est celui qui les pousse à conserver pour eux-mêmes, pour leurs enfants ou pour les personnes qui leur sont chères, le produit de leur travail. Ce sentiment est la base même du droit de propriété, du droit d'hérédité, du droit de disposer de ses biens par donation et par testament. Nous consentons à nous dépouiller d'un capital que nous avous gagné, lorsque son aliénation

[1] C'est ce qui faisait dire au marquis de Mirabeau : « Necker a hâté de beaucoup l'agonie et la subversion de l'Europe par l'abus énorme qu'il a fait des viagers, qui a rompu partout les liens de famille et par conséquent les liens sociaux. » (De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 677.)

est le moyen de nous assurer une retraite pour nos vieux jours. Mais nous répugnons à faire d'un placement viager l'emploi normal de nos gains et de nos épargnes ; et si les rentes créées par l'État sont viagères, si elles doivent s'éteindre au terme de notre courte vie, nombreux seront ceux qui plutôt que d'en acquérir, préféreront acheter avec leur argent de la terre, qui, elle, ne disparaîtra pas et pourra se transmettre aux héritiers, ou même simplement garder leur argent improductif.

C'était donc un système très critiquable, de mettre en souscription presque uniquement des emprunts viagers. Beaucoup de Français n'étaient pas disposés à perdre les capitaux par eux amassés, quand même on leur promettait un plus fort intérêt annuel, et tous ceux qui répugnaient à placer leur argent à fonds perdus se détournaient des emprunts publics. Sans doute on n'avait pas au siècle dernier les mille moyens dont nous jouissons maintenant pour gagner de l'argent et pour accroître nos revenus ; les placements mobiliers étaient rares, et on en était souvent réduit à mettre dans quelque cachette les gains qu'on avait épargnés. Mais nos pères n'étaient pas moins économes que nous ; beaucoup ignoraient l'amour du bien-être et vivaient volontiers de privations. Il eût en conséquence été habile, de la part du ministre des finances, de leur offrir de la rente pérpétuelle, et de leur fournir ainsi le moyen de ne pas laisser leurs fonds dans l'inaction, inutiles pour eux-mêmes et pour la société. Bien que donnant un revenu inférieur à la rente viagère, la rente perpétuelle eût présenté, pour beaucoup de petits capitalistes un attrait plus réel. Ils auraient compris que si elle rapporte moins, elle a l'immense avantage, non seulement de laisser intacts les fonds placés, mais encore de permettre au capital de prendre avec le temps un excédent de valeur, par suite du développement de la richesse publique. Le Trésor aurait ainsi trouvé une clientèle

de prêteurs de plus en plus nombreuse, et les conditions de son crédit en auraient éprouvé une grande amélioration. Mais Necker n'était pas un précurseur, il ne soupçonna pas que la rente perpétuelle était destinée à devenir le grand instrument de crédit des nations modernes, et il ne lui vint pas à la pensée qu'une fois le cours de la rente parvenu au pair, l'État pourrait un jour appeler ses créanciers à opter entre le remboursement de leurs prêts, ou une réduction dans le paiement annuel des intérêts. Ces échappées sur l'avenir dépassaient la portée de son esprit, et comme avant lui on empruntait principalement sous forme de créations de rentes viagères, il ne se demanda pas si l'on avait tort ou raison d'agir ainsi : il crut bien faire en négociant à son tour de nouvelles rentes viagères. Sans la moindre hésitation, il suivit la routine.

Necker a cependant émis quelques rentes perpétuelles ; mais, à l'exemple de ses prédécesseurs il n'en a créé qu'un chiffre restreint. Il a placé lesdites rentes à 5 p. 100, taux bien moins onéreux pour l'État que celui des rentes viagères. Comment expliquer dès lors qu'il ait persisté à donner la préférence aux emprunts viagers ? Le motif qui l'a déterminé vaut la peine d'être signalé.

On admettait sous l'ancienne monarchie, c'était même une sorte d'axiome financier, que la dette publique devait s'éteindre graduellement. Que la dette pût non seulement durer, mais grossir indéfiniment, cette hypothèse paraissait tellement déraisonnable, tellement contraire à l'intérêt général, que le gouvernement, malgré ses continuels besoins d'argent, se faisait un devoir de la repousser. En combattant avec ardeur l'accroissement de la dette publique, en s'attachant à démontrer que chaque génération est tenue de payer ses fautes politiques ou les folies de son administration intérieure, et qu'elle n'a pas le droit de léguer aux générations futures des charges sous lesquelles celles-ci seraient exposées à succomber, les économistes avaient

fortifié l'opinion qu'une nation doit songer sans cesse à l'extinction de sa dette. Nous n'avons plus ces scrupules, et nous autres Français de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, nous sommes loin de ressentir la même timidité. Nous nous sommes montrés, dans nos appels réitérés au crédit, souverainement imprudents, et Dieu veuille que nous ou nos descendants, nous n'ayions pas un jour à nous repentir d'avoir, avec une si grande témérité, parfois même sans une nécessité bien démontrée, porté si haut le chiffre de la dette de l'État! Mais nos pères, dont l'industrie, le commerce et l'agriculture étaient peu développés relativement à ce qui se passe de notre temps, qui ne prévoyaient pas l'impulsion extraordinaire que les découvertes de la science allaient donner à tous les éléments de la richesse publique et privée, et dont la défectueuse organisation sociale entravait tout progrès, ne pouvaient guère avoir d'autres idées que les leurs sur l'impossibilité de ne pas éteindre rapidement les emprunts contractés par le roi. Cette conviction salutaire les avait portés à considérer le type des rentes viagères comme le meilleur, puisque chaque contrat de rente prenait fin avec la vie du rentier qui en était titulaire : la nature se chargeait en quelque sorte d'amortir la dette publique. Le Trésor avait, il est vrai, à acquitter de plus lourds intérêts, mais au bout d'un certain nombre d'années il était sûr de se trouver libéré. Les hommes sages étaient en conséquence partisans des rentes viagères, et regrettaient l'augmentation des rentes perpétuelles, quand le gouvernement était obligé d'y avoir recours. Necker, qui se croyait un homme sage et qui n'était pas assez perspicace pour s'écarter de la routine, devait lui aussi préférer l'emprunt viager à l'emprunt perpétuel. Mais en n'ayant pas recours à des augmentations d'impôts capables de lui procurer les ressources nécessaires au service des emprunts viagers, en aggravant par suite les charges immédiates de l'État sans lui fournir le moyen d'y faire face, en condamnant ainsi le

Trésor à de perpétuels emprunts, il s'écartait grandement, à son insu, du système suivi par les ministres qui l'avaient précédé ; il s'exposait aux inconvénients de ce système et en négligeait les avantages.

Un contrôleur général avait en outre donné un exemple qu'il aurait bien fait de méditer et de suivre. Par un édit du mois d'avril 1763, Bertin avait décidé la création d'une caisse d'amortissement, et un second édit du 21 novembre de la même année avait en principe attribué à cette caisse un fonds de 20 millions, qui devait être prélevé sur le produit des vingtièmes. Le successeur de Bertin, Laverdy, modifia cette dernière disposition. En vertu d'un édit qu'il fit rendre en décembre 1764, « la caisse des amortissements » dut être alimentée par un versement d'abord de 10, puis de 3 millions, qu'avait à lui faire pendant une quinzaine d'années une autre caisse, dite « des arrérages », laquelle était dotée de revenus propres, et était principalement chargée d'acquitter les intérêts des emprunts ainsi que ceux des avances faites au Trésor. En outre, la caisse des amortissements put disposer, à titre de ressource spéciale, du montant de la retenue d'un dixième à laquelle étaient soumises les rentes sur l'État, retenue qui fut étendue à toutes les sommes payées par le Trésor à titre de gages, d'émoluments, d'intérêts et de bénéfices de gestions financières. Tous les anciens contrats de rente furent remplacés par des titres uniformes, et ils furent déclarés remboursables par voie de tirage au sort, jusqu'à concurrence des fonds dont pourrait chaque année disposer la caisse. L'organisation que nous venons d'exposer était compliquée, mais jusqu'en 1770 elle avait fonctionné régulièrement et permis d'éteindre 76 millions sur le montant de la dette publique. Malheureusement, un des premiers actes de l'abbé Terray fut de supprimer la caisse des amortissements : une déclaration royale du 7 janvier 1770 changea l'affectation des revenus réservés à cette caisse, revenus montant à 17 millions, et décida qu'ils

serviraient au remboursement des anticipations. Lorsque Necker devint directeur général des finances, l'amortissement de la rente perpétuelle était donc abandonné, et il ne songea pas à le reprendre. Comme il avait à faire face à des dépenses extraordinaires et qu'il était obligé d'emprunter, il aurait agi sagement en ne renonçant pas à l'extinction de la dette ; mais, faute d'oser relever les impositions, il n'eut pas de ressources à y consacrer. Il manqua ainsi de donner à la monarchie une institution financière qui lui eût rendu d'incontestables services. Il paraît, du reste, avoir ignoré la théorie de l'amortissement, car il en fait à peine mention dans son ouvrage sur l'administration des finances. Il croyait que l'extinction graduelle des rentes viagères, en une période de 40 à 45 ans, garantissait suffisamment l'avenir, et il se félicita de trouver sous cette forme de l'argent à 10 p. 100, quand il aurait pu s'en procurer à 5 ou 6 p. 100 sous forme d'emprunt perpétuel, plus une annuité de 1 p. 100, qui, accrue des intérêts composés, aurait rendu possible un rapide amortissement du capital.

III

Dans ses appels au crédit, Necker, on vient de le voir, a commis de grandes fautes, et il eut à en supporter les conséquences. Il ne put pas demander lui-même au public la totalité des sommes dont le Trésor avait besoin, et il en fut réduit à réclamer l'entremise des pays d'États. Les provinces qui avaient l'avantage de posséder des Etats, telles que le Languedoc, la Provence, la Bourgogne, la Bretagne, percevaient elles-mêmes leurs impôts ; elles avaient avec le Trésor royal des abonnements qui les dispensaient de payer

autant que les pays d'élections, et comme il leur était permis d'engager le montant de leurs contributions en garantie des emprunts qu'elles contractaient, elles jouissaient d'un crédit supérieur à celui de l'État. Par leur intermédiaire Necker emprunta 98 millions environ, et par celui de la ville de Paris 11 millions. Les rentes perpétuelles émises de la sorte trouvèrent preneurs à 5 p. 100, et les rentes viagères sur deux têtes à 7 p. 100, par conséquent à des conditions meilleures que celles négociées par l'État. Le ministre obtint aussi le concours de l'Ordre du Saint-Esprit, qui emprunta au même taux 11 millions de livres qu'il remit au Trésor, et il détermina le clergé à porter à 30 millions, au lieu de 16, le subside appelé *don gratuit* qu'il accordait au gouvernement tous les cinq ans; mais le clergé ne fit que prêter les 14 millions de supplément, et le roi s'engagea à les lui rembourser par annuités d'un million.

Pour que le directeur général des finances allât ainsi solliciter l'aide des pays d'États, de la ville de Paris, du clergé et de l'ordre du Saint-Esprit, il fallait que la solvabilité du Trésor royal inspirât peu de confiance. Le public qui voyait sous Louis XVI l'emploi des mêmes procédés financiers dont on avait usé sous Louis XV, se demandait en effet avec une certaine inquiétude s'ils ne conduisaient pas aux mêmes résultats, et le souvenir de la banqueroute effectuée par l'abbé Terray était assez récent pour justifier son inquiétude. En vain les préambules des édits qui autorisaient les emprunts réalisés par Necker, multipliaient-ils l'assurance de la bonne foi avec laquelle seraient exécutés les contrats; les capitalistes étaient assez avisés pour constater les embarras du Trésor, et pour se rendre compte qu'aucun de ses emprunts ne dégageait sérieusement la situation[1]. Comment le crédit de l'État aurait-il pu d'ailleurs

[1] « On blâme la loterie viagère de 24 millions, comme un expédient toujours onéreux, en même temps qu'il ne peut même boucher le vide des 28 millions qui manquent à la somme des dépenses de l'année;

prendre tout son essor, quand la prolongation de la guerre rendait inévitables de nouvelles émissions de rentes? Le procédé qui consistait à emprunter continuellement de petites sommes déprimait les cours, et il est regrettable que Necker n'ait pas eu assez de hardiesse pour tenter une seule grande opération. Loin de là : il était porté à user des expédients en honneur dans les bureaux du contrôle général, et il se résigna sans peine aux moyens les plus mesquins pour amener momentanément de l'argent dans les caisses du Trésor.

Ainsi il constitua en monopole le droit de faire circuler « des carrosses de place » dans la ville de Paris et ses faubourgs, moyennant quoi le concessionnaire de ce service fit au Trésor un versement de 5 millions et demi en espèces, non productif d'intérêts. Il se fit avancer deux millions par les fermiers de la caisse de Sceaux et de Poissy, qui n'avait pourtant pas pour objet de prêter à l'État, mais simplement de faciliter l'approvisionnement des boucheries parisiennes. Cette caisse avait été supprimée par Turgot, qui avait rendu libres l'arrivage et la vente de la viande dans la capitale. Necker la rétablit au contraire dans un but de fiscalité; un édit de 1779 prescrivit aux marchands et herbagers de conduire sur les marchés de Sceaux et de Poissy les bestiaux destinés à la consommation de Paris, frappa les animaux d'un droit de huit deniers par livre, défendit aux bouchers d'acheter de la viande ailleurs que sur les marchés et afferma à une compagnie leur exploitation.

En même temps, le directeur général des finances remania l'organisation des régies et des fermes, de manière à augmenter de 5 millions le montant des sommes déposées au Trésor. Il imposa à tous les préposés et

d'ailleurs un emprunt aussi modique qu'insuffisant montre combien on s'est défié du crédit du roi et de la confiance du public. » (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, I, 5).

receveurs des fermes et des régies, qu'ils eussent ou non le maniement des deniers, l'obligation de fournir des cautionnements ou des suppléments de cautionnements. Cette mesure, qui produisit 24 millions, était prise à l'imitation de ce qu'avaient fait plusieurs contrôleurs généraux, notamment Bertin et Terray : pour parer à des besoins pressants, ceux-ci avaient trouvé tout simple de pressurer les agents des finances. Necker, plus scrupuleux, voulut ménager les apparences, et il invoqua le souci de l'intérêt général. « Les cautionnements, dit-il dans le préambule de l'arrêt du Conseil du 17 février 1779, sont une garantie soit contre des divertissements de deniers, soit contre des abus de fonctions. » Mais ce n'était là qu'un prétexte, et le préambule avoue en ces termes le véritable but que l'on poursuivait : « Sa Majesté a d'ailleurs pensé que ce serait un moyen de se procurer un secours à un intérêt modéré, et qui, étant extrêmement divisé, ne prendrait rien sur les fonds de la circulation ordinaire. » L'intérêt des sommes à verser par les employés des fermes et des régies fut fixé à 5 p. 100, et comme l'État ne pouvait placer des rentes qu'à un taux plus élevé, ce fut une bonne fortune pour lui de lever sur cette catégorie d'agents une sorte d'emprunt forcé.

Un peu plus tard, en 1780, Necker s'en prit aux possesseurs d'offices. Ils étaient soumis au payement d'un droit annuel, connu sous le nom de centième denier, qui était comme le prix de la protection que leur accordait le roi en leur garantissant la propriété d'offices qu'ils avaient achetés à beaux deniers comptants. Le ministre eut l'ingénieuse idée de leur vendre pour une période de huit ans l'affranchissement de ce droit, et ils durent, pour jouir de cet affranchissement, verser immédiatement le montant de six annuités ; cet emprunt déguisé rapporta 7 millions.

Enfin Necker pourvut aux besoins du Trésor par l'accroissement de la dette flottante, mais il ne sut pas mieux qu'on ne l'avait fait avant lui aménager cette dette, l'alimenter

avec des fonds à court terme, et la séparer assez nettement des dépenses courantes, pour qu'elle n'absorbât pas une partie des ressources nécessaires au service du budget annuel.

IV

Il n'est pas d'État qui ne soit affligé d'une dette flottante; elle est le corollaire obligé de toute grande gestion financière, car, si bien organisée qu'elle soit, il y a des époques de l'année où les rentrées sont inférieures aux échéances de paiement, et en outre, certains exercices offrent des mécomptes auxquels il faut parer. Aussi une nation ne peut-elle pas plus se passer d'un fonds de roulement qu'une maison de commerce ou de banque.

De nos jours, la distinction qui est établie entre le budget d'une part et le Trésor d'autre part, empêche toute confusion de se produire entre la dette flottante et les dépenses annuelles. Les recettes budgétaires n'ont à faire face qu'à ces dernières, puisque l'existence de chaque budget est limitée à un an, et le Trésor, qui est à proprement parler le banquier du budget, intervient à côté de celui-ci pour centraliser les fonds, lui en fournir pour ses paiements, effectuer des opérations extra-budgétaires, se charger des découverts qui se produisent en fin d'exercice, et liquider divers comptes spéciaux dont les recettes et les dépenses ne doivent se balancer qu'au bout d'un temps plus ou moins long. L'existence indépendante reconnue au Trésor a conduit à lui attribuer des ressourses spéciales, et au nombre de ces ressources figurent les bons du Trésor, qui sont des billets à échéance fixe, d'un an au maximum, portant intérêt, émis par le ministre dans la limite du crédit fixé annuellement

par la loi de finances, et délivrés en échange du versement en espèces de leur valeur nominale. Les bons du Trésor constituent donc un emprunt à court terme, remboursable soit avec les ressources de l'exercice suivant, soit au moyen d'une émission subséquente. D'autres bons du Trésor à échéance plus éloignée ont aussi été autorisés, et on les désigne sous le nom d'obligations.

Cette organisation est très savante et parfaitement logique, car elle répond à la nature des choses en dégageant les faits annuels de recettes et de dépenses, des éléments de crédit et de banque que nécessite l'administration financière d'un grand pays. Mais au siècle dernier on n'en avait aucune notion, et le Trésor royal se confondait avec le budget annuel, ou plutôt celui-ci n'existait pas, car l'état de prévision que le contrôleur général adoptait chaque année pour les recettes et les dépenses n'avait rien d'absolu : il était un aperçu sans force légale, et pour ainsi dire, un simple tableau d'évaluation. L'ensemble des ressources et des charges de l'exercice n'étant pas arrêté avec certitude, comme il l'est maintenant par la loi de budget, et ne formant pas, comme aujourd'hui, une personnalité distincte du Trésor, ce dernier absorbait toute la matière des finances et l'état de la trésorerie prenait une importance prédominante. La préoccupation constante des contrôleurs généraux était l'état de leur caisse; l'enchevêtrement des exercices, la coexistence de dépenses et de recettes arriérées, l'abus de ressources dévorées d'avance les laissaient à peu près indifférents, pourvu qu'ils eussent de quoi opérer les paiements les plus immédiats. Ils avaient été ainsi amenés à disposer des revenus non échus, afin de satisfaire aux exigences de la dette flottante.

Le chiffre des anticipations avait beaucoup varié. Sans remonter au delà de 1770, il était alors de 152 millions. Turgot l'avait trouvé à 78 millions et ramené à 50. A la mort de Clugny, il était reporté à 80 millions, et lorsqu'il tomba

du pouvoir en 1781, Necker le laissa à 150 millions. Cette augmentation est en somme peu considérable, si l'on songe aux frais énormes que la guerre avec l'Angleterre imposait à la France. Les adversaires de Necker la lui ont cependant beaucoup reprochée, mais en continuant le système de ses prédécesseurs, il ne pouvait pas, malgré son esprit d'économie et son ingéniosité dans le détail de l'administration, éviter de compromettre l'équilibre des budgets futurs. Son véritable tort a été de ne pas innover en cette matière, de laisser subsister la confusion entre le service du Trésor et celui des besoins annuels de l'État, d'ignorer qu'il y a des dettes qui se renouvellent sans cesse, et de n'avoir pas créé de fonds spéciaux ou des moyens de trésorerie propres soit à les éteindre, soit à les renouveler, sans jeter le trouble dans les recettes budgétaires. Mais cela revient à dire qu'il a manqué d'habileté. Or, n'est pas habile qui veut, et si confiant que fût Necker en ses propres lumières, il n'a jamais reconnu que le Trésor a un rôle à remplir en dehors de l'acquittement des dépenses annuelles, et qu'en lui constituant des ressources particulières, il l'aurait dispensé d'escompter le montant des impôts afférents à des exercices non commencés.

Il a encore commis une autre faute : c'est de s'être adressé uniquement aux banquiers de la cour pour la négociation des anticipations. Jusqu'à une époque récente, cette méthode avait été constamment suivie. Mais Turgot, plus hardi, avait compris le profit que le Trésor pouvait tirer de l'intervention du public, et il l'avait appelé à acheter directement aux caisses du contrôle général. Ce moyen était bon, il permit à Turgot de placer ses billets de crédit à un taux modéré, et il est pratiqué actuellement pour la vente des bons du Trésor. Cependant Necker l'abandonna : soit esprit de routine, soit réaction contre les actes de son illustre devancier, soit désir de ménager de puissants hommes

d'affaires, il revint aux anciens errements, et obtint chèrement le concours des financiers.

En résumé, quiconque jugera Necker avec nos idées modernes, devra convenir qu'il s'est montré ministre médiocre et routinier dans l'usage qu'il a fait du crédit[1]. Il a eu sans doute le mérite de discerner quel admirable instrument est le crédit, mais il s'en est mal servi, d'abord en abusant des emprunts, ensuite en ne les gageant point par l'augmentation du rendement des impôts, enfin en les contractant d'après les procédés les plus arriérés. Néanmoins Necker a fait illusion à ses contemporains sur la portée de ses talents, il a ébloui la France et l'Europe de l'éclat de son nom[2]. En parlant de lui comme administrateur et comme publiciste, nous montrerons qu'il a accompli des actes qui expliquent en partie l'engouement dont il a été l'objet.

[1] Telle est également la conclusion à laquelle arrive M. Stourm dans son savant ouvrage sur *Les Finances de l'ancien régime et de la révolution*. « Necker, dit-il, ne justifie nullement la réputation d'habileté en matière de crédit dont il jouit bien à tort, sur la foi de ses antécédents. » (II, 223.)

[2] A la date du 4 mars 1780, l'empereur Joseph II écrivait au comte de Mercy : « M. Necker m'a laissé l'idée la plus avantageuse de son esprit, et conforme à celle de son caractère, au sujet duquel il n'y a qu'une voix. Voudriez-vous bien, si vous en avez l'occasion, lui rappeler de ma part l'instant que je l'ai vu, et l'assurer du cas que je fais d'hommes et de génies comme le sien, dont malheureusement on trouve et on emploie si peu de par le monde. » (*Corresp. de Marie-Thérèse*, III, 405.) — De son côté, Marie-Thérèse mandait au comte de Mercy : « Comme vous vous trouvez quelquefois avec les Necker, et que j'ai très bonne opinion des talents de M. de Necker, je vous autorise à le lui faire connaître, en ajoutant que c'est toujours avec beaucoup de plaisir que je lis des nouvelles de ses opérations de finance, et que je suis même persuadée que nous en pourrions tirer bon parti pour nos finances. »

CHAPITRE IX

I. Caractère des réformes entreprises par Necker. — Il entend restreindre les dépenses de la cour, ce qui est un projet presque téméraire. — Elle est le centre des grâces et des faveurs. — Composition de la maison du roi; ce qu'elle coûte. — Necker introduit de l'ordre dans les dépenses et résiste aux sollicitations. — Difficultés que lui créent les prodigalités de la reine. — Le public ne les ignore pas et juge avec sévérité Marie-Antoinette. — Suppressions opérées en 1779 et 1780 dans le personnel de la maison du roi. — Sensation produite par les réformes introduites dans les services de la cour. — Necker ne peut pas toucher aux grandes charges. — II. Suppressions de nombreuses charges de finances. — Réorganisation du service des receveurs généraux. — Résistance que soulèvent ces mesures. — Necker se propose de modifier le régime de la ferme générale. — Son origine. — Impopularité des fermiers généraux. — Leurs gains sont moins élevés qu'on ne le suppose, mais certains fermiers étalent un luxe compromettant. — Le grand nombre et la nature des perceptions dont est chargée la ferme générale sont les vraies causes de l'hostilité qui existe contre elle. — La ferme n'apporte pourtant pas une grande rigueur dans le recouvrement des droits. — Développement de la fraude; ses causes. — Comparaison de Montesquieu entre les systèmes de l'affermage et de la régie des impôts. — Opinion des économistes et de Turgot contraire au premier de ces systèmes. — Perfection des règlements fiscaux de la ferme générale. — Avances faites à l'Etat par les fermiers généraux. — Necker aurait pu prendre les mesures que nécessitait la suppression de la ferme. — L'hostilité des particuliers contre la ferme générale est accrue par les critiques adressées à cette institution par la Cour des aides, dans ses remontrances de 1775. — Necker se borne à retirer à la ferme générale la perception des droits d'aides et de contrôle, et il passe avec elle un bail dont les clauses sont avantageuses pour le Trésor. — Il crée la régie et l'administration générales. — Suppression des croupes.

I

A partir du jour où Louis XVI lui eût manifesté sa confiance en l'appelant à la direction des finances de l'État, Necker considéra les intérêts pécuniaires du roi comme devenus les siens, et il prit la résolution de ne reculer devant aucune attaque, devant aucune résistance, quand il s'agirait de les défendre. Cette résolution, il sut la tenir et y conformer sa conduite. Malgré les difficultés de toutes sortes que soulevaient les réformes qu'il crut utile d'accomplir, malgré les ardentes inimitiés qu'il savait que ces réformes lui attireraient, il ne céda jamais, quand une mesure lui parut commandée par le bien du Trésor. Les améliorations qu'il réalisa n'ont, à vrai dire, qu'une importance secondaire ; elles ne tendaient pas comme celles de Turgot, à une transformation profonde de l'État et de la société ; elles laissaient subsister les antiques inégalités entre les classes privilégiées et la masse des contribuables appartenant au troisième ordre. Toutefois les unes mirent fin à des abus dont la suppression était désirée par la bourgeoisie, les autres firent disparaître des vexations odieuses au peuple, toutes donnaient satisfaction au besoin de changement qui agitait la nation. Aussi furent-elles accueillies avec reconnaissance, et la fermeté que l'on vit déployer à leur auteur lui attira non seulement l'estime générale, mais encore l'admiration de ceux qui allaient profiter de ses généreux efforts.

A peine investi de ses fonctions, Necker constata deux vices auxquels il lui parut urgent de remédier, à savoir : les dépenses de la cour et la surabondance des emplois dans

l'administration à la tête de laquelle il était placé. Il décida aussitôt de diminuer les premières et de restreindre le nombre des seconds.

C'était une entreprise courageuse et presque téméraire que de s'attaquer à la cour[1]. Elle était le centre des faveurs et de l'influence politique : un ministre qu'elle combattait n'avait guère de chances de conserver longtemps sa place. « Votre Excellence sait mieux que moi, écrivait l'abbé de Vermond au comte de Mercy, peu de temps après l'avènement de Louis XVI, que d'usage immémorial les trois quarts des places, des honneurs, des pensions sont accordés, non aux services, mais à la faveur et au crédit. Cette faveur est ordinairement motivée par la naissance, les alliances, la fortune; presque toujours elle n'a de véritable fondement que dans la protection ou l'intrigue. Cette marche est si fort établie qu'elle est respectée comme une sorte de justice par ceux mêmes qui en souffrent le plus... Il y a vingt ans, les fils des ducs, des ministres, des gens attachés à la cour, des parents et protégés des maîtresses devenaient colonels à seize ans. M. de Choiseul a fait jeter les hauts cris en reculant cette époque à vingt-trois ; mais, pour dédommager la faveur et l'arbitraire, il a remis à la pure grâce du roi, ou plutôt du ministre, la nomination des lieutenances-colonelles et des majorités, qui jusque-là allaient de droit

[1] A la date du 29 juin 1751, le marquis d'Argenson avait écrit à ce sujet : « Tout le monde dit ici en France que le roi devrait retrancher sa dépense ; le parlement vient de le lui déclarer assez hautement... Mais a-t-on réfléchi et conçu combien la moindre réforme est difficile en France, sur le pied où sont les choses? Chacun se tient l'un à l'autre; il faudrait qu'un ministre offensât ce qu'il y a de plus grand à la cour, pour toucher aux écuries, aux bâtiments, à la bouche, aux extraordinaires de la maison, aux dépenses des voyages, aux pensions, aux gouvernements donnés à des gens qui ne méritent rien et qui sont riches, et à toutes ces dépenses qui consomment les finances; on choquerait, on offenserait par là le grand maître de la maison du roi, le premier maître d'hôtel, le grand écuyer, le premier écuyer, les dames du palais, etc. La cour, les grands, les valets, tout cela se tient l'un à l'autre. » (*Mémoires*), VI, 435.

à l'ancienneté du service, les gouvernements, commandements de provinces et de villes. Vous savez qu'on a fort multiplié ces places et qu'elles se donnent par crédit et faveur comme les régiments. Le cordon bleu, le cordon rouge, sont dans le même cas, quelquefois même la croix de Saint-Louis. Les évêchés et abbayes sont encore plus constamment au régime du crédit; les places de finance, je n'ose pas en parler; les charges de judicature sont les plus assujetties aux talents et aux services rendus; cependant combien le crédit et la recommandation n'influent-ils pas sur la nomination des intendants, premiers présidents, etc.[1]. »

Ce tableau fidèle des usages de la cour, tracé par une main qui n'était certes pas hostile, n'est pourtant pas complet. Il n'indique pas les prodigalités qui se commettaient sous un régime où le souverain, libre de disposer sans contrôle des deniers publics, était continuellement assailli de demandes d'argent par les personnes qui composaient son entourage, et où il lui aurait fallu opposer des refus aux représentants des plus vieilles familles de la noblesse française. Il était d'autant plus porté à se montrer généreux et à multiplier les libéralités, qu'il pouvait plus facilement donner, et que pour obtenir ses dons on invoquait la dignité de la couronne. N'était-ce pas un devoir pour le roi de récompenser le dévouement de vieux serviteurs, d'aider à l'établissement de leurs enfants, de réparer des infortunes imméritées, de mettre les grands seigneurs en état de tenir leur rang, d'indemniser les généraux et les diplomates des sacrifices qu'ils avaient pu faire, les uns afin de mieux nourrir et équiper leurs troupes en temps de guerre, les autres afin de donner plus d'éclat et de représentation à leurs ambassades, enfin de compenser par des grâces pécuniaires la faiblesse des traitements que tou-

[1] *Corresp. entre Marie-Thérèse et le comte de Mercy*, II, 168.

chaient, souvent avec irrégularité, la plupart des fonctionnaires de la cour [1] ?

Il ne faut pas croire en effet que si la maison du roi coûtait très cher à l'État, la cause en fût dans l'élévation des émoluments attachés aux différentes places. Sans doute, quelques-unes, occupées par des membres de la plus haute aristocratie, étaient très largement rétribuées; mais l'immense majorité des charges ne donnait droit qu'à des gages modiques. Dans la lettre dont nous venons de reproduire un passage, le lecteur de Marie-Antoinette donne à Mercy le renseignement suivant : « Les appointements des dames d'honneur, des femmes de chambre et d'un assez grand nombre d'officiers de la maison de la reine suffisent à peine pour les dépenses d'habillement et de voyages. On ne les prend que par l'assurance d'obtenir des grâces. Par exemple, dans la chapelle de la reine, les aumôniers sont toujours gens de condition; ils n'ont pas quarante florins par an, les chapelains encore moins; mais les uns sont récompensés par des abbayes, les autres par des pensions ou canonicats. » Donc la généralité des charges de cour

[1] Le marquis d'Argenson mentionne à maintes reprises dans ses mémoires les longs retards que mettait le Trésor à acquitter les dépenses de la maison du roi, et « la misère » qui en résultait pour ceux qui en faisaient partie, ainsi que pour les fournisseurs de la cour. Il signale l'absence complète d'ordre et de surveillance, l'avidité des courtisans, et déclare que la maison royale est « un abîme pour la nation. » (Voir notamment *Mém.* VII, 119, 334, 407.) — Malgré l'énormité de ses dépenses, le roi ne tenait pas toujours ses engagements. Ainsi, ayant acheté en 1767 un domaine au duc de Nivernais pour 600,000 livres, plus 100,000 livres « d'épingles » pour la duchesse, les « épingles » et la moitié du prix d'acquisition furent acquittées, mais le surplus ne fut jamais payé. — Les pendules, les candélabres et les bronzes qui ornaient le pavillon de Luciennes, donné par Louis XV à la duchesse du Barry, étaient l'œuvre du célèbre Gouthière, mais ils n'étaient pas encore payés à la mort du roi. Gouthière en réclama en vain le prix pendant des années, et il mourut dans la misère sans l'avoir touché. (*La fin du* XVIII*e siècle*, par Lucien Pérey, 115, 221.) — Ces faits concernent le règne de Louis XV; ils n'en dénotent pas moins une situation déplorable, à laquelle Necker avait raison de vouloir remédier.

était mal rétribuée, mais en revanche le nombre de ces charges était prodigieux. Presque toutes étaient constituées en offices, elles se vendaient et s'achetaient : c'était un tel honneur d'approcher du monarque, ou même simplement de ceux qui l'approchaient; de vivre là où il vivait, de le suivre parfois dans ses déplacements ! Et la royauté avait l'habitude de répandre tant de faveurs dans son entourage ! La maison royale s'était développée en même temps qu'avait grandi la puissance du monarque; plus la France monarchique s'était centralisée, plus les revenus du roi avaient augmenté, et plus avait grossi la foule de ses sujets aspirant à le servir.

Sa maison formait vingt-deux départements distincts, dont voici la liste : la grande maison, composée des principaux officiers de tous les services; la chapelle-oratoire : la chapelle-musique; la musique du roi; la chapelle du commun; la maison du roi, composée des chambellans ; la bouche du roi, divisée en sept services : le gobelet, l'échansonnerie, la paneterie, la cuisine-bouche, la cuisine-commun, la fruiterie, la fourrière ; la chambre du roi; la garde-robe; la faculté; le cabinet du roi; les cérémonies ; les logements de cour et suite; le garde-meubles; les menus-plaisirs; la grande-écurie et les pages; la petite-écurie; la vénérie; la grande fauconnerie et fauconnerie de cabinet; la louveterie; le vautrait; la cassette. En outre, la reine, ainsi que les princes et princesses de la famille royale, avaient des maisons organisées sur le modèle de celle du roi, comprenant des services multiples et un personnel considérable. Aussi évalue-t-on à environ quatre mille le nombre des personnes dépendant de la maison du roi, et à plus de deux mille celui des personnes attachées aux maisons de ses proches [1]. Les gages et l'entretien de

[1] Quant à la maison militaire du roi, après la suppression des mousquetaires et les réformes opérées en 1775 par le comte de Saint-Germain, elle se composait d'à peu près 9,000 hommes : gardes du corps,

tout ce monde n'étaient pas la seule cause de dépense pour le souverain. Son écurie se composait de près de deux mille chevaux et de trois cents voitures; son équipage de chasse comportait trois cents autres chevaux, des meutes pour le loup, pour le sanglier, pour le chevreuil; des vols de faucon pour le lièvre, la perdrix, la pie, etc.; enfin les fêtes, les bals, les spectacles, le jeu, les voyages à Marly, à Compiègne, à Fontainebleau, à Choisy, à Meudon, etc. absorbaient des sommes énormes [1].

D'après l'état au vrai de 1774, la dépense des maisons du roi et de la famille royale avait atteint 42,417,865 livres, non compris 5,201,766 livres consacrées à l'entretien des troupes de la maison du roi. Si l'on défalque 11,895,000 livres représentant la dépense des maisons de Mesdames, des comtes de Provence et d'Artois et des autres princes, il reste 30,522,000 livres pour la dépense spéciale à la maison du roi. Or, les recettes du Trésor s'élevaient en 1774 à 370 millions environ; la dépense personnelle au souverain montait donc presque au douzième des ressources de l'État, et en faisant une masse des sommes que coûtaient tant la maison civile et militaire du roi que les maisons des princes et princesses, c'est plus du huitième des recettes qui se trouvait absorbé par les exigences de la famille royale. Cette proportion paraissait exagérée, depuis que l'attention publique s'était portée sur la situation des finances. Par suite des embarras avec lesquels le Trésor avait été aux prises pendant les dernières années du règne de Louis XV, par suite surtout des mesures si préjudiciables à une foule d'intérêts particuliers qui avaient été prises par l'abbé

gardes françaises, gardes suisses, cent-suisses, chevau-légers, gendarmes, et gardes de la porte.

[1] Nul n'a peint avec plus d'animation et avec des traits plus saisissants que M. Taine le faste de la cour de Versailles, le genre de vie qu'on y menait, les préoccupations de la haute et de la petite noblesse. (*L'Ancien régime*, 111-158.) — Pour le détail des places et fonctions dans les maisons du roi et des princes, voir l'*Almanach de Versailles*, qui consacre plus de cent pages à leur énumération.

Terray sous l'influence de ces embarras, des doutes s'étaient répandus, non seulement dans la bourgeoisie et dans le peuple, mais dans une partie de la noblesse elle-même, sur la nécessité d'entretenir à si grands frais une cour aussi nombreuse. On s'était demandé si l'éclat du trône ne pouvait point se passer d'un peu de cette pompe féodale, et on souhaitait ardemment dans le public que de profondes réformes fussent apportées dans les services de la maison du roi. Malesherbes et Turgot dressèrent un plan qui, s'il avait été adopté, eût réduit immédiatement de 5 millions les frais de ces services, et eût procuré plus tard une économie de 14 millions. Mais en voulant trop obtenir, ils se heurtèrent à des obstacles qu'ils n'eurent pas le temps de vaincre, et rien n'avait été fait quand le pouvoir leur échappa. Necker, plus prudent et plus imbu des difficultés qu'il ne manquerait pas de rencontrer, prépara longuement une réforme beaucoup plus modeste.

Né dans une république aux mœurs austères, enrichi par son travail, étranger aux habitudes dissipatrices de la cour, ses penchants le portaient à trouver inexcusables le luxe et le gaspillage invétérés dans la maison du roi. Mais il était partisan des atermoiements, et les solutions radicales l'effrayaient. En conséquence, il commença par essayer d'introduire un peu d'ordre dans les dépenses de la cour. Comme les fournisseurs tenaient leurs prix d'autant plus élevés qu'ils étaient plus mal payés, il édicta, le 22 décembre 1776, des dispositions ayant pour but d'assurer le paiement au comptant des dépenses de la maison du roi, et la liquidation de celles arriérées dans un délai de six ans. Il obtint que les voyages dans les châteaux royaux situés aux environs de Paris fussent moins fréquents, et il s'opposa le plus qu'il put à l'allocation de pensions et de dons. « Les femmes d'un certain rang se mêlaient de tout, avant la Révolution. Leurs maris ou leurs frères les employaient toujours pour aller chez les ministres, elles pou-

vaient insister sans manquer de convenance, passer la mesure même, sans qu'on fût dans le cas de s'en plaindre ; et toutes les insinuations qu'elles savaient faire en parlant, exerçaient beaucoup d'empire sur la plupart des hommes en place. M. Necker les écoutait très poliment, mais il avait trop d'esprit pour ne pas démêler ces ruses de conversation, qui ne produisent aucun effet sur les esprits éclairés et naturels. Ces dames alors avaient recours à de grands airs, rappelaient négligemment les noms illustres qu'elles portaient, et demandaient une pension comme un maréchal de France se plaindrait d'un passe-droit. M. Necker s'en tenait toujours à la justice, et ne se permettait point de prodiguer l'argent acquis par les sacrifices du peuple. Qu'est-ce que mille écus pour le roi ? disaient-elles. Mille écus, répondait M. Necker, c'est la taille d'un village [1]. »

Louis XVI l'approuvait de défendre les intérêts de l'État, et il le soutint en général dans sa lutte contre les sollicitations. Grâce à l'appui du roi, le ministre en repoussa un grand nombre, il obtint que le Trésor ne fût plus considéré comme une source intarissable de faveurs, et il put dire à son maître, dans un mémoire qu'il livra plus tard à la publicité : « On ne connaît plus dans le département des finances ni exception, ni grâce, ni faveur, tous moyens avec lesquels un ministre des finances peut chaque jour se faire remercier aux dépens des intérêts de Votre Majesté. Les grands et même les princes du sang n'ont plus l'espérance d'obtenir par ascendant et par l'éclat de leur rang et de leur naissance toutes ces grâces dont les ministres de Votre Majesté leur ont toujours beaucoup trop facilité le chemin... Il faut dans un homme privé une idée bien fière de ses devoirs pour résister à la recommandation et à la sollicitation même d'un prince du sang de France. La tête d'un pauvre petit particulier tourne à cet aspect, et comme

[1] Mme de Staël, *Considérations sur la révolution française*, I, 92.

Votre Majesté ne peut pas tenir compte de tous les refus et de toutes les résistances qu'elle ignore souvent, il est rare que l'on veuille sacrifier au seul sentiment intérieur de ses obligations la bienveillance des princes qui approchent le plus près de la personne de Votre Majesté[1]. »

En opposant des refus aux frères du roi et aux autres membres de la famille royale, Necker, on le voit, croyait presque accomplir un acte d'héroïsme. Lorsqu'une demande de grâce se présentait avec un moins haut patronage, il se sentait plus libre. Mais, dominée par ses favorites, Marie-Antoinette, qui « se chargeait de demander, aussi souvent par embarras de refuser que par goût et volonté », lui créa de fréquents ennuis, et souvent il ne put pas empêcher la concession de faveurs peu justifiées. Ainsi, la reine donna au comte de Tessé, son premier écuyer, un survivancier en la personne du comte Jules de Polignac, et comme rien ne se faisait simplement à Versailles, Mercy calculait que « quand ce survivancier n'aurait point d'appointements, il n'en coûterait pas moins de 60 à 80,000 livres par année, à raison des chevaux, des voitures, des valets de pied payés et vêtus aux frais du roi, indépendamment des logements à Paris, Versailles, Compiègne et Fontainebleau. » Une autre fois, la reine fit accorder au comte de Vaudreuil, l'ami de la comtesse de Polignac, une pension de 30,000 livres, jusqu'au rétablissement de la paix, sous le prétexte que le comte ayant sa fortune dans les Antilles, la guerre l'empêchait de toucher les revenus de ses biens. Parfois les résistances de Necker étaient couronnées d'un meilleur succès; en voici un exemple tiré de la correspondance de Mercy : « Le duc de Guines, toujours si particulièrement protégé par la reine, a désiré que sa fille épousât le fils unique du marquis de Castries. Une des premières conditions de ce mariage a été que le roi

[1] *De l'administration des finances de la France*, III, 111.

daignerait doter l'épouse d'une somme de 100,000 écus. Cette demande, présentée par la reine, et fortement appuyée par Sa Majesté, a été cependant combattue par le ministre des finances, qui a objecté les besoins présents de l'État, et l'embarras dans les moyens d'y suffire. Le duc de Guines a capitulé, en réduisant sa demande de moitié ; les refus ont subsisté ; mais une grâce d'un autre genre a souffert moins de difficulté, et cette grâce a été d'obtenir la promesse d'un titre de duc héréditaire pour le marquis de Castries. » Dans d'autres circonstances, le zèle de Necker, sans réussir complètement, enrayait du moins en partie l'extravagance des libéralités de la reine. C'est ainsi que la comtesse de Polignac, qui abusait de son ascendant sur Marie-Antoinette pour satisfaire son avidité et celle de sa famille, ayant demandé, à l'occasion du mariage de sa fille, le don du comté de Bitche, domaine dépendant de la couronne et rapportant un revenu annuel de 100,000 livres, le directeur général des finances parvint à mettre obstacle à l'abandon de cette terre, mais il ne put empêcher que la comtesse de Polignac, hautement protégée par Maurepas, ne reçut 400,000 livres pour payer ses dettes, et 800,000 livres pour la dot de sa fille [1].

Ces faits n'ont pas besoin d'être commentés, et ils montrent d'une façon suffisamment claire à quelles atteintes le Trésor était exposé de la part des courtisans. Si les choses se passaient de la sorte sous un monarque économe et honnête comme l'était Louis XVI, quels n'avaient pas dû être les abus, à l'époque où le trône était moins dignement occupé ! Mais alors l'esprit public sommeillait, et si l'on parlait des prodigalités de la cour, elles étaient entourées d'un certain mystère qui en dissimulait la gravité à la nation. Au contraire, depuis la mort de Louis XV, rien de ce qui arrivait à Versailles n'était ignoré des gazettes, des corres-

[1] Pour tout ce qui précède, voir *Corresp. de Marie-Thérèse et du comte de Mercy*, II, 494, 497; III 222, 362, 382, 391.

pondances, des salons, et, symptôme inquiétant, les moindres actes du roi et de la reine étaient jugés avec sévérité. Leurs mœurs étaient pures : on ne leur en tenait pas compte, et les imprudences, les légèretés qu'excusait la jeunesse de Marie-Antoinette étaient relevées avec malignité. S'étant dégagée des rigueurs de l'ancienne étiquette, se promenant familièrement dans le parc de Versailles, se montrant au théâtre, au bal de l'Opéra, assistant aux courses de chevaux que le comte d'Artois venait d'organiser dans la plaine des Sablons, prenant part aux chasses de ce prince dans le bois de Boulogne, et à des parties de traîneaux, la reine choqua par cette liberté d'allures les idées que l'on se faisait alors de la dignité royale. On en vint vite à lui reprocher d'avoir un goût excessif pour le plaisir et de compromettre le prestige de son rang; puis, quand on sut que certains soirs elle perdait au jeu des centaines de louis, que sa faiblesse pour ceux qui parvenaient à capter son amitié la portait à céder à toutes leurs demandes, et qu'en quatre ans « la famille de Polignac, sans aucun mérite envers l'État et par pure faveur, s'était procuré, tant en grandes charges qu'en autres bienfaits, près de 500,000 livres de revenus annuels[1], » les critiques dont elle fut l'objet devinrent très vives[2].

Le fidèle comte de Mercy constatait avec tristesse les mauvaises dispositions du public pour Marie-Antoinette. Il parle, dans sa correspondance, des clameurs et des

[1] Lettre de Mercy, 17 décembre 1779. (*Corresp.*, III, 382.)

[2] Lorsque l'empereur Joseph II vint à Paris en 1777, on lui demanda s'il s'amusait quelquefois à jouer : « Non, répondit-il, je ne suis point assez riche ; un souverain ne peut perdre que l'argent de ses sujets. » (*Corresp secr.*, IV, 361.) — Ce mot de Joseph II eut un succès énorme; il parut une satire de la conduite de la reine. Celle-ci avait eu en effet le tort d'introduire à la cour le pharaon, le lansquenet et autres jeux de hasard, qui donnèrent lieu à de grosses pertes et parfois à des scènes scandaleuses. Le roi désapprouvait que la reine, le comte d'Artois et les courtisans jouassent gros jeu, mais il n'avait pas l'énergie de s'y opposer; quant à lui, le loto était le seul jeu qu'il aimât. (*Corresp.* de Mercy, II, 497, 521 ; III, 35, 219, 457.)

murmures excités par les grâces exorbitantes auxquelles elle se prêtait, et il faut reconnaître que dans un moment où l'on se plaignait de la pénurie du Trésor, où les mesures à prendre en vue du soulagement du peuple occupaient tous les esprits, rien n'était plus impolitique que les coûteuses fantaisies de la reine. En tout cas, grand devait être l'embarras d'un contrôleur général qui aspirait à diminuer les dépenses de la cour. Comment pouvait-il y arriver, quand il avait à faire face sans cesse à de nouvelles faveurs, et à couvrir les frais de fêtes perpétuellement renouvelées? Mais Necker n'était pas homme à compromettre son crédit par une opposition inflexible aux désirs de ses maîtres. « Quand Sa Majesté, raconte Mercy, lui marque quelque volonté, il expose d'abord les possibilités ou les obstacles dont l'objet est susceptible ; mais en même temps il sait toujours trouver des modifications qui, sans blesser l'ordre et la justice, conduisent à effectuer les désirs de la reine. Cette méthode lui a si bien réussi qu'il est le seul des gens en place qui sache faire entendre et agréer ses raisons [1]. » Enfin, Louis XVI intervenait parfois lui-même, lorsqu'il apprenait « que les finances de la reine pouvaient être un peu dérangées. » En 1779, il donna une première fois à Marie-Antoinette 102,000 livres, une seconde fois 100,000, et il porta sa cassette à 200,000 livres par an [2]. La reine, cependant, avait de temps à autre d'excellentes intentions : lorsqu'elle eût mis au monde une fille, le 20 décembre 1778, et qu'il s'agit de lui monter une maison, elle résolut d'éviter « une mollesse nuisible et une affluence inutile de gens de service. » Mais l'étiquette avait ses droits ; aussi, tout en approuvant « le retranchement » décidé par la reine, Mercy annonce-t-il que « la maison de la jeune princesse sera encore considérable,

[1] Mercy, *Corresp.*, III, 422.
[2] Mercy, *Corresp.*, III, 289, 372.

et se montera à près de quatre-vingts personnes, destinées au service unique de sa personne royale [1]».

Il n'était pas facile en vérité de changer de pareilles coutumes et de faire prévaloir la simplicité dans l'organisation des services de la cour. Necker pourtant fit en ce sens une tentative, et vers la fin de 1778, il sollicita la suppression de plusieurs grandes charges de la maison du roi. Les titulaires réclamèrent, et leurs places furent conservées. Le ministre dut se borner à supprimer quelques dépenses dans le département de la grande-maîtrise. Obligé de respecter le personnel, il se rattrapa sur le matériel, et réduisit notamment l'article de la bougie à 50,000 livres par an, au lieu de 450,000 livres [2]. Six mois plus tard, il obtint un résultat moins mesquin en faisant signer, au mois de juillet 1779, un édit qui supprima les divers trésoriers de la maison du roi et de celle de la reine, et qui les remplaça par un seul trésorier-payeur général. La finance de cette nouvelle charge fut fixée à 1 million, productif d'un intérêt de 5 p. 100. Quant au traitement du trésorier-payeur, il fut arrêté au chiffre de 20,000 livres. « Le préambule de l'édit, qui est un chef-d'œuvre de bienfaisance et d'honnêteté, écrivait Métra, ravit et enchante tous les cœurs et tous les esprits. On est dans l'extase et dans l'enthousiasme ; mais comme ce n'est qu'un préliminaire de plusieurs économies proposées pour les maisons de la reine et des frères du roi, M. Necker se trouve en butte à l'humeur qu'on lui témoigne sur sa grande parcimonie [3]. » Quelques personnes en effet, parmi celles qu'éblouissait l'éclat du trône, trouvaient déplacé que le contrôleur général se permît de restreindre le nombre des fonctionnaires de la cour: par son élévation, ce nombre n'était-il pas une preuve

[1] Mercy, *Corresp.*, III, 292.
[2] *Corresp. secrète*, VII, 239.
[3] *Corresp. secrète*, VIII, 185.

manifeste de la grandeur du roi de France, et en le diminuant, ne risquait-on pas d'affaiblir le prestige du monarque ? En outre, le motif allégué à l'appui des suppressions d'offices, et consistant à dire qu'il fallait éviter au pays des dépenses inutiles, paraissaient aux mêmes personnes offrir un réel danger : celui de répandre, aussi bien à l'étranger que dans le royaume, l'opinion que les finances publiques étaient terriblement gênées, puisque le roi était obligé de chercher autour de lui le moyen de réaliser quelques économies, et pour cela de frapper à ses côtés les titulaires de différentes places. Necker heureusement ne se laissa pas émouvoir par ces critiques, qui tendaient à perpétuer les abus, et Louis XVI eut le mérite de consentir à ce que l'édit de juillet 1779 réunît dans les mêmes mains les attributions jusqu'alors réparties entre un trésorier général et trois contrôleurs généraux de la maison du roi, trois trésoriers de la bouche, un trésorier de l'argenterie, des menus-plaisirs et des affaires de la chambre, un trésorier général des écuries et livrées, trois trésoriers de la prévôté de l'hôtel, un trésorier et trois contrôleurs de la vénerie, fauconnerie, et toiles de chasse, un trésorier des offrandes et aumônes, un trésorier général des bâtiments, et un trésorier de la maison de la reine. Cette nomenclature des 19 offices de trésoriers et contrôleurs qui prirent fin en 1779 n'est-elle pas instructive, et ne montre-t-elle pas le luxe et la complication des services de la cour? Jamais, il est vrai, on n'aurait institué 19 comptables pour remplir des fonctions dont un seul pouvait s'acquitter, si on n'y avait pas été poussé par le besoin d'argent ; au moment de sa création, chacune de ces places avait en effet rapporté au Trésor un cautionnement plus ou moins fort.

L'édit de juillet 1779 fut suivi, au mois de janvier 1780, par trois autres édits qui réorganisèrent la comptabilité de la maison du roi, modifièrent le mode de nomination des comptables de façon à les mettre davantage sous la dépen-

dance du contrôle général, et supprimèrent les offices d'intendants et de contrôleurs généraux de l'argenterie, menus-plaisirs et affaires de la chambre du roi. Enfin le 17 août 1780 parut un édit contenant d'importantes réformes dans les services de la maison royale. Le nombre des emplois supprimés s'éleva à 406 ; ils étaient répartis entre les services suivants : le service de la table, la paneterie-bouche, l'échansonnerie-bouche, la cuisine-bouche, la paneterie-commun, l'échansonnerie-commun, la cuisine-commun, le petit commun, la fruiterie, la fourrière, les charrois et les fournisseurs. Sauf dans le service de la table, où 18 gentilshommes servants furent réformés, les autres places comptaient parmi les moins relevées du palais. Ainsi dans la paneterie-bouche, les suppressions atteignirent : 1 chef ordinaire, 12 chefs par quartier, 1 aide ordinaire, 4 aides par quartier, 1 sommier ordinaire pour le linge, 3 sommiers par semestre, 1 lavandier ordinaire ; dans la cuisine-bouche, 2 écuyers ordinaires, 8 écuyers de quartier, 4 maîtres-queux, 4 hâteurs de rôt, 4 potagers, 4 patissiers, 3 galopins, 4 porteurs, 4 garde-vaisselle, 2 huissiers, 2 sommiers de garde-manger, 2 avertisseurs, 4 porte-tables, 4 lavandiers, 4 serdeaux. Si infimes que fussent ces emplois, leurs titulaires les avaient acquis à prix d'argent. Leur valeur officielle, ce qu'on nommait leur finance, représentait une somme totale de 8,786,000 livres. La place de lavandier dans la paneterie-bouche valait 60,000 livres, celle de conducteur dans l'échansonnerie-bouche 30,000 livres, celle de galopin dans la cuisine-commun 8,000 livres et ainsi du reste. Il n'aurait pas été équitable de réformer les possesseurs de ces offices sans leur rembourser leur prix d'acquisition ; aussi un arrêt du Conseil du 15 décembre 1780 régla cette restitution.

N'était-il pas misérable qu'un ministre des finances dût s'abaisser à de pareils détails, et consacrer son temps à rechercher si le service du roi serait ou non compromis en

licenciant quelques verduriers, hâteurs de rôt, serdeaux, galopins et maitres-queux de plus ou de moins? Mais au siècle dernier la question n'était pas jugée de même, et Necker fut considéré comme un grand ministre, pour avoir eu le courage de porter ses investigations jusque dans les cuisines de Versailles. « Il paraît, écrit Métra à la date du 18 septembre 1780, que rien n'est impossible pour lui, et l'on espère qu'il consommera cette grande opération de la maison royale, que toute la nation indiquait depuis si longtemps [1]. » Le directeur des finances ne ménageait rien d'ailleurs pour que la mesure prise sur son initiative impressionnât le public. Dans le préambule qui précédait l'édit du mois d'août 1780, il faisait dire à Louis XVI : « Si nous fixions notre attention sur les différents privilèges attachés à ces charges, nous ne pourrions nous dispenser d'envisager comme une disposition d'ordre public celle qui tendrait à diminuer successivement des prérogatives onéreuses à nos autres sujets, et si préjudiciables aux intérêts des campagnes; enfin, c'était encore un bien important à nos yeux, que de faire cesser entièrement dans notre maison les abus inséparables de cette multitude de charges et d'occupations inutiles. » Ce langage était imprudent dans la bouche du roi, car parler des privilèges dont jouissaient les innombrables personnes attachées à la cour et de l'inutilité de leurs charges, quand on ne s'en prenait qu'aux offices les plus subalternes, c'était amener une désillusion pénible si on devait s'en tenir là. Aussi le bruit se répandit dans le public que de nouvelles réformes allaient être opérées dans la grande et la petite écurie, ainsi que dans les maisons des princes. La noblesse de cour fut au contraire prise de crainte à la pensée que sous l'influence de son ministre des finances, Louis XVI en viendrait peut-être bientôt à réduire le nombre et le montant des sinécures dont elle profitait. Un parti

[1] *Corresp. secrète*, X, 203.

considérable se forma dès lors contre le directeur général des finances, et un membre de ce parti, le baron de Bésenval, appréciait en ces termes les chances restant à Necker : « Je n'approuve point l'édit qu'il vient de donner pour la maison du roi. Je pense que le coup est trop fort et qu'il fallait le réserver pour le dernier de tous ceux qu'on dit qu'il médite. Je conviens que les déprédations des grands seigneurs qui sont à la tête des dépenses de la maison du roi sont énormes, révoltantes; mais l'édit ne fait qu'irriter ces grands seigneurs et ne remédie à rien. On dit à cela qu'il faut qu'il connaisse les abus avant de les réformer; mais lui en donnera-t-on le temps? On est adroit et intriguant dans ce pays-ci. Si l'on n'assomme pas du premier coup,... l'opération échoue et l'agent se discrédite.[1] »

Il est à croire en effet que si Necker eût tenté un jour de supprimer une partie des grandes places de la cour, il n'eût pas réussi à le faire. Il en avait sans nul doute le sentiment, et c'est pourquoi il se contenta des réformes qui lui paraissaient réalisables. Il se rendit à lui-même témoignage qu'en les édictant il avait bien mérité du roi et du pays. Dans un rapport qu'il remit à Louis XVI en 1781, il reconnaît que la marche par lui suivie a pu lui attirer des inimitiés, mais il déclare qu'elle est « digne d'une âme élevée, » et il exprime l'espoir « qu'un jour ou l'autre on y rendra justice et qu'on saura distinguer cette fermeté simple qui conduit les pas d'un administrateur, partout où il y a du bien à faire, de ce fol esprit de prévention qui recherche l'autorité pour le vain plaisir de la déployer. » On voit que si les Français aimaient en général à chanter les louanges de Necker, celui-ci était plus persuadé qu'aucun d'eux de l'excellence de ses actes et de la supériorité de ses vues.

[1] Besenval, *Mémoires*, 159.

II

Les réformes que le directeur général des finances accomplit dans le personnel de plusieurs services placés sous ses ordres immédiats ne lui valurent pas moins d'applaudissements que celles opérées dans la maison du roi. Ainsi que nous l'avons dit plus haut, Necker était scandalisé du luxe de places inutiles qui existait dans les administrations financières. Il n'ignorait pas que la plupart de ces places avaient été créées et vendues argent comptant, dans des moments où la pénurie du Trésor était extrême; mais il savait également que leur multiplicité compliquait la perception des deniers publics, entraînait des frais de gestion qui n'étaient compensés par aucun avantage, et augmentait les charges qu'avaient à supporter les contribuables, par le motif que les titulaires d'offices fiscaux bénéficiaient d'exemptions d'impôts. Il résolut en conséquence de réduire le plus possible le nombre des offices de cette catégorie. Lorsqu'il était à la tête de sa banque, il occupait une quantité de commis et d'employés en rapport avec l'importance de sa maison et l'activité de ses affaires; il n'aurait certes pas consenti à en payer qui n'auraient rien eu à faire : parvenu au ministère, il se demanda pourquoi les mêmes principes ne seraient pas applicables aux services de l'État, car il estimait avec raison que la surabondance des cadres administratifs entraînait un fâcheux gaspillage et que c'était voler le public que de lui imposer l'entretien de fonctionnaires inutiles.

Fort de cette conviction, il commença par étendre aux territoires qui formaient les apanages des princes du sang

les dispositions de l'édit du mois d'août 1775, en vertu duquel Turgot avait supprimé les offices alternatifs des receveurs des tailles [1]. Cette réforme avait été accueillie avec reconnaissance dans les campagnes, parce qu'elle avait diminué l'acharnement des poursuites exercées par les receveurs contre les taillables en retard. Bien que le mérite en remontât à son prédécesseur, il la généralisa, afin que tous les contribuables en éprouvassent l'heureuse influence.

Il procéda, en vertu d'un édit du mois de juin 1777, à la suppression de six offices d'intendants de finance, offices vénaux qui furent remboursés comptant. Puis un arrêt du Conseil, en date du 20 juillet 1777, motivé par l'utilité qu'il y avait à réduire « la somme considérable à laquelle s'élevaient annuellement les intérêts de fonds, droits de présence et taxations des administrateurs de la loterie royale, les appointements de l'intendant, et les remises du receveur général », supprima la place d'intendant, réduisit le nombre des administrateurs, et diminua leur traitement, ainsi que les remises du receveur général. Un autre édit de la même année, en réorganisant d'après un plan plus simple l'administration des domaines et celle des eaux et forêts, permit de supprimer 304 offices de receveurs et contrôleurs généraux des domaines, de receveurs particuliers et de receveurs des amendes et confiscations, ainsi que 113 autres offices de gardes généraux et collecteurs des amendes des maîtrises d'eaux et forêts (édit d'août 1777).

Un an plus tard, un perfectionnement introduit dans la Trésorerie, eut pour résultat l'abolition de 27 offices de trésoriers et contrôleurs généraux de l'ordinaire et de l'extraordinaire des guerres, de l'artillerie, des maréchaussées, de la marine et des colonies ; leurs opérations furent centralisées, et un seul agent fut chargé de remplir les fonctions qui

[1] Voir ci-dessus, p. 108.

étaient auparavant réparties entre eux tous (édit de novembre 1778). Ce fut ensuite le tour des contrôleurs généraux des finances; ils furent supprimés par un édit du mois de juin 1779, par le motif « que les fonctions dont ils étaient chargés n'avaient plus d'objet. » Enfin le ministre osa s'attaquer aux receveurs généraux des finances, qui, par leur fortune et par leurs alliances avec de nombreuses familles fort en crédit à la cour ou auprès des ministres, étaient parvenus à se créer dans la société une grande situation et étaient considérés comme les chefs de ce que l'on appelait « le corps de la finance ».

Ils avaient leur résidence à Paris et leur mission consistait à recueillir les fonds provenant des impositions perçues dans les 24 généralités du royaume. Mais leur service était organisé par alternance; ils étaient en fonctions une année sur deux, et par suite leur nombre était de 48. En fait, le système alternatif avait été adopté parce que, en doublant les places, le gouvernement avait battu monnaie au moyen de leur aliénation; mais on cherchait à le justifier théoriquement, en soutenant qu'il aidait à la distinction des exercices, et que la comptabilité était d'autant plus claire que les receveurs généraux de chacune des séries étaient préposés aux encaissements d'années différentes. D'énormes complications résultaient au contraire de ces changements réguliers de personnel et de la coexistence de deux services, l'un s'occupant du courant, l'autre de l'arriéré, tous deux agissant isolément et obligés cependant de s'entendre continuellement, au sujet de leurs relations avec les contribuables et avec les comptables inférieurs, afin que les fonds fussent bien versés entre les mains du receveur général compétent pour les recevoir. Ces vices de l'organisation en vigueur frappèrent vivement Necker, et celui-ci fut assez perspicace pour comprendre que la spécialité des exercices pouvait être assurée d'une autre manière : ne suffisait-il pas, pour atteindre ce résultat, de prescrire aux receveurs

généraux de tenir des registres spéciaux à chaque année, sur lesquels les recettes seraient distinguées suivant l'exercice auquel elles se rattachaient? En conséquence il fit rendre, au mois d'avril 1780, un édit qui mit fin à l'alternance des receveurs généraux, qui les réunit en une seule compagnie possédant une caisse commune, et qui réduisit leur nombre à 12. Chacun d'eux fut astreint à verser un cautionnement de 1 million, dont l'intérêt dut lui être payé sur le pied de 5 p. 100. Leur traitement fut fixé à 25,000 livres par an. Leurs attributions restèrent telles qu'elles étaient réglées auparavant, mais les services qui avaient été jusqu'alors exécutés individuellement par chaque receveur général furent tous réunis, de manière à être fait collectivement par la compagnie des 12 receveurs généraux des finances. Cette compagnie dut n'avoir qu'une seule gestion, et elle eut à présenter à l'agrément du roi un caissier unique, agissant et rendant ses comptes sous sa garantie.

L'organisation nouvelle donnée aux recettes générales par l'édit d'avril 1780 constituait, on le voit, un réel progrès; mais ce qui donna surtout à cet édit du retentissement, c'est la façon dont il était motivé. « Nous avons remarqué avec satisfaction, disait le roi dans le préambule, que la réduction du nombre des receveurs généraux complétait la réforme dont les places et les émoluments de finances nous avaient paru susceptibles, et qu'ainsi nous achevions un ouvrage si conforme à nos vues d'ordre et d'économie, si salutaire aux mœurs, par les obstacles qu'il apporte aux progrès du luxe, et qui, en détruisant ces grands et nombreux moyens de fortune auxquels l'espoir de la faveur suffisait pour prétendre, encouragera davantage à suivre ces carrières pénibles, où les talents et l'étude ne conduisent que lentement à des récompenses modérées : entreprise si souvent indiquée par l'opinion publique et jamais exécutée. » En s'associant ainsi dans un document

officiel aux attaques partout dirigées contre le luxe des financiers, contre les facilités qu'ils avaient de s'enrichir et contre l'effet pernicieux de leurs fortunes rapides sur les mœurs publiques, l'auteur de l'édit était loin assurément de consolider la situation morale des nombreux agents de perception qu'il maintenait en fonctions, et, sans le vouloir, il excitait contre eux la haine et le mépris; mais il pouvait compter sur les bruyants applaudissements de la foule. Le même souci de la popularité l'avait engagé à mentionner, à la fin du préambule de l'édit, « les abus et les gains inutiles, » auxquels il était urgent de mettre un terme.

Les réformes opérées par Necker dans le personnel des administrations financières, si elles ne furent pas toujours justifiées dans les termes qu'aurait conseillés la prudence, n'en étaient pas moins bien conçues et favorables à l'intérêt de l'État. Mais comme elles lésaient beaucoup d'intérêts particuliers, elles ne manquèrent pas de valoir à leur auteur de violentes attaques. Une brochure publiée en 1780 et intitulé : *M. Turgot à M. Necker,* lui reprocha de n'avoir supprimé les receveurs généraux qu'afin de mettre le roi dans la dépendance des banquiers et de se rendre lui-même *irrenvoyable,* parce que l'État accablé de dettes, ne pourrait plus à l'avenir étayer son crédit de celui d'une riche corporation de financiers. Un autre pamphlet qui parut également en 1780, sous le titre de : *Sur l'administration de M. Necker, par un citoyen français,* contesta les économies devant résulter de la suppression des intendants de finances, des receveurs et contrôleurs des domaines, des trésoriers de la maison du roi et des receveurs généraux des finances. Elle rappela que plusieurs de ces places existaient depuis deux siècles, d'autres depuis cinq siècles; elle soutint que leur destruction était une imprudence, qu'elle révélait l'intention secrète de Necker de s'imposer au roi, et elle prédit qu'il en résulterait un discrédit général.

Mais ces brochures ne parvinrent pas à modifier l'opinion à l'égard des réductions de personnel effectuées par le directeur général des finances. L'énergie qu'il lui avait fallu déployer pour les mener à bien fut au contraire très appréciée dans le public, disposé dès cette époque à se réjouir de la diminution du nombre des fonctions inutiles et grassement payées. Les idées novatrices qui avaient inspiré Turgot semblaient animer avec une égale ardeur son successeur, et comme l'activité de celui-ci s'exerçait sur des détails, sans troubler l'antique organisation sociale, elle était d'autant plus goûtée. Ce n'était pas sans un étonnement bien compréhensible que l'on voyait ce spectacle inouï : un ministre des finances simplifiant les rouages de l'administration. Necker avait soin d'ailleurs d'insister, dans l'exposé des motifs de chaque édit, sur l'importance des économies que produiraient les mesures sanctionnées par le roi, et de rappeler que ces économies étaient indispensables pour préserver le pays d'une augmentation d'impôts. Les contribuables se félicitaient donc hautement de l'initiative du directeur général des finances, et leur approbation fut pour lui une force qui lui permit de déjouer bien des intrigues.

Ses adversaires, cela est triste à constater, trouvaient un appui non dissimulé auprès des membres de la famille royale. Les deux frères du roi et le prince de Condé ne cachaient pas leur hostilité contre Necker. Ainsi, Monsieur, comte de Provence, fit des démarches en faveur des receveurs des bois et domaines, et plus tard, lorsque fut réduit le nombre des receveurs généraux des finances, le comte de Provence, le comte d'Artois et le duc d'Orléans se livrèrent à des protestations indignées, sous prétexte que cette réduction violait « le droit honorifique » qui leur appartenait de nommer aux places de receveurs généraux dans les provinces de leurs apanages. La Chambre des comptes elle-même menaça de refuser l'enregistrement de l'édit du mois d'avril 1780, et

malgré la fermeté qu'il déploya en ces circonstances, malgré la calme résolution qu'il opposa aux attaques dont il était l'objet, Necker aurait sans doute succombé, s'il n'avait pas été soutenu par Louis XVI, qui lui disait : « Vous avez beaucoup d'ennemis ; n'importe, je vous défendrai [1]. »

Le directeur général des finances ne porta pas seulement son attention sur la diminution du personnel qui dépendait directement de l'État. Il résolut aussi de modifier une institution fiscale qui fonctionnait à côté de sa propre administration et qui, par l'importance tant des impositions qu'elle percevait que des sommes qu'elle versait annuellement au Trésor, était un des rouages essentiels de l'organisation financière de l'ancienne monarchie : nous voulons parler de la ferme générale.

Les impôts indirects étaient depuis fort longtemps affermés. Il y avait eu d'abord plusieurs fermes ayant pour objet, les unes la perception des gabelles, des aides ou des traites, les autres celles des droits sur le tabac, sur les métiers ou sur divers produits industriels, d'autres encore la levée des droits domaniaux ou des taxes spéciales à différentes provinces. Colbert avait le premier compris l'avantage qu'il y aurait pour le Trésor à charger une puissante compagnie du recouvrement de la plupart des impositions et à étendre son ressort. Il avait en conséquence groupé en une seule société plusieurs des fermes les plus considérables ; puis Pontchartrain, achevant ce qu'il avait commencé, avait formé en 1691 la ferme générale, avec les fermes auxquelles avaient été jusqu'alors adjugés les domaines, les aides, les gabelles et les traites. Il avait pourtant laissé subsister, à côté de la ferme générale, quelques petites compagnies, appelées fermes particulières, et préposées à la perception de taxes locales ou d'impôts d'un

[1] Voir pour tous ces faits la *Corresp. secrète*, V, 131, 338, 410; VII, 132, 151; IX, 322; et la *Corresp. de Mercy et de Marie-Thérèse*, III, 422.

faible rendement, et cette organisation existait encore lorsque Louis XVI monta sur le trône.

L'existence de la ferme générale était l'objet d'attaques passionnées. La croyance générale voulait en effet que les fermiers réalisassent d'immenses bénéfices, et ces bénéfices excitaient la haine de la bourgeoisie et du peuple. Ils étaient pourtant beaucoup moins considérables qu'on ne le croyait. Le contrôle général recevait en effet communication de tous les encaissements ainsi que des frais d'exploitation de la ferme générale ; il pouvait en conséquence suivre le mouvement et la progression des recettes, et pendant la durée de chaque bail il étudiait attentivement les conditions de son renouvellement. Les baux n'étant passés que pour six ans, le développement des consommations assujetties aux droits, donnait lieu à une augmentation du prix net exigé des fermiers généraux, lors de la conclusion du bail suivant. Presque tous les baux de la ferme générale ont procuré au Trésor un accroissement de revenu, et les clauses en étaient combinées de manière à ne laisser comme bénéfice total aux fermiers qu'environ 4 millions à 4 millions et demi de livres, déduction faite des sommes nécessaires au paiement des croupes et pensions imposées à la ferme générale. Il est vrai que le bénéfice de la ferme était parfois plus considérable ; une série de bonnes récoltes et le développement du commerce, des manufactures, grâce à la paix, quand elle régnait, avaient pour résultat, en augmentant les consommations, d'accroître la part revenant aux fermiers généraux. Ainsi le bail Laurent-David, de 1774, procura un bénéfice total d'au moins 42 millions[1]. Mais la liquidation de cette somme n'avait lieu qu'après l'expiration du bail, et en attendant qu'elle fût faite, chaque fermier ne recevait qu'une allocation annuelle de 70,000 livres environ; allocation dont ils avaient presque

[1] *Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par Pierre Clément, 228.

tous à remettre une partie à leurs survivanciers, qui étaient leurs associés et qui portaient le titre de fermiers généraux adjoints.

La principale rémunération des fermiers généraux provenait des traitements qui leur étaient alloués. Ils recevaient en effet 24,000 livres d'émoluments annuels, 4,200 livres de frais de bureau et 1,500 livres par mois quand ils étaient en tournée ; ils touchaient en outre, pour les 1,500 à 1,600,000 livres que chacun d'eux engagait dans la ferme, 10 p. 100 sur le premier million, et 5 1/2 à 6 p. 100 sur l'excédent. Chaque charge de fermier général rapportait, en définitive, 230,000 livres par an, mais cette somme était partagée d'ordinaire entre le titulaire et son adjoint, et surtout elle avait à rémunérer un capital d'au moins 1 million et demi de livres. En outre, lorsque le bail était terminé et que son produit avait été favorable, un supplément de bénéfices, qui pouvait exceptionnellement monter à 4 ou 500,000 livres par charge, était attribué à chacun des ayants-droit. La profession de fermier général n'était pas, en définitive, la source de profits aussi scandaleux que le prétend la légende. Aussi a-t-on pu écrire : « Règle générale, la Ferme était une réunion de très honnêtes gens, de très respectables pères de famille, d'administrateurs plus ou moins capables, plus ou moins laborieux, mais tous véritables fonctionnaires publics, généralement étrangers aux combinaisons commerciales, et qui se contentaient d'avoir une excellente place, grâce à laquelle ils étaient certains de faire fortune, à condition de la conserver assez longtemps pour y réaliser par l'économie d'importantes épargnes [1] ». Mais à toutes les époques il y avait eu, parmi les fermiers généraux, des hommes dont le luxe insolent,

[1] *Une famille de finance au* XVIII^e *siècle*, par A. Delahante, I, 210. — Necker, dans son Compte rendu, a de même écrit : « Les fermiers généraux, presque tous distingués par l'éducation, ne sont plus les financiers d'autrefois. »

les prétentions ridicules et les mauvaises mœurs avaient excité la colère des contribuables et la verve des écrivains. Les uns étaient des financiers qui, après s'être enrichis en prêtant à de gros intérêts de l'argent à l'État, dans les moments où il était le plus gêné, étaient entrés dans la ferme afin d'avoir un titre qui leur donnât une situation dans le monde et de l'influence dans l'administration. Les autres avaient obtenu leur nomination grâce à la protection du contrôleur général, d'un ministre ou de quelque personnage influent de la cour. Étrangers aux affaires de la ferme et disposés à en abandonner la direction à leurs collègues plus expérimentés et plus zélés, ils se livraient à de folles dépenses et compromettaient toute la compagnie.

Là n'était pourtant pas la véritable cause de l'impopularité de la ferme générale. Cette impopularité tenait à la nature même de ses attributions. Chargée de percevoir les droits d'entrées, les droits de traite, les droits sur le vin et les autres boissons, sur le sel, sur le tabac, sur les fers, les cuirs et autres objets fabriqués, chargée également de surveiller l'exécution des règlements sur la fabrication et la vente des produits manufacturés, elle se trouvait sans cesse et partout en contact avec les populations. Pour procéder à la rentrée des impôts, elle entretenait et mettait en mouvement une armée de commis, qui avaient les pouvoirs les plus étendus pour saisir les denrées et marchandises non déclarées, transportées en fraude, ou fabriquées contrairement aux dispositions réglementaires, pour opérer des visites domiciliaires et dresser des procès-verbaux. Enfin, quelque soin qu'elle mît à recruter son personnel et si sages que fussent ses instructions, comme les impôts dont le recouvrement lui était confié étaient à la fois lourds, inégaux et vexatoires, que l'enchevêtrement des circonscriptions et la complication des tarifs favorisaient la fraude, il était fatal que des froissements, des luttes éclatassent entre ses agents et les contribuables et se repro-

duisissent continuellement. Aussi les populations des villes et des campagnes confondaient dans une haine commune les taxes auxquelles elles étaient soumises, et l'administration qui les forçait à les acquitter.

La ferme générale n'était pas du reste sans s'en rendre compte ; en conséquence, elle enjoignait d'ordinaire à ses préposés d'apporter une certaine modération dans la levée des impositions, et elle veillait à ne pas provoquer par une trop grande rigueur le mécontentement populaire. Pourvu que le rendement des droits affermés ne descendît pas au-dessous du chiffre des années antérieures, elle était satisfaite, et pour qu'il augmentât, elle comptait principalement sur l'accroissement de la population et de l'aisance générale. Elle avait d'ailleurs un autre motif pour ne pas se montrer trop fiscale. C'est que toute augmentation dans le produit de l'impôt se traduisait pour elle par un relèvement du prix de son prochain bail. Afin de sauvegarder les intérêts du roi, on avait erigé en règle que les baux de la ferme générale ne dureraient que six ans ; mais cette précaution tournait au détriment du Trésor, en ce sens que les fermiers, sûrs d'avoir au bout de très peu de temps à fournir à l'État des sommes plus élevées si les recettes s'amélioraient, ne se sentaient pas intéressés à faire rendre à l'impôt tout ce qu'il aurait pu donner.

S'ils n'apportaient pas toujours dans le recouvrement des droits toute la vigilance et toute la fermeté qui eussent été nécessaires pour déjouer le mauvais vouloir des contribuables et les ruses des fraudeurs, que de poursuites les fermiers généraux étaient néanmoins obligés d'exercer ! On se plaint aujourd'hui, et avec raison, du grand nombre des fraudes qui se commettent en matière de contributions indirectes. Mais ce qui se passe maintenant ne peut donner aucune idée de ce qui avait lieu sous l'ancien régime. Les agents du ministère des finances sont instruits et honnêtes ; nos lois fiscales sont claires, leurs tarifs sont uniformes,

leurs dispositions s'appliquent à tous les citoyens et sur tout le territoire ; enfin, les mœurs publiques ont assez progressé pour que l'on considère que c'est une mauvaise action de tromper le fisc. Au contraire, au siècle dernier, les commis de la ferme étaient trop souvent ignorants, grossiers et accessibles à la corruption ; les droits qu'ils avaient à percevoir étaient généralement mal connus, ils étaient dûs dans certaines localités, ils ne l'étaient pas dans d'autres, ou bien le taux en était différent ; ils ne pouvaient être exigés que de certaines catégories d'habitants ; les exemptions étaient nombreuses et variaient suivant les provinces ; enfin, les redevables qui se montraient assez audacieux et assez intelligents pour échapper au paiement des taxes, réunissaient les sympathies générales, et ils n'avaient pas à craindre de dénonciation : bien plus, on était plein de commisération pour les contrebandiers, et on les plaignait d'avoir à exercer leur utile métier au milieu de mille périls. Aussi existait-il, d'un bout de la France à l'autre, une sorte de conspiration contre l'acquittement des impositions. Non seulement de fort braves gens s'appliquaient à verser au Trésor le moins d'argent possible, mais la masse du peuple faisait preuve d'une absence complète de scrupule et d'une remarquable ingéniosité pour acheter, vendre et consommer des denrées et marchandises soustraites à l'acquittement des droits. La contrebande en matière de traites, d'aides et surtout de gabelle servait de gagne-pain à une foule d'individus. Dans ces conditions, quelle n'aurait pas été la perte sur le montant des impôts indirects, si la ferme générale n'avait pas sévi contre les délinquants ? Elle dressait donc tous les ans contre eux d'innombrables procès-verbaux, procédait à quelques milliers d'arrestations et de saisies, et obtenait des tribunaux à peu près toutes les condamnations qu'elle sollicitait. Mais les amendes n'étaient pas payées pour la plupart, la valeur des objets saisis n'égalait pas le gain fait en fraudant, tous les condamnés

n'étaient pas arrêtés, et les prisonniers ne tardaient pas à être remis en liberté, car les prisons n'auraient pas été assez grandes pour les garder. La sévérité déployée par la ferme était en somme bien plus apparente que réelle.

Cela était connu et suffisait pour encourager la fraude. Mais ce qui l'excitait plus encore, c'était la conviction dans laquelle vivaient riches et pauvres, qu'en volant la ferme générale, ils ne faisaient pas tort à l'État. Rien n'était moins vrai, puisqu'en diminuant les recettes des fermiers, la fraude restreignait le prix du bail et nuisait ainsi indirectement au Trésor. Mais cette déduction n'était pas comprise, et comme on voyait au contraire l'armée des commis de la ferme encaisser des taxes très variées et très onéreuses, on en concluait que les fermiers généraux étaient des spéculateurs puissamment riches, dont les bénéfices pouvaient être impunément diminués. Entre de pauvres diables qui tâchaient de sauver quelques livres sur les droits frappant le sel, le vin ou le tabac consommés dans leurs ménages et un opulent financier s'efforçant de les faire payer, ce n'était pas ce dernier qui paraissait intéressant. L'intervention de la ferme générale avait fini par obscurcir l'idée d'un des devoirs essentiels qui s'imposent à tout citoyen : celui d'acquitter l'impôt. Il n'est pas un Français qui ne sache aujourd'hui qu'il doit contribuer au paiement des dépenses publiques et qui ne soit prêt à le faire. Au contraire, sous l'ancienne monarchie, les Français étaient, il est vrai, lourdement taxés, mais ils ne supportaient l'impôt qu'avec impatience, et quand ils n'étaient pas contraints de le payer, ils s'empressaient d'y échapper.

La ferme générale était donc loin de rendre à l'État les services qu'avaient espérés ses créateurs. En admettant du reste que le ministre des finances ait eu primitivement besoin du concours d'une société afin d'assurer le recouvrement intégral des impositions, ce concours ne paraissait plus lui être nécessaire. Le progrès des idées rendait

odieux le système de l'affermage des impôts, et on était généralement d'accord que c'était aux agents de l'État à les percevoir directement. Les économistes et les philosophes avaient soutenu que, loin d'être utiles à l'État, les fermiers appauvrissaient le Trésor. Aussi, aspirait-on au moment où le gouvernement saurait se passer de leur intermédiaire.

Avec l'élévation ordinaire de son esprit, Montesquieu avait recherché dans l'*Esprit des Lois* quel est le meilleur système à suivre pour la levée des impôts. Il avait consacré un chapitre à l'étude de cette question : « Qu'est-ce qui est plus convenable au prince et au peuple, de la ferme ou de la régie des tributs, » un autre à la matière « Des traitants », et s'il s'était nettement prononcé contre l'affermage des impositions. « J'avoue, dit-il, qu'il est quelquefois utile de commencer par donner à ferme un droit nouvellement établi. Il y a un art et des inventions pour prévenir les fraudes, que l'intérêt des fermiers leur suggère, et que les régisseurs n'auraient su imaginer : or, le système de la levée étant une fois fait par le fermier, on peut avec succès établir la régie. » Mais en dehors de ce cas, il veut que l'État confie à ses propres agents la perception des impôts, et il déclare que « l'histoire des monarchies est pleine des maux faits par les traitants. » Puis, examinant le rôle joué par les financiers, il parle d'eux avec une extrême sévérité : « Tout est perdu lorsque la profession lucrative des traitants parvient encore par ses richesses à être une profession honorée. Cela peut être bon dans les états despotiques, où souvent leur emploi est une partie des fonctions des gouverneurs eux-mêmes. Cela n'est pas bon dans la république, et une chose pareille détruisit la république romaine. Cela n'est pas meilleur dans la monarchie ; rien n'est plus contraire à l'esprit de ce gouvernement. Un dégoût saisit tous les autres états, l'homme y perd toute sa considération, les moyens lents et naturels de se distinguer ne

touchent plus, et le gouvernement est frappé dans son principe. » En conséquence, Montesquieu est partisan du système de la régie, et voici les raisons qu'il donne à l'appui de son opinion : « La régie est l'administration d'un bon père de famille, qui lève lui-même et avec ordre ses revenus. Par la régie, le prince est maître de presser ou de retarder la levée des tributs, ou suivant ses besoins, ou suivant ceux de ses peuples. Par la régie, il épargne à l'État les profits immenses des fermiers, qui l'appauvrissent d'une infinité de manières. Par la régie, il épargne au peuple le spectacle des fortunes subites qui l'affligent. Par la régie, l'argent levé passe par peu de mains ; il va directement au prince, et par conséquent, revient plus promptement au peuple. Par la régie, le prince épargne au peuple une infinité de mauvaises lois qu'exige toujours de lui l'avarice importune des fermiers, qui montrent un avantage présent dans des règlements funestes pour l'avenir[1] ».

L'opinion exposée dans l'*Esprit des lois* était trop juste par elle-même, et elle répondait trop bien aux passions des contemporains, pour n'avoir pas été immédiatement adoptée par la généralité des Français. Elle fut soutenue avec ardeur par le marquis de Mirabeau et par les physiocrates, qui dénoncèrent dans leurs livres les abus d'un système permettant à des particuliers de garder pour eux une partie des impôts prélevés sur les contribuables, et qui vouèrent à l'indignation publique les gains réalisés par les traitants. Leur maître Quesnay partageait du reste la manière de voir de Montesquieu ; deux des maximes qu'il avait inscrites dans son *Tableau économique* consistaient à dire que l'administration des finances doit être organisée de manière à ne pas « occasionner de fortunes pécuniaires, » et que pour les besoins extraordinaires d'un État, il ne faut attendre de ressources « que de la prospérité de la nation et non du

[1] *L'esprit des lois*, livre XIII, chap. XIX et XX.

crédit des financiers ». Les écrits des économistes avaient donc redoublé l'horreur de la nation pour le mode de perception des impôts indirects. Aussi, lors de l'arrivée de Turgot au ministère, on avait cru qu'un de ses premiers actes serait de mettre en régie la levée des impositions. Il avait en effet, dans un de ses ouvrages, pris parti contre les financiers, « qui n'étant chargés de la perception que pour un certain temps, aiment mieux grossir les revenus du moment que conserver le fonds qui les produit, » et dénoncé « la facilité que la finance a eue dans tous les temps de faire entendre sa voix au préjudice du commerce ». Examinant les moyens qu'avaient les particuliers de résister à l'avidité et aux prétentions parfois injustes de la ferme générale et de ses agents, il n'avait pas craint de proclamer qu'entre les premiers et les seconds la lutte n'était pas égale. « La finance, avait-il dit, forme un corps d'hommes accrédités, et d'autant plus accrédités que les besoins de l'État sont plus pressants, toujours occupés d'un seul objet, sans distraction et sans négligence, vivant dans la capitale et dans une relation perpétuelle avec le gouvernement; les négociants, au contraire, occupés chacun d'un objet particulier, dispersés dans les provinces, inconnus et sans protection, sans aucun point de réunion, ne peuvent à chaque occasion particulière élever qu'une voix faible et solitaire, trop sûrement étouffée par la multitude des voix de leurs adversaires et par leur crédit... Si le négociant consent à abandonner le soin de ses affaires pour soutenir une contestation, plutôt que de céder, il risque beaucoup de succomber; et lors même qu'il triomphe, il reste toujours à la merci d'un corps puissant qui a, dans la rigueur des lois qu'il a suggérées au ministère, un moyen facile d'écraser le négociant[1]. » Avec de semblabes sentiments à l'égard des traitants, Turgot ne pouvait qu'être désireux de leur enlever le droit de

[1] Voir *L'éloge de Gournay*, par Turgot.

percevoir les impôts indirects. Nul doute qu'il n'eût réalisé cette réforme, s'il fût resté plus longtemps au pouvoir. Mais le changement que réclamait l'opinion n'était pas chose aisée, et le gouvernement ne pouvait pas, sans s'y être mûrement préparé, assumer la charge de recouvrer directement les innombrables taxes, que touchaient depuis des siècles des fermiers assistés d'un personnel nombreux et expérimenté.

La ferme générale employait en effet près de 30,000 commis, et « une telle discipline s'était introduite dans cette milice qui tenait presque toutes les propriétés et toutes les personnes à la discrétion de son serment, que les abus de pouvoir envers les contribuables étaient rares, les infidélités presque sans exemple[1]. » D'un autre côté, la ferme avait établi des règlements très complets et parfaitement étudiés, afin de guider ses commis et d'empêcher la matière imposable d'échapper au fisc. Les règlements relatifs à la gabelle étaient d'autant plus ingénieux que la diversité des droits à acquitter, suivant les provinces et suivant les localités, favorisait davantage la fraude, et que l'élévation de l'impôt poussait une foule de redevables à multiplier les efforts pour se soustraire à son paiement. Ceux concernant les droits domaniaux et les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier avaient atteint un si grand degré de perfection, qu'ils ont mérité d'être pour la plupart reproduits dans les lois et ordonnances sur l'enregistrement, et que les auteurs de la loi du 22 frimaire an VII, fondamentale en la matière, s'en sont inspirés. Un jurisconsulte du temps[2] indique en ces termes de quelle façon ils étaient appliqués : « La ferme veille sans cesse à la conservation, à la bonification des droits, à leur extension. On tient des registres

[1] Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*, I, 56.

[2] Dupin, avocat au parlement et secrétaire de l'intendance du Languedoc. (*Instruction sur diverses questions relatives aux droits de contrôle et d'insinuation.*)

exacts de tous les actes qui se contrôlent; une multitude d'agents les vérifient successivement; l'omission la plus légère est immanquablement relevée, et l'usage est de forcer en recette les contrôleurs que l'on trouve ou que l'on croit trouver en défaut... L'intelligence des règlements est restée pour ainsi dire concentrée dans les bureaux du contrôle, et a acquis aux employés un ascendant qui leur assure toujours l'avantage sur les redevables. On paie aveuglément sur la parole de ces initiés qui, livrés dès la première adolescence à l'étude des lois fiscales dont ils font leur occupation unique et habituelle, et exercés par un long apprentissage à leur application, parviennent aisément, sinon à convaincre les contribuables, du moins à les mettre hors d'état de répondre à leurs objections. »

De même, les règles d'après lesquelles était perçu l'impôt des aides étaient si bien combinées, qu'en dépit de l'infinie variété des taxes sur les boissons et de leur inégalité, l'impôt rentrait régulièrement et que son produit allait en augmentant. Plusieurs arrêts du Conseil les avaient successivement perfectionnées, et à la demande des fermiers généraux, avaient édicté contre la fraude de minutieuses précautions qui se retrouvent dans la législation moderne. « L'impôt des aides, malgré l'incohérence de ses tarifs, contenait en germe dans sa réglementation la constitution même de l'impôt des boissons, tel que nous le possédons aujourd'hui. Il suffit d'élever ses regards au-dessus des différences locales de taxes pour reconnaître l'existence d'un code de prescriptions uniformes et parfaitement agencées. Cette habile réglementation était l'œuvre de la ferme générale. A force d'art et d'obstination, elle avait enserré dans un même réseau de prescriptions solides et efficaces les droits multiples et la taxation variable de l'impôt des aides. Derrière l'irrémédiable confusion des tarifs, elle avait su édifier une législation générale, digne de former une œuvre durable et qui du reste a survécu. Notre législation actuelle de l'impôt

sur les boissons, restaurée en 1804, perfectionnée depuis par des lois successives, emprunte originairement la plupart de ses dispositions à l'ancien code des aides[1]. »

Ce n'était pas, on le voit, une réforme facile que de renoncer au système en vertu duquel la levée des impositions indirectes était abandonnée à des fermiers, lesquels supportaient tous les frais de perception et remettaient au ministre des finances le produit net convenu dans le bail. La substitution brusque de la régie au mode de l'affermage aurait désorganisé le recouvrement, et le Trésor aurait été exposé à de grosses pertes sur les rentrées qui lui étaient nécessaires. Aussi Turgot, qui s'en rendait parfaitement compte, ne prit aucune mesure contre la ferme générale. Deux autres motifs auraient suffi d'ailleurs pour le détourner de toute innovation. Le premier, c'est que le bail des fermes générales avait été renouvelé pour six ans, à partir du 1er octobre 1774, six mois avant sa nomination au contrôle général : l'administration était donc liée, et ce n'était pas pendant qu'un bail était en cours qu'il pouvait être question d'établir la régie. Le second motif, c'est que les soixante fermiers généraux avaient successivement avancé à l'État 73 millions de livres, qui avaient été dépensés au fur et à mesure qu'ils avaient été versés au Trésor[2], que de plus ils possédaient un fonds de roulement de 20 millions et que le déficit existant dans les recettes publiques ne permettait pas de leur rembourser un capital aussi considérable. Enfin, en renouvelant leur bail, ils avaient pris l'engagement d'avancer, pendant la première année, 50 millions, qui ne seraient productifs que d'un intérêt de 5 p. 100. Dans ces conditions, il avait été impossible à Turgot, si bonne envie qu'il pût en avoir, de renoncer à l'affermage des impositions et de confier aux agents de l'État le soin de les recouvrer.

[1] Stourm, *Les finances de l'ancien regime et de la révolution*, I, 331.
[2] Voir le rapport de Turgot au roi, du 11 septembre 1774.

Necker au contraire était plus libre. Le bail de 1774 allait prendre fin sous son ministère, et il avait le temps de tout préparer pour un changement de système. Quelle résolution prendrait-il ? Il commença par montrer sa préférence pour le système de la perception des impôts par l'État en transformant en régie une ferme particulière, celle des postes. Mais l'opinion publique était plus exigeante, et elle souhaitait que le gouvernement mît toutes les impositions en régie. Les fermiers généraux, inquiets des dispositions du directeur général des finances, vinrent, au mois d'août 1777, l'interroger et ils obtinrent la promesse que pendant la durée de leur bail les choses resteraient en l'état. Cette réponse était sage ; mais la ferme obtiendrait-elle un nouveau bail en 1780 ? Cette question préoccupa d'autant plus les contribuables, que la publication qui fut faite en 1778 des remontrances adoptées trois ans auparavant par la Cour des aides, leur permit de savoir ce que cette assemblée pensait de l'affermage des impôts, et accrut l'hostilité que nourrissaient la plupart des Français à l'égard de l'intervention des fermiers généraux.

« Chaque homme du peuple, lit-on dans les remontrances de la Cour, est obligé de souffrir journellement les caprices, les hauteurs, les insultes, des suppôts de la ferme... Le code de la ferme est immense, et n'est recueilli nulle part. C'est une science occulte, que personne, excepté les financiers, n'a étudiée ni pu étudier. En sorte que le particulier à qui on fait un procès ne peut ni connaître par lui-même la loi à laquelle il est assujetti, ni consulter qui que ce soit : il faut qu'il s'en rapporte au commis même, son adversaire et son persécuteur... Les lois de la ferme ne sont pas seulement inconnues, elles sont aussi quelquefois incertaines. Il y a beaucoup de droits douteux que le fermier essaie d'exercer suivant les circonstances. On conçoit que les employés de la ferme font ces essais par préférence sur ceux qui ont le malheur de leur déplaire. On conçoit aussi

qu'on ne les fait jamais que sur ceux qui n'ont pas assez de crédit pour se défendre. » Les citoyens n'ont même pas intérêt à réclamer, car leurs plaintes n'ont aucune chance d'être accueillies, les réclamations étant jugées par l'intendant de chaque province, « qui prononce sur le sort des citoyens, seul dans son cabinet, et souvent assisté dans son travail par le directeur des fermes. » Les fermiers généraux abusent pour faire rentrer les droits, des visites domiciliaires et des procès-verbaux, lesquels font foi jusqu'à inscription de faux. Cette disposition est exorbitante, car elle met les contribuables dans l'impossibilité d'établir que les commis ont constaté faussement une fraude. « Comment prouver un fait négatif? Comment prouver aux commis la fausseté des faits par eux allégués, quand tout s'est passé dans l'intérieur d'une maison, sans autres témoins que l'accusé et les commis eux-mêmes? De plus, les formalités prescrites par l'inscription de faux sont d'un détail infini, et l'omission d'une seule prive l'accusé de sa juste défense. De plus, il faut, pour être admis à s'inscrire en faux, consigner une amende que la plupart des gens du peuple sont hors de payer... Il est donc vrai, il est reconnu qu'un homme du peuple n'a aucun moyen possible pour se pourvoir contre des procès-verbaux signés de deux commis. » Ceux-ci, du reste, ne savent généralement ni lire ni écrire, et malgré la loi, le fermier leur donne une part des amendes. — Quant aux droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier, « les prétendues lois en cette matière sont si obscures et si incomplètes [1], que celui qui paie ne peut jamais savoir ce qu'il doit, que souvent le préposé ne le sait pas mieux, et qu'on se permet des interprétations

[1] Le fait est que des recueils très volumineux, en quatre, en six et jusqu'à dix volumes in-4°, avaient dû être publiés pour servir de guides aux commis de la ferme préposés à la perception de ces différentes taxes. Il est vrai que l'application de nos lois sur l'enregistrement est également loin d'être simple, et a motivé un nombre de commentaires suffisant pour remplir une bibliothèque.

plus ou moins rigoureuses, selon que le préposé est plus ou moins avide... Le fermier est le législateur souverain dans les matières qui sont l'objet de son intérêt personnel. »

Ainsi la Cour des aides, avec la haute autorité qui lui appartenait comme chargée de l'enregistrement et de l'interprétation des édits concernant les impôts, ainsi que du jugement en appel des réclamations soulevées par les contribuables, la Cour des aides, disons-nous, s'était prononcée contre l'affermage des impositions. Elle n'avait pas craint de signaler au gouvernement et à la nation que les fermiers généraux apportaient dans le recouvrement des droits indirects une âpreté excessive, et donnaient à leur personnel des instructions qui n'avaient pour but que de grossir le produit de ces droits, au mépris même de la loi. L'opinion de la Cour était conforme au sentiment public, et un contrôleur général animé de l'esprit novateur eût tout préparé pour la suppression des fermiers généraux. Si Necker avait été plus entreprenant, il aurait tout préparé pour affranchir le Trésor du concours de la ferme générale, pour garder les bénéfices que réalisait cette dernière, et pour délivrer les contribuables d'une institution qu'ils ne supportaient qu'avec impatience. Mais il n'était nullement enclin aux grandes réformes, il se défiait des résultats qu'elles pourraient produire et il s'exagérait les difficultés inhérentes à toute transformation administrative. « Il avait une sagacité rare pour apercevoir dans le plus grand détail et dans le plus grand éloignement les vices, les inconvénients de chaque mesure, et cette faculté d'étendre à l'infini ses observations le rendait souvent indécis [1]. » Il préférait donc les améliorations aux changements, et il aimait mieux maintenir un organisme vieilli et reconnu vicieux, quitte à en corriger les principaux défauts, que de se lancer dans l'inconnu en le remplaçant par un système nouveau.

[1] Malouet, *Mémoires*, I, 221.

Il se décida en conséquence à conserver la ferme générale, mais à en restreindre les attributions et à diminuer le nombre de ses intéressés, ainsi que leurs profits. « On ne savait, dit à ce sujet Métra [1], s'il penchait du côté des fermes ou des régies : il s'est mis des deux côtés. » Plus tard, et dans des circonstances plus graves, cette même tendance aux demi-mesures devait avoir pour conséquences de créer au gouvernement les plus graves embarras et d'enlever à Necker toute autorité sur l'opinion. Quoi qu'il en soit, voici la combinaison qu'il adopta et qui fut sanctionnée par un arrêt du Conseil du 9 janvier 1780.

La perception des droits d'aides fut distraite de la ferme générale, et elle devint l'objet d'une régie, à laquelle fut confié également le recouvrement de divers droits précédemment affermés. La perception des droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier fut aussi retirée à la ferme générale, et une administration distincte, constituée en régie intéressée, en fut chargée, en même temps que du recouvrement du produit des bois, des domaines ruraux et des droits seigneuriaux appartenant à la couronne. Quant à la ferme générale, elle continua de subsister pour la levée des gabelles, des traites intérieures, des douanes et des droits sur le tabac. Mais il n'y eut plus que quarante fermiers généraux au lieu de soixante ; leur traitement fixe fut ramené à 30,000 livres par an, et des 1,560,000 livres formant le fonds de roulement de chacun d'eux, il fut fait deux parts : 1,200,000 livres ne reçurent qu'un intérêt de 5 p. 100, et 360,000 livres eurent droit à 7 p. 100 d'intérêt annuel; étant stipulé toutefois que cette dernière somme serait remboursée après la paix. Enfin, les clauses insérées dans le bail furent doublement avantageuses à l'État, en ce que le produit net à verser dans les caisses du Trésor se trouva beaucoup augmenté [2], et qu'au delà d'un certain ren-

[1] *Corresp. secrète*, IX, 156.

[2] Le bail passé en 1774 par Terray avec Laurent David, faisait res-

dement, les bénéfices de la ferme furent attribués à l'État par moitié. Cette dernière disposition transformait en quelque sorte la ferme générale en régie intéressée, puisque l'amélioration des taxes, due au progrès de la richesse publique et à une plus stricte application des règlements, devait pour partie profiter au Trésor.

Les nouveaux accords conclus par Necker avec la ferme générale étaient donc très supérieurs aux précédents, et ils avaient le mérite d'augmenter, au point de vue fiscal, les attributions des agents de l'État. En somme, l'arrêt du Conseil du 9 janvier 1780 répartissait la perception des impôts indirects entre trois administrations : la régie générale, comportant vingt-cinq régisseurs et ayant dans ses attributions le recouvrement des droits d'aides sur les boissons, des droits d'octroi et des droits perçus sur divers produits fabriqués, tels que les cuirs, les fers, les huiles, les cartes, l'amidon ; l'administration générale, composée des vingt-cinq administrateurs, et chargée de faire rentrer les revenus des domaines et bois, les droits de contrôle et les droits domaniaux ; enfin la ferme générale, à laquelle étaient amodiés les droits sur le sel et sur le tabac, ainsi que les traites intérieures et les taxes de douane. Cette organisation exista jusqu'à la Révolution, et comme elle diminuait l'importance des fermiers généraux, qu'elle accroissait en outre les recettes du Trésor, elle fit, au moment où elle fut adoptée, honneur au ministre qui en avait eu l'idée.

Une disposition contenue dans le bail de 1780 valut encore à celui-ci des éloges mérités : c'est la clause qui, renouvelant une décision prise par Turgot, supprima à l'avenir toutes les croupes. Nous avons déjà dit qu'on désignait par

sortir un prix annuel de 152 millions. Celui que Necker consentit en 1780 à Nicolas Salzard, convint d'un prix de 122,900,000 livres, mais les droits d'aides, de contrôle, d'insinuation, en avaient été distraits, et ils s'élevaient à plus de 60 millions. Enfin, le chiffre de 122,900,000 livres n'était qu'un minimum; le produit normal des impôts affermés fut évalué à 126 millions, et les sommes perçues en sus durent être partagées par moitié entre l'État et la ferme générale.

ce mot des parts d'intérêt qui étaient réservées dans les affaires de finance aux protégés de la cour : ils mettaient ou étaient censés mettre des fonds dans la ferme et ils touchaient une portion des bénéfices. Lors de la conclusion du bail signé en 1774 avec Laurent David, Terray avait stipulé pour différents croupiers, parmi lesquels figuraient plusieurs membres de sa famille, un prélèvement annuel de 1,250,000 livres. Les prélèvements avaient été rarement aussi élevés ; mais, quel qu'en fût le chiffre, ils étaient toujours onéreux pour le Trésor, car les fermiers généraux en faisaient entrer le montant dans les charges du bail, et ils se couvraient de la perte qui en résultait pour eux en consentant un moindre prix pour le produit net des impôts. L'abus des croupes, condamné en principe depuis l'avènement de Louis XVI, ne pouvait pas revivre. L'opinion publique n'en sut pas moins gré à Necker d'avoir, le premier, renouvelé le bail de la ferme générale, en le purgeant des clauses qui accordaient à quelques privilégiés un profit inavouable sur le produit des impôts.

CHAPITRE X

I. Efforts de Necker pour corriger les vices de la comptabilité publique. — Arrêt du Conseil de 1778, qui rattache plus intimement au Trésor les caisses des receveurs et payeurs. — Déclaration du roi, de 1779, sur les comptes à rendre par les comptables. — Necker a le tort de laisser subsister un trop grand nombre de caisses indépendantes. — Une déclaration de 1781 prescrit, mais ne parvient pas à obtenir, l'envoi rapide au contrôle général des relevés partiels de recettes et de dépenses. — II. L'arbitraire préside, sous l'ancien régime, à la concession des pensions. — Elles sont considérées comme des actes de la munificence royale, et sont souvent accordées pour des motifs tout autres que les services rendus à l'État. — Ceux qui les obtiennent n'ont pas de droit à faire valoir. — La fermeté du contrôleur général est la seule barrière aux concessions abusives de pensions. — Nombreuses réductions opérées à différentes époques sur les arrérages des pensions. — La dépense momentanément réduite ne tarde pas à être accrue par de nouvelles concessions; sa progression. — Necker promet de payer exactement les arrérages, puis il réglemente à nouveau la matière des pensions en 1776 et 1778. — Celles-ci continuent à s'accroître; leur montant en 1781.

I

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler à plusieurs reprises les imperfections de la comptabilité publique. Un homme aussi versé que Necker dans le maniement des affaires ne pouvait manquer d'en être très frappé. Aussi

s'efforça-t-il de remédier aux défauts qui éveillèrent le plus son attention, et il adopta à cet effet plusieurs mesures d'une utilité incontestable.

Il constata tout d'abord un manque de centralisation des plus regrettables dans le fonctionnement des caisses dépendant du Trésor. Alors que placé à la tête de sa maison de banque, il avait eu le soin élémentaire de tenir son caissier sous sa dépendance immédiate, qu'il ne lui aurait pas permis d'effectuer des paiements ou de consentir des avances sans le consulter préalablement, et qu'il avait exigé que cet auxiliaire le tint constamment au courant des rentrées de fonds, il acquit vite la triste expérience que les choses ne se passaient pas ainsi au contrôle général. L'organisation des receveurs et trésoriers était telle que le ministre des finances ne connaissait jamais au juste l'état de leurs caisses, et qu'il n'était informé que tardivement, et parfois d'une façon incomplète, de leurs opérations. Necker estima avec raison qu'il fallait remédier à cette situation, et il fit rendre, le 18 octobre 1778, un arrêt du Conseil « portant établissement d'un nouvel ordre pour les caisses de dépenses. » Le préambule de cet arrêt est digne d'être reproduit, car il permet d'apprécier la gravité de la lacune qu'il s'agissait de combler. « Sa Majesté est informée que les diverses caisses de dépenses instituées pour rendre la comptabilité plus distincte ne se trouvent plus soumises à l'inspection de l'administration des finances. Il en résulte que l'intérêt particulier que cette administration doit prendre à l'économie, devient inutile au service du roi dans une manutention de la plus grande importance. Il en résulte encore que le département des finances, ignorant ainsi la somme des débits et des fonds libres qui existent dans ces diverses caisses, ne peut pas les faire concourir à la facilité du service général... Il arrive enfin que par l'effet de cette séparation établie entre les opérations des trésoriers et la surveillance de l'administration des finances, ce

département ne peut pas appliquer constamment les revenus perçus dans les provinces à l'acquittement des dépenses nécessaires dans ces mêmes lieux, et faire cadrer ainsi les paiements et les recettes dans toutes les parties du royaume ; ce qui doit souvent occasionner et des doubles frais de transport à la charge du roi, et un défaut d'harmonie dans la circulation. Mais Sa Majesté a surtout reconnu de quelle importance il était pour l'ordre et le maintien du crédit qu'aucun trésorier ne pût faire des avances et négocier des billets à l'insu de l'administration des finances et sans sa participation. » En conséquence, ordre fut donné aux trésoriers, payeurs et caissiers, de faire connaître à l'administration des finances de l'état leur caisse, de tenir les registres qui leur seraient prescrits, de dresser jour par jour le compte exact de leurs recettes et de leurs dépenses, et d'en envoyer tous les mois une copie à l'administration centrale. Défense leur fut faite en outre de souscrire ni avances ni billets à terme.

Toutes ces prescriptions étaient sages, et en rattachant plus directement au Trésor les différentes caisses disséminées à Paris et en province, elles devaient corriger en partie les abus dont se plaignait le ministre. Cependant, il n'y a pas à le dissimuler, elles ne constituaient qu'une amélioration insuffisante. La vraie réforme aurait consisté à supprimer les nombreuses caisses qui existaient alors. Sous prétexte de mieux distinguer l'emploi des fonds, on les avait multipliées et on en avait fait autant d'organismes particuliers. De là naissait une complication infinie dans la comptabilité, et le contrôleur général des finances n'était véritablement pas maître de son service. L'unité du Trésor public, telle qu'elle est depuis longtemps pratiquée, a été un immense progrès que Necker ne chercha pas à atteindre. Il se contenta d'abolir un certain nombre de caisses particulières. Nous l'avons montré dans le chapitre précédent se livrant à la suppression de divers offices de trésoriers ; à

ceux que nous avons énumérés, il faut joindre encore les charges de trésoriers des Ligues suisses, de la police de Paris, de la maréchaussée de l'Ile de France, des gages des maîtres de poste, des haras, de l'école vétérinaire, etc. Ayant ainsi restreint un abus, cela lui suffit, et il s'occupa d'en atténuer un autre.

A cette époque tous les faits de recette et de dépense étaient loin d'être centralisés dans les écritures du Trésor. Une partie des recouvrements lui restait inconnue et beaucoup de paiements n'étaient point portés à sa connaissance, parce qu'ils étaient faits par des caisses locales au moyen de prélèvements sur le produit de divers droits et de divers revenus. On comprend le désordre qui en résultait, et pour apprécier les fâcheuses conséquences d'un pareil état de choses, il suffit de se reporter à la peinture qu'en fait Necker dans le préambule d'une déclaration du roi en date du 17 octobre 1779, relative à la comptabilité : « Tous les registres et les comptes du Trésor royal, où l'on devrait naturellement trouver le détail exact de l'universalité de nos recettes et de nos dépenses, ne présentent à cet égard, que des connaissances insuffisantes et des renseignements incomplets; une partie des impositions n'y est ni versée, ni même connue, et diverses sortes de dépenses étant habituellement acquittées par diverses caisses, il n'en existe non plus aucune trace au Trésor royal. Cependant les dépôts de la Chambre des comptes ne peuvent point suppléer au vice de ces dispositions, non seulement parce que ce n'est qu'au bout d'un très grand nombre d'années que tous les comptes particuliers sont rendus et appuyés, mais encore parce que, étant divisés entre toutes les Chambres des comptes de notre royaume, ce ne serait que par l'effort d'un travail immense qu'on parviendrait à former des résultats... Nous avons senti de quel avantage il serait d'établir une forme de comptabilité qui fît passer au Trésor royal toutes les recettes et tous les paiements, non pas toujours en es-

pèces, mais par forme de quittances et d'assignations, de manière qu'en ouvrant les registres du Trésor royal, on pût voir clairement le rapport exact entre les dépenses et les revenus ordinaires de chaque année, et séparément le montant des dépenses et des ressources extraordinaires. Nous ne pouvons nous dissimuler que cette méthode, si utile et si importante, rendra bien moins secret l'état de nos finances;... mais moins nous répandrons de voiles sur l'état de nos finances et sur leur administration, et plus nous aurons de droits à l'amour et à la confiance de nos sujets. » La déclaration de 1779 édicta par suite les dispositions suivantes : A partir de 1780, tous les comptables ne seront déchargés des deniers par eux reçus qu'en produisant des quittances délivrées par les gardes du Trésor royal ; « afin que les recettes et les dépenses appartenant à chaque année soient à l'avenir distinctes et séparées, » ils remettront les deniers à celui des gardes qui était en exercice dans l'année sur laquelle seront imputables les fonds par eux reçus ; « afin de maintenir en tout temps une balance exacte entre les revenus et les dépenses ordinaires, » les gardes du Trésor rendront, dans des chapitres distincts, compte des recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires. Toutefois les rentes et charges qui se prélèvent sur certains revenus continueront d'être acquittées comme par le passé.

Les prescriptions qui précèdent avaient manifestement pour but de compléter celles adoptées en 1778. Elles se proposaient de faciliter la surveillance du Trésor sur les différentes caisses de l'État, d'empêcher toute confusion, d'une part, entre les recettes et dépenses propres aux différentes années, de l'autre, entre les recettes et dépenses normales et celles n'ayant qu'une origine exceptionnelle, enfin de raffermir l'autorité du contrôleur général des finances sur les nombreux agents chargés des encaissements et des paiements. Rien de mieux, mais à y regarder de près, on reconnaît pourtant qu'elles ne remédiaient que

bien faiblement au mal signalé dans le préambule de la déclaration royale.

A quoi servait de se plaindre publiquement de ce que le détail des recettes et des dépenses de l'État n'était pas exactement connu du chef du département des finances, de ce que toutes les impositions n'étaient pas versées au Trésor, de ce que les opérations des comptables n'étaient vérifiées que tardivement par les Chambres des comptes, du moment qu'on laissait subsister tous ces vices de la comptabilité? La déclaration du 17 octobre 1779 constatait ces faits, elle les regrettait, mais elle ne contenait aucun article de nature à en prévenir la continuation. Elle n'avait en somme d'autre portée que d'améliorer la tenue des écritures des comptables, et elle ne procurait pas au Trésor le moyen d'être renseigné plus vite et plus complètement qu'auparavant. Tant qu'on ne se décidait pas à substituer, dans l'organisation du Trésor, l'unité à la division, et à transformer les trésoriers et receveurs d'une foule de services en comptables subordonnés au contrôleur général; tant que l'on conservait l'indépendance de la caisse des ponts et chaussées, de celle des bâtiments du roi, de celle des monnaies, de celle des revenus casuels, de celle du marc d'or, de celle des écoles royales militaires, de celle de l'Hôtel des Invalides, de celle du régiment des gardes suisses, de celle des charges assignées sur les fermes, de celle des rentes sur l'Hôtel de Ville ou sur les revenus des pays d'États, etc., etc., il était impossible que la confusion ne persistât pas. Après les mesures prises en 1778 et 1779, le Trésor royal allait continuer à ne pas encaisser la totalité des recettes de l'État, car la plupart des caisses ci-dessus énumérées avaient des fonds qui leur étaient spécialement affectés, et à ne connaître beaucoup de dépenses qu'après leur accomplissement.

Enfin un grave défaut des injonctions contenues dans la déclaration de 1779, c'est qu'elles ne devaient avoir

une certaine efficacité, que si l'administration centrale tenait rigoureusement la main à leur exécution. Or, sous l'ancien régime, il s'en fallait que la subordination administrative fût aussi ferme qu'aujourd'hui. De même que les ordres arrivaient plus lentement, l'obéissance était plus lâche; les fonctionnaires n'étaient pas soumis à une constante inspection de la part de leurs chefs, rien ne les excitait à faire preuve de zèle et ils n'avaient guère à craindre de punition s'ils se montraient négligents. Propriétaires de leurs charges, qu'ils avaient acquises à prix d'argent et qu'ils transmettaient librement, ils se sentaient plus d'indépendance que n'en ont des employés nommés et révocables par le gouvernement; ils étaient en conséquence disposés à suivre la routine à laquelle ils étaient habitués, et à opposer la force d'inertie aux innovations imaginées par le directeur général des finances. La difficulté pour celui-ci ne consistait donc point à leur ordonner de tenir certains registres et de rendre leurs comptes suivant certaines formes, mais à obtenir qu'ils obtempérassent aux ordres reçus. Peut-être Necker aurait-il, à force de fermeté, atteint ce résultat s'il fût resté au pouvoir; mais ses successeurs n'y parvinrent pas, et dans quelques années Calonne devait dénoncer aux Notables les imperfections de la comptabilité publique, avec non moins de vivacité que les préambules des déclarations de 1778 et de 1779[1].

Le préambule d'une autre déclaration, promulguée le 3 mars 1781, révèle d'ailleurs le relâchement avec lequel les règlements financiers étaient observés par les comptables. Un ancien édit d'août 1669 enjoignait aux receveurs et payeurs chargés du maniement des deniers publics, de

[1] L'*Encyclopédie méthodique* raconte (t. III, au mot *Trésorier*) qu'en 1786, un garde du Trésor royal n'avait pas encore rendu son compte pour 1773, et qu'en 1787 le dernier compte apuré du trésorier de la marine remontait à 1771. Rien ne montre mieux à quel point les réformes introduites par Necker, dans la comptabilité, produisirent peu d'effet.

transmettre à date fixe au contrôle général des finances les états au vrai des sommes par eux touchées et soldées. On appelait états au vrai les relevés des recettes et dépenses afférentes aux exercices expirés ; ils étaient classés et récapitulés dans les bureaux du contrôle général, et servaient de base au relevé d'ensemble, ou état au vrai applicable à la totalité des recettes et dépenses de l'État, que dressait ensuite le chef de ce département ministériel. Mais depuis longtemps l'envoi des états partiels n'était effectué par les comptables qu'avec une extrême négligence ; les uns ne parvenaient à l'administration centrale qu'après de longs retards, les autres ne lui étaient adressés que dans une forme incomplète. Necker voulut corriger ces abus par la déclaration du 3 mars 1781 ; suivant sa coutume il les signala dans le préambule, et il adopta diverses dispositions afin d'y mettre un terme à l'avenir. Il espérait ainsi rendre plus prompt et plus exact le travail fort délicat consistant à établir, pour chaque exercice, l'état au vrai des recettes et dépenses publiques en France. Mais l'ancienne monarchie devait sombrer avant que cette espérance ne se réalisât. Les mesures prises en 1781, en supposant qu'elles aient, à partir de cette date, apporté au Trésor des éléments d'appréciation plus complets, n'ont pas réagi sur le passé. Or, la vérification des comptes annuels était si arriérée, ainsi que nous l'avons signalé au chapitre III, que l'état au vrai de 1774 n'a été arrêté qu'au mois d'août 1787 ; ceux de 1775 à 1780 n'ont été vérifiés et approuvés par le Conseil des finances qu'en 1788, et les états au vrai de 1781 à 1785 n'ont été dressés qu'en projet par le bureau du contrôle général ; le Conseil n'avait pas encore pu en délibérer et les revêtir de son visa lorsque survint la révolution.

Si louable qu'en fût le but, les réformes apportées par Necker dans les procédés de la comptabilité publique n'ont produit, en résumé, que de médiocres résultats [1], et elles

[1] La comptabilité de l'État n'était pas la seule qui laissât à désirer et

n'ont guère servi qu'à fournir aux Français des motifs de vanter de confiance ses talents administratifs, en même temps qu'à répandre l'opinion que la connaissance des finances était ardue et en quelque sorte inaccessible au vulgaire, que l'organisation du système financier fonctionnait mal, et qu'il y avait de grands perfectionnements à y apporter.

En une autre matière, Necker opéra des réformes dont l'opinion publique lui sut gré, parce que le besoin en était vivement senti. Si leur efficacité fut médiocre, elles eurent du moins le mérite de sanctionner quelques règles qui ont survécu à l'ancienne législation.

II

De toutes les dépenses de l'État, celle qui donnait lieu aux abus les plus criants et les plus nombreux était le service des pensions. Les abus dérivaient d'une même source : l'arbitraire. D'une part, la durée du temps passé dans les fonctions publiques, les blessures et les infirmités ne constituaient pas de droit à pension, et ceux qui servaient la France, dans le militaire aussi bien que dans le civil, n'étaient jamais sûrs d'obtenir une allocation qui les mettrait ou qui mettrait leurs veuves à l'abri du besoin. D'autre

qui eût besoin d'être rendue à la fois plus simple et plus claire. Mollien raconte que celle de la ferme générale était si compliquée, que la ferme « ne pouvait rendre un compte complet de sa situation et de l'ensemble des produits de chaque nature d'impôts qu'à deux ou trois ans de date; elle ne connaissait, elle ne reproduisait que dans le cours de la quatrième année du bail, le résultat des recouvrements faits pendant la première. » (*Mém. d'un ministre du Trésor*, I, 101.) Personne avant 1789, Necker, pas plus que les fermiers généraux, n'a évidemment eu l'idée des procédés qui permettent maintenant la prompte et sûre justification des dépenses et des recettes.

part, les pensions étaient accordées sans règles fixes, et suivant ce que décidait la faveur ; les unes, et elles constituaient l'immense majorité, étaient fort modiques, à peine suffisantes pour empêcher de mourir de faim ; les autres, concédées d'ordinaire à de grands personnages, dépensant d'autant plus qu'ils avaient de plus gros revenus, atteignaient des taux élevés et ne correspondaient aucunement à des services rendus à l'État.

Que si l'on recherche la cause d'inégalités aussi injustes, elle est facile à indiquer. Cette cause provenait de la confusion qui, sous l'ancien régime, a toujours existé entre le Trésor public proprement dit et le Trésor du roi. Alors, en effet, les ressources destinées à assurer la marche de l'administration et celles nécessaires à l'entretien de la dignité royale étaient confondues ; les dépenses d'intérêt général et celles particulières à la maison du monarque n'étaient l'objet d'aucune distinction ; la totalité des recettes était censée appartenir au roi, qui devait faire face à l'ensemble des dépenses avec l'argent versé dans ses caisses par ses sujets. Il faisait de cet argent l'emploi qu'il voulait, le répartissait à son gré entre ses propres besoins et ceux du royaume, et enfin il était libre d'augmenter ou de réduire, suivant les années, le montant des différentes natures de dépenses. Avec un semblable système, on avait été logiquement conduit à admettre que les pensions n'avaient que le caractère de grâces pécuniaires, et qu'en cette qualité elles dépendaient uniquement de la munificence royale. On les considérait comme constituant des dons ou des secours obtenus à titre gracieux ; donc le roi était le maître de fixer discrétionnairement leur quotité, d'en faire profiter qui bon lui semblait, et d'en diminuer la charge lorsqu'elle devenait trop lourde pour ses finances. Cette manière de comprendre la nature des pensions avait eu de déplorables résultats. Elle avait permis d'en refuser, ou du moins de n'en accorder que de très minimes, à de modestes fonc-

tionnaires et à de vieux militaires dépourvus d'appui en haut lieu ; de réserver pour les courtisans, pour les protégés des ministres et pour les proches des gens en place, les plus importantes, alors même qu'elles n'étaient pas méritées ; de grossir à certains moments le chiffre des pensions, lorsque le contrôleur général manquait de fermeté dans la défense des fonds du Trésor ; d'amener par suite de l'embarras et des retards dans le paiement des sommes affectées aux pensionnaires, et de forcer en quelque sorte le gouvernement, quand il se sentait par trop obéré, à prononcer des réductions soudaines d'arrérages.

Des faveurs injustifiées avaient fini par devenir des usages ; ainsi les ministres, en quittant le pouvoir, recevaient des pensions qui n'étaient généralement pas inférieures à 50,000 livres, leurs veuves en touchaient de 30,000 livres, leurs filles étaient pensionnées de 4,000 à 10,000 livres. Les premiers présidents des parlements et des autres cours souveraines, les procureurs généraux de ces compagnies, les maréchaux et la plupart des possesseurs de grandes charges, soit à la cour, soit dans l'administration, cumulaient, avec leurs traitements, de riches pensions, qui étaient comme un accessoire de leurs grades et dignités. On trouvait naturel que des personnes qui n'avaient à aucun titre droit aux générosités du roi, reçussent une pension en considération des services d'un père, d'un oncle, d'un parent, et que beaucoup de pensions fussent reversibles sur la tête des enfants, jusqu'au dernier survivant d'entre eux[1].

Quant aux motifs qui décidaient de la concession des pensions, ils étaient des plus variés. Sans doute, la plupart étaient données à d'anciens officiers, à d'anciens magistrats ou autres agents civils qui les avaient bien gagnées par l'éclat

[1] Dans son discours sur les pensions, prononcé le 2 juillet 1790 devant l'Assemblée constituante, Camus cite une demoiselle de Maulde qui obtint, à quatorze ans, une pension de 4,000 livres reversible à sa postérité.

ou la longue durée de leurs services ; mais un grand nombre n'étaient dues qu'à la brigue et au caprice. Les solliciteurs invoquaient leur dévouement au roi, rappelaient les preuves qu'ils en avaient données, les dépenses dans lesquelles son service, qui n'était souvent que le séjour à la cour, les avait entraînés ; ou bien ils dévoilaient l'énormité de leurs dettes, une perte survenue dans leur revenu, leur embarras, soit pour soutenir leur rang, soit pour doter leurs enfants ; et le roi, chef de la noblesse, premier seigneur du royaume, ayant à sa disposition la fortune du pays, venait à leur secours par une libéralité annuelle.

Cette libéralité, on l'appelait une pension, mais elle n'avait aucun rapport avec le genre de dépense que nous désignons du même nom. Les pensions résultent aujourd'hui d'un contrat qui est conclu entre l'État et ceux qui entrent dans les fonctions militaires ou civiles ; l'État s'engage à leur payer, au bout d'un certain temps ou bien dans des conditions déterminées d'infirmités ou de blessures, une pension dont le taux est calculé suivant telle ou telle base, et qui est comme une prolongation du traitement d'activité. Il n'y a donc pas de place à la faveur, et quand le gouvernement estime qu'une situation exceptionnelle est de nature à justifier l'allocation d'une pension, en dehors des conditions prévues par la loi, il est obligé de s'adresser au pouvoir législatif. Au contraire, sous l'ancienne monarchie, il usait d'un pouvoir absolu, en accordant ou refusant des pensions, et comme les unes étaient la récompense de services rendus à l'État, que les autres étaient simplement le prix de recommandations pressantes, il est vrai de dire que le mot de pension s'appliquait alors à deux catégories très différentes de grâces pécuniaires. Y a-t-il en effet une analogie quelconque, sauf celle d'émarger au budget, entre un de nos retraités modernes et la marquise du Deffand, qui avait obtenu en 1763, à la sollicitation de la reine, une pension de 6,000 livres, pension dont elle-même explique

ainsi l'origine : « Cette princesse l'honorait de sa protection, en considération de feu sa tante la duchesse de Luynes, dont les services assidus, le respectueux attachement, l'absolu dévouement avaient mérité de Sa Majesté ses bontés, son amitié et sa reconnaissance[1]. » De même, rangerait-on maintenant parmi les pensionnaires de l'État des écrivains qui viendraient à être pourvus, en récompense de leurs ouvrages, de gratifications annuelles prélevées sur les fonds du Trésor? Evidemment non ; mais sous Louis XVI, l'abbé Morellet, qui avait obtenu une pension de 2,000 livres pour avoir composé un volume contre les privilèges commerciaux de la Compagnie des Indes, et Champfort, auquel ses succès littéraires avaient valu plusieurs pensions représentant quelques milliers de livres par an, figuraient, en compagnie d'une foule d'autres littérateurs, au nombre des pensionnaires du roi[2].

L'arbitraire qui présidait à la concession des pensions laissait le Trésor sans autre protection que la fermeté du contrôleur général. Quand un ministre comme Turgot dirigeait les finances, il s'opposait aux faveurs imméritées, au risque de soulever contre lui de violentes inimitiés. Mais lorsque le contrôle général était occupé par un homme faible, des grâces multipliées venaient grever le Trésor. Ainsi, une lettre du comte de Mercy, en date du 17 septembre 1776, permet de juger de ce qui se passait sous le ministère de M. de Clugny : « M^me^ de Lamballe cause embarras et dépense pour les logements de Versailles, Compiègne et Fontainebleau ; mais le plus grand des inconvénients, ce sont les grâces que cette surintendante fait accorder. On en cite déjà de remarquables : 40,000 livres de pension à son frère (le prince Eugène de Carignan), et 14,000 livres d'appointements comme colonel, quoique les

[1] *Corresp. de la marquise du Deffand*, II, 30.
[2] *Mémoires de Morellet*, I, 179, 394.

appointements des colonels ne soient que de 4,000 livres... On a donné 50,000 livres de pension à Mme la comtesse de la Marche, quoique cette pension ne fût d'usage que pour les princesses du sang veuves : Mme de Lamballe s'en mêlait... On a donné 40,000 livres de pension à M. le chevalier de Luxembourg... Une pension beaucoup moins forte (elle n'est que de 6,000 livres) a fait bien plus de bruit et de scandale. On a donné cette pension à Mme d'Andlau, jadis sous-gouvernante de Mme Adélaïde, et chassée et exilée pour avoir prêté un livre infâme à cette princesse. On a été révolté de voir gratifier cette dame, qui n'a aucun titre et qui serait oubliée sans la cause de sa disgrâce... Cette pension a été accordée à la demande de Mme de Polignac, nièce et amie intime de Mme d'Andlau, et favorite de la reine [1]. »

Le gouvernement, qui n'accordait que trop souvent des pensions dans des conditions analogues à celles rapportées par Mercy, ne se considérait pas comme lié par les engagements qu'il avait pris. Aussi, avait-il eu plusieurs fois recours à des mesures arbitraires, afin d'alléger la dépense qu'entraînait le paiement des pensions. Au début du règne de Louis XV, une déclaration royale du 30 janvier 1717, avait posé en principe que « les pensions accordées par le roi s'éteignaient à son décès de plein droit; » puis une autre déclaration, du mois d'août de la même année, avait réduit d'un cinquième les pensions de 600 à 5,000 livres, d'un quart celles de 5 à 6,000, d'un tiers celles de 6 à 10,000 livres, etc.; seules, les pensions inférieures à 600 livres avaient été maintenues intactes. Quelques années plus tard, une nouvelle réduction fut ordonnée par une déclaration du 20 novembre 1725. En 1759, le contrôleur général Silhouette, pressé par les difficultés financières sous le poids desquelles il ne tarda pas à succomber, fit

[1] *Corresp. de Marie-Thérèse et du comte de Mercy*, II, 496.

signer une déclaration en date du 17 avril, par laquelle le roi, instruit que beaucoup de grâces et de pensions avaient été obtenues sans causes légitimes, fort de « sa tendresse pour ses sujets » et invoquant « les droits de la couronne », prescrivait la revision de toutes les pensions, à l'exception de celles de moins de 600 livres, accordées à des militaires et à des marins ou à leurs veuves. Cette exception était parfaitement légitime, mais une disposition qui l'était moins, étant donné qu'on voulait diminuer les charges du Trésor, exempta également de la revision les pensions des princes, celles de la maison du roi, et celles des cours supérieures ; tant il était difficile alors de toucher aux gros abus! Les ministres qui réduisaient les sommes touchées par les pensionnaires du roi, ne se proposaient au surplus que de procurer aux finances un soulagement momentané, et ils ne cherchaient guère à prendre des garanties pour l'avenir. Ainsi, le premier président de la Cour des comptes, M. de Nicolaÿ, ayant proposé à Silhouette de soumettre à l'enregistrement de la Cour les dons supérieurs à 3,000 livres, en lui faisant observer que c'était « la précaution la plus sûre pour épargner au roi des importunités de la part de ceux qui prévoient que leurs succès seraient arrêtés par les soins d'une compagnie qui mettrait sous les yeux de Sa Majesté la surprise faite à sa religion, » le contrôleur général repoussa ce sage avis [1]. Peut-être craignait-il que les observations de la Cour des comptes ne devinssent gênantes pour lui-même et pour ses successeurs. En tout cas, au moment même où par ses ordres l'on procédait à la revision des pensions, il s'en fit attribuer par le roi une de 60,000 livres, dont 20,000 reversibles sur la tête de sa femme [2].

L'abbé Terray n'était pas homme à éprouver plus de

[1] *Silhouette et les derniers fermiers généraux*, par Pierre Clément, 45.
[2] *Id.* 72.

scrupules qu'on n'en avait montrés avant lui. Il diminua donc, en vertu d'un arrêt du Conseil du 29 janvier 1770, toutes les pensions supérieures à 600 livres, et il leur appliqua des réductions de 15, 20, 25, 30 p. 100, suivant leur taux. De plus, le paiement de trois années d'arrérages se trouvant en retard, il décida que les arrérages arriérés seraient réduits dans la même proportion. Il espérait réaliser de la sorte une économie annuelle de 1,800,000 livres; mais « les pensionnaires en crédit trouvaient toujours quelques compensations sous une autre forme, ou même se faisaient purement et simplement exempter de la retenue, comme on le voit par les lettres patentes accordées au duc d'Orléans le 24 mars 1773, qui supprimaient en sa faveur la retenue des trois dixièmes sur une pension de 150,000 livres dont il jouissait[1]. » Après avoir soulagé le Trésor en restreignant les revenus des pensionnaires, Terray était du reste tout disposé à augmenter le nombre de ces pensionnaires par la concession de nouvelles faveurs. C'est ce qui résulte du récit fait par M^me^ du Deffand de ce qui lui arriva après l'arrêt du 29 janvier. Cet arrêt lui enlevait 1,800 livres par an sur une pension de 6,000 livres, et un ami de la marquise était allé immédiatement réclamer auprès de Terray. « Le contrôleur général, raconte-t-elle à Walpole, a répondu qu'il me connaissait, qu'il serait fort aise de m'obliger, mais qu'il s'était imposé la loi de ne faire aucune exception; que tout ce qu'il pouvait faire, c'était de lui indiquer le moyen de réparer ma perte; qu'il fallait que je tâchasse d'obtenir une grâce nouvelle; que si M. de Choiseul ou quelqu'autre la demandait pour moi, loin de s'y opposer, il concourrait de tout son pouvoir à me la faire obtenir[2]. » Nous n'aurions pas reproduit ce récit, s'il ne révélait d'une façon saisissante un des scandales des réductions d'arrérages imposées aux porteurs de brevets. Non

[1] Clamageran, *Hist. de l'impôt en France*, III, 415.
[2] *Corresp. de M^me^ du Deffand*, II, 31.

seulement elles les privaient inopinément d'une partie des ressources sur lesquelles ils comptaient, et qui pour beaucoup d'entre eux étaient leur principal moyen d'existence; mais elles n'étaient définitives que pour les pensionnoires les moins protégés; les autres savaient s'en faire indemniser. Les libéralités royales se multipliaient d'autant plus que le poids des générosités antérieures était momentanément diminué, et bientôt l'économie qui aurait dû résulter des retenues avait disparu.

Des manques de foi comme ceux qu'on vient de lire ne paraîtraient pas seulement déloyaux en notre siècle; ils ébranleraient en outre le crédit de l'État, parce que les pensions de retraites forment une partie de la dette publique et qu'elles sont aussi sacrées que celle-ci. Au contraire, les procédés de Silhouette et de Terray ne présentaient pas au siècle dernier autant de gravité. Ceux qui avaient à en souffrir ne manquaient pas de se plaindre, mais le public trouvait légitime que le roi supprimât une partie des libéralités qu'il servait, plutôt que d'accroître les impôts, ou de laisser en souffrance des services plus utiles. Toutefois, nous l'avons déjà indiqué, les opérations destinées à alléger la dépense des pensions avaient le grand défaut de n'en diminuer la charge que momentanément; les abus reparaissaient vite et les nouvelles concessions ne tardaient pas à reporter le montant de la dépense au delà de ce qu'elle était avant les réductions. Ainsi cette dépense, qui en 1716 ne dépassait pas 3 millions et demi, atteignait 6 millions en 1734, et excédait 11 millions en 1756. Quelques grosses pensions auraient même dû être ajoutées à ces chiffres; elles figuraient à part dans les écritures du Trésor et n'étaient portées que sur des états de comptant.

Afin de réaliser des économies, la déclaration du 17 avril 1759 avait décidé qu'il ne serait à l'avenir accordé de nouvelles pensions que jusqu'à concurrence de la moitié

des extinctions annuelles, jusqu'au jour où le total des pensions serait ramené à 3 millions, non compris un fonds de 1 million réservé pour la récompense de services exceptionnels. Ces prescriptions ne furent pas observées. A la vérité, il ne fut payé par le Trésor aux pensionnaires que 8,600,000 livres en 1763 et 10,400,000 livres en 1774 ; mais depuis 1760, conformément à une proposition du duc de Choiseul, on avait pris l'habitude d'assigner sur l'ordinaire et l'extraordinaire des guerres, c'est-à-dire sur les fonds consacrés aux dépenses militaires, la plupart des pensions allouées aux généraux et autres officiers ; de telle sorte que Turgot, ayant fait dresser en 1775 des états sur lesquels furent portées toutes les sommes acquittées dans les différents départements ministériels au profit de titulaires de pensions, il fut établi que ces sommes atteignaient 15,600,000 livres. En 1776 elles montaient à 16 millions et demi. Alors, comme aujourd'hui, l'accroissement du chiffre des pensions était donc continu et menaçait les finances d'un danger sérieux [1].

Ce danger ne pouvait manquer d'attirer l'attention de Necker. En effet, dès qu'il fut arrivé aux affaires, il se préoccupa d'y parer. Ses idées furent vite arrêtées, et il adopta un plan consistant à respecter les pensions existantes, mais en même temps à empêcher la concession de faveurs aussi nombreuses que par le passé. Il allait par cela même s'exposer à une foule d'attaques : aussi crut-il prudent de commencer par rassurer et par s'attacher l'influente clientèle des pensionnaires du roi. A cet effet il ne se contenta pas de faire connaître qu'il leur paierait exactement leurs arrérages ; il décida en outre qu'une somme de 500,000 livres servirait à la liquidation des pensions arriérées. Il posa

[1] Les chiffres cités ci-dessus sont extraits de l'*Histoire de l'impôt en France*, par Clamageran, III, et des discours prononcés devant l'Assemblée nationale, le 4 janvier et le 2 juillet 1790, par les députés Lancy et Camus.

ensuite, dans une déclaration royale du 7 janvier 1779, des principes qui ont toujours été respectés depuis, à savoir, que les pensions sont incessibles et insaisissables, et que les arrérages non réclamés se prescrivent par trois ans.

D'autre part, afin de restreindre l'étendue des grâces, il prit les mesures suivantes. Il lui parut tout d'abord nécessaire de renfermer les pensions nouvelles dans la limite des pensions qui viendraient annuellement à s'éteindre, et de prescrire que le Trésor serait seul chargé de leur paiement. En conséquence, intervint, le 22 décembre 1776, un règlement dont le préambule explique l'objet : « Sa Majesté se propose de renvoyer à une seule époque de l'année la distribution des grâces pécuniaires; elle pourra découvrir ainsi toute l'étendue des demandes, et en rassemblant sous ses yeux la somme des différentes extinctions, elle pourra remplir le dessein qu'elle a formé de n'en appliquer qu'une partie à la distribution des grâces nouvelles, afin de ramener insensiblement cet objet de dépense à une mesure convenable. » Puis le préambule expose les abus qui résultent de l'habitude d'assigner l'acquittement des pensions sur les fonds de plusieurs caisses différentes, ce qui empêche le contrôleur général de savoir exactement le montant des libéralités auxquelles le roi s'est engagé; les inconvénients qu'offrent pour les titulaires de brevets les retards dans les paiements, ainsi que l'obligation de subir des retenues, retards et retenues qui ont pour cause la difficulté où est l'État de faire honneur à des pensions dont le chiffre total dépasse l'importance des crédits qu'il peut leur consacrer; enfin les vices du procédé d'après lequel des faveurs, souvent considérables, étaient dissimulées sous le nom de parts dans les bénéfices des fermes générales et des principaux marchés passés avec les fournisseurs des grands services de l'État. Par suite, l'arrêt de 1776 dispose qu'il ne sera plus accordé de pensions qu'au mois de décembre, que pour leur concession il sera tenu compte des

extinctions, qu'elles ne seront imputées que sur le Trésor royal, quelles ne seront pas sujettes à retenue, qu'elles se paieront au bout de l'année, et qu'il ne sera plus attribué d'intérêts dans les affaires de finances. Deux ans plus tard, des lettres patentes du 8 novembre 1778 ordonnèrent de centraliser dans les bureaux du contrôle général les rapports et pièces concernant la liquidation des pensions, et de dresser chaque année le tableau des pensions nouvellement consenties et celui des pensions éteintes, renseignements indispensables au contrôleur général, pour qu'il pût s'opposer à ce que les premières dépassassent les secondes.

Les innovations introduites par Necker dans la matière des pensions étaient si judicieuses que le législateur de 1790 se les est appropriées, et qu'elles ont passé dans les lois modernes. Peut-on dire cependant qu'elles aient apporté un remède sérieux à la situation antérieure? Qu'elles étaient combinées de façon à tarir la source des abus dont souffraient de ce chef les finances publiques? Nullement. Tout le mal venait en effet, nous l'avons démontré plus haut, de ce que les pensions étaient considérées comme de pures faveurs, dépendant du bon vouloir et de l'appréciation discrétionnaire du gouvernement. On en concluait qu'elles pouvaient être accordées dans les circonstances les plus variées, pour les motifs les plus divers, quel que fût l'âge du titulaire, alors même qu'il n'aurait pas rendu personnellement de services à l'État, et à des taux éminemment variables, sans aucun rapport avec les mérites réels de celui qui obtenait pension. La vraie réforme à réaliser aurait donc consisté à changer le caractère des pensions, et à poser des règles pour leur concession. Mais la nécessité d'apporter une aussi grave restriction à l'arbitraire gouvernemental ne se présenta pas à l'esprit de Necker, ou bien elle effraya sa timidité, et il était réservé à l'Assemblée constituante de déclarer que « les seuls services qu'il convient de récompenser sont ceux qui intéressent la société entière, » de fixer des

conditions d'âge et de durée de services, d'interdire toute clause de reversibilité, de prohiber le cumul, soit de plusieurs pensions, soit d'une pension et d'un traitement d'activité, enfin de soumettre le taux des pensions à un maximum [1].

Faute d'avoir adopté des dispositions analogues, Necker ne réussit point à arrêter la progression de la dépense des pensions. Il résistait énergiquement aux sollicitations, et il fit échouer une foule de demandes ; mais il avait fréquemment la main forcée. La guerre que la France soutenait alors contre l'Angleterre fut d'ailleurs une occasion très légitime de grâces à accorder aux officiers de nos armées de terre et de mer. Bref, quand il prit le pouvoir, nous avons vu que le total des pensions montait à 16 millions et demi. Or, en 1781, année où il quitta le ministère, les paiements effectifs faits aux pensionnaires atteignirent 23,814,988 livres [2]. En cinq ans, c'était une augmentation de plus de 7 millions, autrement dit un accroissement de 45 p. 100 dans la charge des pensions. En dépit de ses bonnes intentions et des améliorations d'ordre secondaire qu'il fit adopter, Necker ne remplit donc pas son programme, et tel qu'il le transmit à ses successeurs, le service des pensions était beaucoup plus obéré que lorsqu'il l'avait reçu.

[1] Voir la loi du 22 août 1790.

[2] Voir le discours du député Camus du 2 décembre 1790. — Cette somme de 23,800,000 livres ne représente même pas toute la dépense que le service intégral des pensions aurait imposée à l'Etat, s'il n'y avait pas eu de retard dans les paiements. En effet, dans son Compte rendu, Necker expose qu'il a entrepris des recherches afin de « connaître l'étendue des grâces viagères, connues sous le nom de pensions, gratifications annuelles, appointements conservés, subsistances, et plusieurs autres dénominations encore. » Puis il ajoute : « Votre Majesté elle-même a été surprise d'apprendre que ces différentes grâces formaient actuellement une charge annuelle pour ses finances d'environ 28 millions... Si la condition d'être méritées par des services anciens et distingués servait toujours de règle dans la concession des grâces, la dépense n'en serait jamais grande ; mais lorsque les pensions sont un objet de faveur, les limites en sont inconnues. »

CHAPITRE XI

I. Malgré l'impopularité dont était entaché le système d'impôts, Necker se propose de le maintenir tel quel pendant la durée de la guerre d'Amérique. — Il songe à améliorer le régime de la gabelle. — Inégalité des droits de gabelle, suivant les provinces. — Contrebande du sel. — Poursuites et saisies. — Dispositions rigoureuses des règlements concernant l'achat et l'emploi du sel. — Motifs qui ont empêché Necker d'atténuer et de généraliser les droits de gabelle. — II. Il se décide à perfectionner l'impôt des vingtièmes. — Cet impôt était une taxe sur les revenus. — Sa création en 1710 sous le nom de dixième; scrupules que son caractère de généralité excite dans l'esprit de Louis XIV. — Colères soulevées par l'arbitraire de sa perception; abonnements; rachat par l'ordre du clergé. — Son remplacement en 1725 par le cinquantième; son rétablissement en 1733, puis en 1741. — Mécontentements constants suscités par cet impôt; son remplacement en 1749 par le vingtième. — Création d'un second vingtième en 1756. — Remontrances de la cour des Aides en 1756. — Abrogation de la permanence des rôles des vingtièmes en 1771. — Critiques de la Cour des aides en 1775 contre la clandestinité des rôles. — Un arrêt du Conseil, en date du 2 novembre 1777, supprime les vingtièmes d'industrie dans les campagnes et facilite les réclamations. — Montant de l'impôt. — III. Pourquoi Necker veut modifier la législation sur la taille. — Brevet annuel de la taille et répartition de cet impôt entre les provinces, les élections et les paroisses. — Privilège des taxes d'office. — Inégale répartition de la taille. — Exemptions fort nombreuses; l'assujétissement à la taille est un signe de roture. — Taille réelle, mixte et personnelle. — Réglementation des exemptions par l'édit de juillet 1766 et critiques de la Cour des aides, qui affirme le droit de la noblesse et du clergé de ne point payer la taille. — Injustices commises par les collecteurs dans la répartition individuelle. — Difficultés et périls de la tâche imposée aux collecteurs. — Cadastre dans plusieurs provinces. — Efforts de Turgot pour améliorer l'assiette de la taille dans le Limousin. — Perfectionnements introduits en Champagne, en Auvergne, dans l'Ile-de-France.

— Une déclaration de 1778 facilite les réclamations. — Au lieu de remplacer les collecteurs par des agents spéciaux, Necker laisse subsister la collecte dans les campagnes. — Il fait rendre, en 1780, une déclaration royale portant que la taille ne pourra, à l'avenir, être accrue qu'en vertu d'un édit enregistré. — Elle est accueillie avec faveur, quoiqu'elle ait en fait peu de portée.

I

Lorsqu'il se fit donner la direction des finances du roi, Necker n'ignorait pas les sentiments de haine que l'immense majorité des contribuables nourrissait pour les impôts existants. Ils étaient si mal établis, et surtout si inégalement répartis, que leur poids paraissait écrasant à ceux sur lesquels il retombait. Ils n'avaient pourtant pas empêché la richesse publique de se développer depuis un demi-siècle : la progression des baux consentis par les fermiers généraux en est une preuve certaine. Le montant des baux s'était élevé, non seulement parce que les droits avaient été accrus, mais aussi parce que le commerce et l'industrie avaient pris plus d'activité, en grande partie grâce à la construction de nombreuses routes entreprises par ordre de Trudaine. Les Français étaient donc devenus moins misérables, mais par contre ils étaient moins tolérants que par le passé, et ils supportaient impatiemment des injustices qu'autrefois ils ressentaient à peine. Sous l'influence de l'esprit philosophique, ils s'étaient habitués à raisonner, à comparer, à rechercher l'origine des choses, à critiquer ce qui existait, à aspirer vers une sorte d'idéal où auraient été inconnues les imperfections humaines. Les ouvrages des économistes étaient venus attirer leur attention sur les vices du système des impositions, et bientôt elles avaient toutes paru odieuses, non seulement au peuple, mais aux classes aristocratiques et bourgeoises. Les réformes tentées par

Turgot, et encore plus que ces réformes, le langage qu'il avait tenu pour les justifier, avaient partout répandu l'opinion qu'il était urgent de faire subir aux impôts un complet remaniement.

Aussi, lorsque Necker devint ministre, l'opinion générale était qu'il travaillerait à cette grande œuvre. Mais au contraire il n'en fit rien, et, chose remarquable, personne ne lui en voulut. La France se trouvant entraînée dans une guerre contre l'Angleterre, et cette guerre étant populaire, chacun comprit que le moment n'était pas propice pour réaliser des expériences financières et dégrever les contribuables. Par patriotisme ceux-ci payèrent sans se plaindre les taxes accoutumées, et ils comprirent que le directeur général des finances devait attendre le rétablissement de la paix avant de songer à diminuer leurs charges.

Celui-ci prit pour règle le maintien des impositions, telles qu'elles existaient. Il y en avait une pourtant qui était tellement vicieuse qu'il en fit l'objet d'une étude, afin de voir s'il ne serait pas possible de l'améliorer: cette imposition était la gabelle. Quant à la supprimer, il n'y fallait pas songer, car elle rapportait au roi plus de 50 millions. Son abolition aurait entraîné, à titre de compensation, soit l'établissement d'une taxe nouvelle, soit l'accroissement de quelques-unes des impositions existantes. Or, comment inventer une taxe qui n'eût pas de graves inconvénients, et parmi les droits en vigueur en était-il un seul qui pût équitablement supporter une surélévation? Au surplus, le sel étant un objet de consommation générale, il formait par cela même une excellente matière à impôt. Ces diverses considérations, que Necker a développées plus tard dans le second volume de son traité sur l'*Administration des Finances de la France*, le déterminèrent à rechercher s'il n'y aurait pas moyen de corriger quelques-uns des défauts de la gabelle et de la rendre plus supportable, sans priver le Trésor d'une abondante source de revenus.

De tous les impôts de l'ancien régime, celui sur le sel était le plus injustement réparti. Au point de vue de sa perception, la France était divisée en provinces de grandes gabelles, provinces de petites gabelles, provinces de salines, provinces franches, provinces rédimées et pays de quart-bouillon. Les premières comprenaient l'Ile de France, l'Orléanais, le Perche, le Maine, l'Anjou, la Touraine, le Berri, le Bourbonnais, la Bourgogne, la Champagne, la Picardie et presque toute la Normandie. Elles comptaient environ huit millions d'habitants, soit le tiers de la population du royaume. Les secondes comprenaient le Roussillon, le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, le Rouergue, le Forez, le Beaujolais, le Lyonnais, le Mâconnais, le Bugey, la Bresse et une petite partie de l'Auvergne; leur population montait à environ quatre millions et demi d'habitants. Les provinces de salines, avec deux millions d'âmes, étaient formées de la Franche-Comté, de la Lorraine, de l'Alsace, du Rhétélois, du Barois et du Clermontois. Les pays rédimés, ainsi nommés parce qu'ils s'étaient jadis rachetés de la gabelle moyennant une somme d'argent une fois payée, avaient une population de quatre millions et demi ; le Poitou, l'Aunis, la Saintonge, l'Angoumois, le Limousin, et la plus grande partie du Périgord, de l'Auvergne, du Quercy, de la Guienne, du comté de Foix et du Bigorre composaient les pays rédimés. La population des provinces franches approchait de cinq millions d'âmes, et ces provinces, dans lesquelles la gabelle n'avait jamais été établie, étaient la Bretagne, l'Artois, la Flandre, le Hainaut, le Boulonnais, le Calaisis, la principauté de Sedan, le Béarn et la basse-Navarre. Enfin le pays de quart-bouillon, peuplé d'un demi-million d'habitants, comprenait une portion restreinte de la Normandie.

Cette simple énumération suffit pour que l'on comprenne les inconvénients d'une pareille bigarrure. Le prix du sel présentait en effet de très grands écarts, suivant la

catégorie à laquelle appartenait chaque province. A quelques lieues de distance, la valeur de la denrée était très différente, et ceux qui avaient à la payer cher se croyaient victimes d'une spoliation, en voyant que parmi leurs voisins les uns étaient affranchis de tous droits, et les autres astreints à des droits plus modérés que les leurs. Aussi la contrebande du sel était-elle très active, et les faux-sauniers qui s'y livraient jouissaient de sympathies presque générales, car l'opinion publique ne parvenait pas à considérer comme criminels, des gens dont l'industrie avait pour conséquence de soustraire les consommateurs les plus fortement taxés à l'acquittement de droits que ne supportaient pas, du moins dans la même proportion, les autres consommateurs du royaume.

S'il n'avait pas été sévèrement réprimé, le commerce interlope du sel aurait pris un développement plus notable encore, et tari le produit de l'impôt. Aussi sur toutes les frontières des provinces où la gabelle n'était pas en vigueur et de celles où on appliquait les tarifs les moins élevés, une surveillance rigoureuse avait dû être organisée à grands frais. Une armée de commis arrêtait les voitures sur les chemins, visitait leurs chargements, procédait à des visites domiciliaires, pénétrait même de nuit dans les maisons afin de découvrir les approvisionnements frauduleux de sel, et opérait une foule d'arrestations. Il résulte des constatations faites par ordre de Necker, que les saisies, dans l'intérieur des habitations, montaient en moyenne à 3,700 par an. « L'on voit de plus qu'on a arrêté, année commune, sur les grands chemins ou dans les lieux de passage, 2,300 hommes, 1,800 femmes, 6,600 enfants, 1,100 chevaux, 50 voitures. Mais il est juste d'observer que le plus grand nombre des femmes et des enfants sont relâchés promptement, la punition à leur égard se bornant, dans les cas ordinaires, à la confiscation et à une courte détention. Le nombre d'hommes envoyé annuel-

lement aux galères pour la contrebande du sel et du tabac passe 300[1]. »

Le prix moyen du quintal de sel était de 62 livres dans les provinces de grandes gabelles, de 33 livres 10 sous dans celles de petites gabelles, de 21 livres 10 sous dans les pays de salines, de 6 à 12 livres dans les pays rédimés, de 2 à 9 livres dans les provinces franches et de 16 livres dans le pays de quart-bouillon. Mais les indications qui précèdent ne sont que des moyennes, et comme toutes les moyennes, elles ne font pas connaître la réalité des choses. Les inégalités étaient plus considérables qu'elles n'en donnent l'idée. Ainsi le prix du sel était de 62 livres dans le Perche et de 54 livres en Normandie, bien que ces deux provinces fissent partie des grandes gabelles. Le Roussillon et le Lyonnais, quoique appartenant aux petites gabelles, payaient le sel, l'un 19 livres le quintal, l'autre 45 livres. De même cette denrée se vendait en Franche-Comté 16 livres et en Lorraine 30 livres, bien que toutes deux fussent provinces de salines. En outre, dans les pays de grandes et de petites gabelles, certains lieux étaient privilégiés et recevaient à un prix de faveur le sel destiné à leur consommation ; des villes importantes, telles que Le Havre, Dieppe, Honfleur, Fécamp, Saint-Valéry-sur-Somme, et parfois de simples villages, se trouvaient dans ce cas. Enfin des personnages occupant des places à la cour, dans la magistrature ou dans les finances, avaient droit à des distributions de sel faites soit gratuitement, soit à un taux inférieur au cours ordinaire : elles étaient connues sous le nom de *francs-salés* et portaient sur environ 15,000 quintaux par an[2]. Donc, parmi les Français, les uns se procuraient du sel à un prix qui ne représentait que les frais de production et de transport,

[1] *Administ. des finances de la France*, II, 57.

[2] « Les francs-salés doivent être considérés comme un petit supplément de gages, et une sorte de caractère honorifique semble y être attaché. » (Necker, *Admin. des fin. de la France*, II, 21.)

augmentés du bénéfice des marchands; les autres au contraire ne pouvaient s'en procurer que moyennant l'acquittement de droits qui triplaient, quadruplaient ou même décuplaient le prix de la denrée. Plus les communications devenaient faciles entre les diverses régions du royaume, plus les lumières et le sentiment de l'égalité entre habitants d'une même patrie se répandaient, et plus un traitement aussi dissemblable devait soulever de colères de la part des contribuables.

Les règlements sur la gabelle étaient une autre cause d'irritation, car les exigences vexatoires et oppressives s'y trouvent accumulées. En vertu de ces règlements, on ne peut s'approvisionner de sel que dans les greniers établis par la ferme générale. Ils sont plus ou moins nombreux suivant les généralités. Ainsi, tandis qu'il y en a quarante-six dans celle de Tours, vingt-cinq dans celle d'Orléans, vingt-deux dans celle de Rouen, il n'y en a que quinze dans celles d'Amiens et de Soissons, quatorze dans celle de Moulins et deux dans celles de Caen. En tout, deux cent cinquante-trois greniers sont répartis dans les provinces de grande gabelle. Dans les pays de petite gabelle les greniers sont plus nombreux : on en compte vingt-six dans le Bas-Languedoc, vingt et un dans le Haut-Languedoc, vingt-cinq en Dauphiné, quinze en Provence, etc. Chaque grenier possède un ressort exclusif pour la vente du sel. Il n'est ouvert que deux fois par semaine. Il est administré par des employés, appelés officiers de greniers à sel, qui font les livraisons, tiennent la comptabilité tant des quantités à prendre par les habitants de la circonscription que de celles qui leur sont fournies pour les différents usages, et qui prononcent contre eux des amendes en cas d'infraction aux règlements. Les achats faits par un chef de famille ne sont valables qu'à la condition qu'ils aient été effectués au grenier dont il relève. Un autre grenier est souvent plus rapproché de son domicile, ou bien situé dans une ville

avec laquelle il a des relations plus faciles et plus fréquentes; mais il ne peut pas y acheter du sel, et il est tenu de faire un trajet de plusieurs lieues pour acquitter dans le grenier de sa circonscription son *devoir de gabelle*.

On nomme ainsi l'obligation à laquelle on est soumis de prendre annuellement livraison d'une certaine quantité de sel, à raison d'un minot, soit 39 livres, par famille ; cette quantité doit être achetée en une fois, ce qui force une foule de malheureux paysans ou ouvriers à s'endetter pour solder cet achat, et s'ils ne parviennent pas à réunir l'argent nécessaire, s'ils achètent en détail leur sel au regrattier, ils sont poursuivis au bout de l'année pour n'avoir pas accompli leur devoir de gabelle, et condamnés à payer la somme qu'ils auraient dû verser entre les mains du receveur de leur grenier. Le sel que l'on a acheté, on n'est même pas libre de l'employer comme on veut; quand on s'est présenté au grenier, il a fallu en effet déclarer à quel usage est destiné le sel que l'on va emporter, s'il servira à saler le pot ou à saler un porc, et on commet un délit, on s'expose à une amende de 100 à 300 écus, sans parler de la saisie de la marchandise, si on consacre à une salaison de viande le sel levé pour les usages ordinaires de la cuisine [1].

La ferme générale, chargée de la perception des droits de gabelle, veillait à ce que ces prescriptions fussent respectées, et pour cela elle avait sollicité du gouvernement des ordonnances qui donnaient à ses commis le droit de visite chez les particuliers. Toutes les maisons étaient en conséquence soumises à l'exercice des employés de la ferme ; il leur appartenait de fouiller partout, afin de s'as-

[1] Aux termes de l'ordonnance sur les gabelles (titre VIII, article 32), le sel d'impôt, c'est-à-dire celui destiné à la consommation journalière, ne devait « être employé qu'à l'usage du pot et de la salière seulement. » Toutefois ceux dont les familles ne se composaient pas d'un nombre de membres suffisant pour la consommation du sel auquel ils étaient imposés, pouvaient obtenir des officiers du grenier l'autorisation de consacrer le surplus à des salaisons.

surer que le sel n'avait pas servi à un emploi frauduleux, et quand même leurs perquisitions n'aboutissaient pas à la rédaction de procès-verbaux, elles jetaient l'inquiétude dans les pauvres ménages. Bien entendu, les petites gens étaient presque uniquement exposées à leurs rigueurs, car ils n'osaient guère s'en prendre à de gros fermiers, à de riches bourgeois, à des nobles ou à des ecclésiastiques, qui se seraient plaints de leurs tracasseries et qui auraient eu assez de crédit pour se faire écouter.

Ces faits furent-ils exposés à Necker par ceux de ses collaborateurs qu'il avait chargés d'étudier la question de la gabelle? En tout cas, comme ils étaient de notoriété publique, l'envie ne lui manqua pas d'adoucir le régime barbare que nous venons de faire connaître, mais il n'osa pas le changer. Il en fut surtout détourné par la crainte de se créer des difficultés avec les provinces franches et rédimées. Ne pouvant en effet renoncer au produit de la gabelle, il ne voyait qu'une réforme possible : c'était d'atténuer le taux de l'impôt, de l'uniformiser et d'étendre sa perception à toutes les provinces. Il avait été frappé de ce que la consommation du sel variait en raison inverse du montant des droits. Tandis qu'elle ne représentait par tête que neuf livres et onze livres trois quarts dans les provinces de grandes et de petites gabelles, elle atteignait quatorze livres dans les pays de salines, dix-huit livres dans les provinces franches et rédimées. Il en avait conclu qu'en adoptant des droits raisonnables, soit vingt-cinq livres par quintal, la consommation prendrait un essor remarquable dans les provinces de grandes et petites gabelles, et que l'excédent de consommation d'une part, les économies dans les frais de surveillance et de perception d'autre part, atténueraient beaucoup la perte à provenir de l'abaissement des droits. Mais pour que cette perte fût entièrement comblée, il fallait soumettre à la taxe de vingt-cinq livres par quintal les provinces affranchies ou rachetées de la gabelle. Or,

comment les États de Bretagne, de Béarn, de Navarre, d'Artois, de Flandre, et les parlements de Bordeaux, de Rennes, de Pau, accepteraient-ils l'extension de l'impôt sur le sel? « Les provinces privilégiées opposeraient, les unes des droits appuyés sur l'acte de leur réunion à la France, d'autres le titre d'un ancien rachat et une habitude de plusieurs siècles. Cependant, l'on doit le reconnaître, les engagements contractés envers les provinces ne peuvent pas être d'une moindre valeur que les autres promesses des souverains: tout se tient dans les grandes sociétés par les liens de la justice [1]. »

Necker ne se crut donc pas fondé à proposer au roi de substituer à la gabelle un impôt uniforme sur le sel. Il ne vit pas que les concessions accordées jadis par nos rois à quelques provinces, lors de leur réunion à la couronne, et les contrats qu'ils avaient passés avec d'autres à l'effet de les soustraire à la gabelle, en échange du versement immédiat de sommes dont ils avaient un pressant besoin, ne pouvaient pas avoir pour effet d'empêcher à jamais une répartition plus équitable des contributions. Il ne comprit pas qu'un peuple a toujours le droit de changer son système d'impôts afin de le perfectionner, qu'une taxe légère et générale sur le sel, à la sortie des marais salants et des salines, n'aurait eu d'ailleurs rien de commun avec la législation surannée de la gabelle, et que le principe de la solidarité nationale exige que tous les habitants d'un même pays supportent également les sacrifices qui sont nécessaires à l'acquittement des dépenses publiques.

[1] *Admin. des fin. de la France*, II, 37.

II

Faute d'une compréhension nette des droits de l'État et par crainte de réclamations passagères, le directeur général des finances laissa donc les Français soumis comme devant à tous les vices de la gabelle. Mais il apporta des modifications à deux des impôts qui figuraient alors parmi les plus attaqués.

L'un d'eux, appelé les vingtièmes, offrait cette particularité d'être une taxe sur les revenus. Elle datait du commencement du dix-huitième siècle; d'où l'on peut conclure que des réformes qui sont aujourd'hui réclamées comme des innovations sont loin d'avoir ce caractère, et que leur adoption constituerait au contraire un retour en arrière. Les hommes politiques qui demandent que l'on introduise l'impôt sur le revenu dans notre pays, ne se doutent pas d'ordinaire qu'ils patronnent une institution fiscale dont l'origine est aussi lointaine. En tout cas, comme ils vantent ses prétendus avantages de simplicité et d'égalité, il est bon de savoir comment l'impôt en question se percevait jadis, ainsi que la façon dont il était apprécié par ceux qui avaient à l'acquitter.

L'impôt des vingtièmes portait cette dénomination depuis 1749, et il consistait en un prélèvement sur les revenus de tous les habitants du royaume, nobles ou roturiers. Avant d'être désigné sous le nom de vingtièmes, il avait existé sous d'autres appellations, et tout d'abord il avait reçu celle de dixième. Le dixième avait été créé en 1710 par un neveu de Colbert, par le contrôleur général Desmarets.

Peu de temps auparavant, en 1707, l'illustre Vauban avait

publié son mémoire sur *La dîme royale*. Témoin attristé des besoins de l'État et des ruines que semait dans les campagnes le recouvrement de taxes encore plus mal assises qu'elles n'étaient lourdes, il avait dans cet ouvrage célèbre pris la défense des petits et des humbles. « Je me sens obligé d'honneur et de conscience, avait-il écrit dans sa préface, de représenter à Sa Majesté qu'il m'a paru que de tout temps on n'avait pas eu assez d'égard en France pour le menu peuple, et qu'on en avait fait trop peu de cas; aussi c'est la partie la plus ruinée et la plus misérable du royaume. C'est elle, cependant, qui est la plus considérable par son nombre, et par les services réels et effectifs qu'elle lui rend; car c'est elle qui porte toutes les charges, qui a toujours le plus souffert, et qui souffre encore le plus. » Aussi, afin de soulager « la partie basse du peuple qui, par son travail et son commerce, et par ce qu'elle paie au roi, l'enrichit et tout son royaume », avait-il préconisé le remplacement de la plupart des taxes par une imposition unique, qui aurait été égale au dixième au plus du produit brut des biens ruraux, maisons, rentes, pensions, appointements et salaires. En outre, et cette proposition constituait la vraie hardiesse de son livre, il avait soutenu que tous les sujets de l'État ayant besoin de sa protection, et l'État ne pouvant subsister que par l'appui que tous les sujets doivent lui prêter, « de cette nécessité il résulte : premièrement, une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions de contribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser; deuxièmement, qu'il suffit, pour autoriser ce droit, d'être sujet de l'État; troisièmement, que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public[1] ». Vauban avait donc compris que l'État n'aurait de larges ressources à sa

[1] Vauban, *La dîme royale*, maximes fondamentales.

disposition que le jour où il ferait supporter l'impôt à toutes les classes de la population, et il avait en même temps démontré l'iniquité des privilèges pécuniaires. Ces idées, qui pour triompher eurent besoin d'attendre jusqu'en 1789, étaient loin d'être mûres à la fin du règne de Louis XIV [1]. Mais le contrôleur général Desmarest, réduit aux pires expédients par la prolongation et les désastres de la guerre de la succession d'Espagne, s'inspira, tout en le dénaturant, du projet de Vauban. Il pensa que, dans la situation presque désespérée où se trouvait la France, tous les Français, quelle que fût leur qualité, pouvaient légitimement être soumis à un nouvel impôt, qui s'ajouterait à ceux qu'ils payaient déjà et qui frapperait la totalité de leurs revenus. Il donna à cette contribution le nom d'impôt du dixième, et il l'établit par un édit du 10 octobre 1710.

Aux termes de cet édit, les revenus de toute espèce devaient être atteints dans la proportion de 10 p. 100 de leur montant: revenus des biens ruraux, des maisons, des charges et offices, appointements, arrérages des rentes et pensions, bénéfices des commerçants, manufacturiers, banquiers et gens d'affaires. Les salaires des ouvriers et domestiques, ainsi que les profits purement professionnels, n'étaient pas soumis à la taxe du dixième. En outre, les contribuables étaient autorisés à retenir, jusqu'à due concurrence, le montant de la taxe sur les sommes qu'ils payaient à leurs créanciers, en vertu d'un acte judiciaire ou d'un contrat notarié. Quant à l'évaluation des revenus, elle devait résulter de la déclaration des contribuables; ceux-ci étaient tenus d'indiquer en détail la nature et la valeur de leurs biens, ainsi que le produit annuel qu'ils en retiraient. Une amende

[1] Vauban avait lui-même prévu l'opposition « des gens qualifiés de tout ordre », et parmi les « raisons secrètes contre le système de la dîme royale » énumérées dans son dernier chapitre, il avait noté « le peu de compassion qu'ils ont pour la misère des peuples, qui ne va pas jusqu'à les obliger à se relâcher de rien en leur faveur, au préjudice des vues qu'ils peuvent avoir par rapport à leurs intérêts. »

du double punissait le défaut de déclaration, et une amende du quadruple toute déclaration reconnue fausse. L'administration recevait et contrôlait les déclarations; il dépendait des intendants de provinces de les admettre ou de les contester, et d'infliger des amendes, sauf recours au Conseil d'état.

Tel qu'il avait été institué, l'impôt du dixième était donc essentiellement égalitaire; il astreignait aux mêmes droits toutes les classes, il les confondait au point de vue du paiement de l'impôt, et il réalisait ainsi en matière fiscale une véritable révolution. Louis XIV, d'après ce que raconte Saint-Simon, hésita beaucoup pour ce motif à sanctionner la taxe dont Desmarets lui proposait l'établissement. Il fut plusieurs jours à se demander s'il avait le droit d'imposer les nobles et les ecclésiastiques à l'égal des simples roturiers; mais enfin il se décida, et voici le récit qu'il aurait fait à son médecin Maréchal : « Il lui conta que l'extrême besoin de ses affaires l'avait forcé à de furieux impôts; que l'état où elles se trouvaient réduites le mettait dans la nécessité de les augmenter très considérablement; que, outre la compassion, les scrupules de prendre ainsi le bien de tout le monde l'avaient fort tourmenté; qu'à la fin il s'en était ouvert au Père Tellier, qui lui avait demandé quelques jours à y penser, et qu'il était revenu avec une consultation des plus habiles docteurs de Sorbonne, qui décidait nettement que tous les biens de ses sujets étaient à lui en propre, et que, quand il les prenait, il ne prenait que ce qui lui appartenait; qu'il avouait que cette décision l'avait mis fort au large, ôté tous ses scrupules et lui avait rendu le calme et la tranquillité qu'il avait perdus[1] ». Si paradoxale que fût l'opinion des docteurs de Sorbonne, elle ne contribua pas moins à l'adoption d'un des premiers impôts qui aient également atteint les diffé-

[1] *Mémoires de Saint-Simon*, V, 362. (Edit. Chéruel.)

rentes classes de la nation, et à raison de sa généralité le dixième donna immédiatement un rendement élevé.

Mais cette imposition avait un défaut, qui souleva dès le principe contre elle les plus vives réclamations : elle prêtait à l'arbitraire dans l'évaluation des revenus, elle livrait les déclarations individuelles à l'appréciation plus ou moins malveillante des agents de l'administration, elle ne donnait aux particuliers aucune garantie contre les taxations exagérées et contre les recherches parfois indiscrètes des employés du fisc. Les contribuables se sentirent par suite menacés dans leurs biens, troublés dans leur dignité, et inquiets de l'intrusion d'étrangers dans leurs affaires de famille. Saint-Simon a traduit ces préoccupations avec une rare âpreté de langage : « Il fallait d'abord tirer de chacun une confession de bonne foi, nette et précise, de son bien, de ses dettes actives et passives, de la nature de tout cela. Il en fallait exiger des preuves certaines et trouver les moyens de n'y être pas trompé. On compta pour rien la désolation de l'impôt dans une multitude d'hommes de tous les états,... le manque de bien suppléé par la réputation et le crédit, dont la cessation allait jeter dans une ruine inévitable, la discussion des facultés de chacun, la combustion des familles par ces cruelles manifestations et par cette lampe portée sur leurs parties les plus honteuses..... Tout homme, sans aucun excepter, se vit en proie aux exacteurs, réduit à supputer et à discuter avec eux son propre patrimoine, à recevoir leur attache et leur protection sous les peines les plus terribles, à montrer en public tous les secrets de sa famille, à produire lui-même au grand jour les turpitudes domestiques enveloppées jusqu'alors sous les replis des précautions les plus sages et les plus multipliées : la plupart à convaincre, et vainement, qu'eux-mêmes propriétaires ne jouissaient pas de la dixième partie de leurs fonds... Il ne fut que trop manifeste, que la plupart payèrent le quint, le quart, le tiers de leurs biens, pour

cette dîme seule, et que, par conséquent, ils furent réduits aux dernières extrémités. Les seuls financiers s'en sauvèrent par leurs portefeuilles inconnus et par la protection de leurs semblables, devenus les maîtres de tous les biens des Français de tous les ordres[1]. »

Il est permis de penser que le duc de Saint-Simon exagère quand il prétend que beaucoup de contribuables eurent à payer plus du dixième de leurs revenus, car les documents de l'époque prouvent que la nouvelle taxe fut en général perçue avec ménagement ; mais il est incontestable que son caractère inquisitorial et arbitraire détermina tous ceux qui purent le faire à s'en affranchir. Plusieurs villes et provinces, ainsi que diverses corporations, rachetèrent leur part d'impôt moyennant une somme une fois payée. La plupart des pays d'États s'engagèrent à verser tous les ans au Trésor des abonnements, aux lieu et place du dixième. Enfin l'ordre du clergé, pour s'en faire exempter, consentit au roi un don gratuit extraordinaire, et une déclaration du 27 octobre 1711 reconnut que les biens ecclésiastiques, « biens consacrés à Dieu, donnés à l'église pour le culte divin, la nourriture des pauvres et leur subsitance », ne pouvaient être astreints à l'impôt.

L'édit de création de 1710 avait formellement promis que le dixième serait supprimé à la paix. Il ne fut toutefois aboli que par un édit du mois d'août 1717, et au bout de quelques années le gouvernement, ruiné par les prodigalités de la régence et par les folies du système de Law, se vit obligé d'avoir de nouveau recours à l'impôt sur le revenu. Mais les souvenirs qu'il avait laissés étaient mauvais, et Pâris-Duverney, qui dirigeait alors les finances, crut nécessaire d'en diminuer le taux, d'en changer le nom et de modifier la forme de sa perception. Un édit du 5 juin 1725 disposa en conséquence que tous ceux qui

[1] Saint-Simon, *Mémoires*, V. 362, 366.

avaient autrefois payé le dixième, acquitteraient le cinquantième sur le produit brut de leurs terres, de leurs maisons, de leurs capitaux, et des bénéfices de leur commerce ou industrie, étant spécifié en outre qu'en ce qui concerne le revenu des terres, le prélèvement aurait lieu en nature, et que dans les autres cas il s'opérerait en argent. L'édit relatif au cinquantième souleva des résistances unanimes; les parlements protestèrent, et des désordres se produisirent dans les campagnes. L'impôt ne put être levé, et encore très imparfaitement, que pendant deux années, et il fut aboli en 1727.

En dépit de cette fâcheuse expérience, lorsque la France se lança, en 1733, dans la guerre de la succession de Pologne, les ministres du roi n'hésitèrent pas à demander à l'impôt sur le revenu le supplément de ressources dont ils avaient besoin; cette fois ils en revinrent purement et simplement au dixième, et une déclaration du 17 novembre 1733 le rétablit tel qu'il avait existé de 1710 à 1717. Le désir d'échapper à son arbitraire ne fut pas moins accentué qu'à cette époque; un grand nombre de provinces et de villes s'abonnèrent, afin d'éviter à leurs habitants la déclaration de leurs revenus et les investigations des agents des fermes. Quant au clergé, il obtint d'en être exempté, moyennant le versement d'un don gratuit extraordinaire de 12 millions. La perception du dixième cessa en 1736; mais cinq ans plus tard, lors de la guerre de la succession d'Autriche, une déclaration royale du 29 août 1741 la remit en vigueur pour toute la durée des hostilités. Les rentes et la finance de certaines charges furent affranchies de l'impôt. Toutefois, l'administration ayant procédé d'office à la confection des rôles, sans attendre les déclarations des contribuables, il lui fut facile d'élever le chiffre des revenus taxés, et le produit de l'impôt s'accrut notablement. Une violente opposition contre le dixième se manifesta aussitôt, et elle menaçait de prendre

de telles proportions, que le gouvernement se relâcha de sa rigueur première, et qu'il contracta avec beaucoup de communautés, de villes et de provinces, des abonnements qui les dispensèrent de subir les vexations inhérentes au recouvrement du dixième. Les grands seigneurs trouvèrent presque tous le moyen de verser pour leur quote-part des sommes inférieures à celles qu'on aurait pu exiger d'eux; beaucoup de nobles et de riches bourgeois durent à la protection des intendants d'être taxés au-dessous de ce qu'aurait permis l'importance de leurs facultés contributives, et le clergé racheta par un nouveau don gratuit de 43 millions la quotité d'impôt lui incombant.

Lorsque la paix eût été signée à Aix-la-Chapelle, au mois d'octobre 1748, la population s'attendait à ne plus avoir à supporter le dixième, et la déception fut grande quand on s'aperçut que le gouvernement ne paraissait nullement disposé à y renoncer. Les parlements de province s'émurent, ils manifestèrent l'intention de déclarer sa perception illégale à l'avenir, et celui de Bordeaux rendit, au mois de mars 1749, un arrêt par lequel il défendait aux receveurs de l'exiger, sous peine de punition corporelle. En apprenant « cette démarche insolente », le marquis d'Argenson écrivait : « Cela pourrait être suivi d'une révolte populaire, car le parlement ne parle pas pour ses droits et pour ses hautaines prérogatives, mais pour le peuple qui gémit de la misère et des impôts. Le dixième se paie par les médiocres fortunes comme par les grosses ; les pauvres en gémissent plus que les riches, absolument et proportionnellement[1]. » M. de Machault, contrôleur général, comprit qu'il lui fallait prendre un parti au sujet de l'impôt sur le revenu, et comme l'état déplorable des finances rendait son maintien nécessaire, comme d'autre part le mécontentement des contribuables rendait inévitable son allègement,

[1] D'Argenson, *Mémoires*, V, 410.

il décréta, en mai 1749, malgré les remontrances du parlement de Paris, un édit qui remplaça le dixième par le vingtième, sauf en ce qui concerne les pensions et appointements, auxquels le dixième continua à être applicable par voie de retenue, et qui soumit au prélèvement d'un vingtième tous les revenus, à l'exception des rentes sur l'État et des valeurs du Trésor. Le préambule insiste sur l'équité d'un impôt qui se répartit également sur tous les sujets du roi, proportionnellement à leurs biens et facultés, et l'article 4 de l'édit déclare passibles du vingtième « tous propriétaires et usufruitiers, nobles et roturiers, privilégiés et non privilégiés, même les apanagistes et engagistes. » Le montant du vingtième devait être consacré à l'amortissement de la dette publique, et afin de le rendre aussi productif que possible, tous les abonnements qui avaient été précédemment consentis furent rapportés, le contrôleur général ayant acquis la conviction qu'ils étaient défavorables au Trésor. En outre, il fut stipulé que des vérifications générales des revenus seraient effectuées dans les différentes provinces, afin que le montant des rôles annuels fût en rapport avec le rendement vrai des propriétés. Machault fit en effet de louables efforts pour que le vingtième fût payé partout d'après le produit réel des biens-fonds et des offices ; mais il eut à lutter contre les États de la Bretagne et du Languedoc, qui s'opposaient à ce que le fisc procédât dans ces provinces aux évaluations que comportait l'assiette de l'impôt. Le clergé résista également avec énergie à l'obligation de déclarer les revenus dont il jouissait, et finalement les choses en revinrent à peu près à ce qu'elles étaient autrefois. Plusieurs provinces s'abonnèrent pour le vingtième, comme elles s'étaient abonnées pour le dixième, et le clergé s'en racheta par un don gratuit. Néanmoins, d'après les ordres du contrôleur général, les intendants se montrèrent plus sévères dans la fixation des rôles, ils élevèrent les sommes servant de base à l'im-

pôt, et de cette façon le vingtième rapporta au Trésor plusieurs millions en sus de ce que donnait la moitié du dixième.

Les dépenses de la guerre de Sept ans ne permirent pas du reste au gouvernement de se contenter d'un vingtième, et une déclaration du 7 juillet 1756, dont l'enregistrement nécessita la tenue d'un lit de justice, ordonna de lever un second vingtième. Ce ne fut pas encore assez : un édit de février 1760 établit un troisième vingtième. La perception cessa en 1764, mais les deux autres vingtièmes, qui équivalaient comme quotité à l'ancien dixième, furent maintenus et devinrent une des ressources normales de l'État. De plus, malgré la suppression du dixième, deux sous additionnels qui avaient été autrefois ajoutés au principal de cette taxe continuèrent d'être perçus, et le dixième de retenue fut étendu à toutes les sommes payées par le Trésor royal à titre de pensions, de gages, d'intérêts, d'avances et de bénéfices de gestions financières. Les arrérages des rentes en furent seuls dispensés, car on reconnut que si l'État, qui était continuellement obligé de recourir à des emprunts, imposait les rentes, il perdrait le bénéfice de l'impôt par le renchérissement des capitaux prêtés. C'est la même raison qui fait encore obstacle à la taxation de la rente.

Le doublement du vingtième donna lieu à de graves difficultés. Il fournit au parlement l'occasion de blâmer la gestion des finances, de dénoncer l'exagération des dépenses et des emprunts, et de signaler au roi la misère de ses sujets. La cour des Aides se plaça sur un autre terrain, et les critiques qu'elle dirigea contre les vingtièmes montrent à quel point cette taxe était mal combinée. Dans des remontrances du 14 septembre 1756, la Cour constate l'incertitude des évaluations administratives et les dissimulations auxquelles prête le système des déclarations faites par les contribuables. Elle fait remarquer que pour atteindre les com-

merçants « et autres dont la profession est de faire valoir leur argent, » mais en même temps afin d'éviter « une inquisition odieuse dans l'intérieur de chaque famille, » on a cru devoir les dispenser de communiquer leurs inventaires aux agents du fisc, et de déclarer la valeur de leurs marchandises, leur argent comptant et le montant de leurs billets ; dès lors, ils sont taxés en dehors de tout élément sérieux d'appréciation ; on a respecté le secret de leurs affaires, mais on les a livrés à l'arbitraire. « Déjà plusieurs refusent de se livrer à aucune entreprise incertaine, ayant appris par une fâcheuse expérience qu'on évalue leur fortune d'après les efforts qu'on leur voit faire, sans considérer quel en est le succès, et qu'ils ne peuvent obtenir aucune modération, quelque revers qu'ils aient éprouvé. Bientôt tout établissement considérable sera ruineux pour ceux qui oseront le hasarder, s'ils n'ont eu l'art de se mettre sous la protection des arbitres de l'imposition, en les persuadant de l'utilité de leurs entreprises. » Dans un autre passage de ses remontrances, la Cour des aides se plaint de ce que l'impôt des vingtièmes présente des lacunes, et de ce que certaines catégories de citoyens soient parvenues à y échapper : « D'autres, dit-elle, ont augmenté leur fortune, et même accumulé des trésors considérables par les gains qu'ils ont fait dans le recouvrement des deniers royaux ou dans la perception des droits établis au profit de Votre Majesté : il semble que ceux-là devraient être compris, plus que personne, dans la classe des particuliers dont la profession est de faire valoir leur argent, et qui, à ce titre, sont sujets au paiement du vingtième d'industrie ; personne n'ignore cependant qu'ils ont été assez heureux pour s'en faire exempter. » On peut trouver, et plusieurs historiens ont en effet soutenu, que les attaques de la cour des Aides contre le vingtième d'industrie étaient excessives, attendu que cette taxe, levée sur les profits des commerçants, fabricants et banquiers, ne produisait guère plus de

2 millions par an. Néanmoins il faut avouer que la Cour était parfaitement fondée à trouver regrettable l'arbitraire avec lequel cette taxe frappait les bénéfices commerciaux, et aujourd'hui que le commerce, l'industrie et la banque absorbent des capitaux incomparablement plus importants qu'au siècle dernier, la critique contenue dans les remontrances de 1756 mérite d'autant plus d'être méditée [1].

La fixité des rôles des vingtièmes était une des principales préoccupations des contribuables. Cette fixité leur procurait un double avantage: d'abord elle les garantissait contre l'augmentation des droits par eux payés; ensuite, elle les mettait à l'abri de recherches incessantes de la part des employés des fermes. Aussi, le parlement ne consentit, en 1763, à maintenir les deux vingtièmes, qu'à la condition que les rôles existants ne seraient pas modifiés. Le gouvernement prit volontiers cet engagement, parce qu'il était de nature à faire accepter par le pays la prorogation d'un impôt qui n'avait jusqu'alors existé qu'en temps de guerre; mais comme la permanence des rôles diminuait son rendement, Terray l'abrogea par un édit de novembre 1771, et il prescrivit une nouvelle évaluation de tous les revenus. Cette opération ne fut que partiellement exécutée; elle fut entravée par le mauvais vouloir des contribuables, et elle marcha avec une extrême lenteur. C'est ce qui résulte d'un renseignement contenu dans le rapport de Calonne, concernant l'impôt territorial : sur 22,508 paroisses soumises au vingtième, 4,902 seulement se trouvaient vérifiées en

[1] Au sujet de l'estimation des profits du commerce, la Cour s'exprimait ainsi : « Il a fallu recourir à des évaluations arbitraires, et ceux qu'on a cru devoir assujétir aux vingtièmes d'industrie sont obligés d'attendre leur sort d'une décision qui ne peut être rendue que sur des estimations incertaines, décision contre laquelle néanmoins il serait inutile de se pourvoir, puisqu'il n'est pas plus possible au contribuable d'en prouver l'injustice, qu'il ne l'a été au commissaire de Votre Majesté de la rendre avec justice et en connaissance de cause... Que d'abus doivent naître d'une autorité arbitraire! A combien de haines, de vengeances et de vexations de toute espèce ne doit-elle pas donner lieu! »

1782, dix ans après que les nouvelles estimations avaient été ordonnées[1]. La revision des rôles n'excita pas moins un mécontentement général, parce que, partout où elle eut lieu, elle amena un rehaussement des taxes « de près de moitié[2] », parce qu'elle entraînait des investigations gênantes de la part du fisc, et que chaque particulier s'en sentait menacé.

La cour des Aides consacre aux vingtièmes une partie des célèbres remontrances qu'elle adopta un an après l'avènement de Louis XVI, et qui portent la date du 6 mai 1775. Elle leur adresse un reproche qu'elle avait déjà formulé dans des remontrances du 23 juin 1761. A cette époque, elle s'était plainte de la clandestinité qui entourait l'établissement des rôles ; elle avait demandé qu'ils fussent déposés au greffe des élections et qu'ils fussent communiqués aux intéressés. Il lui paraissait inadmissible que des citoyens fussent astreints à acquitter une contribution proportionnelle à leurs revenus, sans avoir la faculté de se rendre compte de l'exactitude des calculs et des faits motivant l'imposition. Elle avait donné à entendre que si l'administration tenait secrets les rôles, c'était afin de dissimuler la masse des injustices et des erreurs qu'elle commettait. Ces observations étant restées sans effet, elle les renouvelle en ces termes: « Croirait-on que depuis quarante années, les rôles des vingtièmes ne sont pas encore déposés dans aucun registre où les particuliers puissent les consulter?... La plupart des infidélités des préposés du vingtième sont nécessairement inconnues et impunies, à la faveur de cette clandestinité. Par exemple, quand un préposé trahit l'intérêt du fisc en ménageant le contribuable qu'il veut favoriser et que, pour cacher au ministre cette prévarication, il remplit le vide en augmentant injustement les autres

[1] Rapport de Calonne, du 23 février 1787, à l'Assemblée des notables.

[2] Même rapport.

cotes, ceux qui se trouvent lésés ne peuvent faire connaître cette iniquité, parce qu'ils ne le pourraient que par l'inspection du rôle entier et que ce rôle est secret. » La cour des Aides expose ensuite que l'impôt des vingtièmes est très impopulaire, parce que l'arbitraire préside à sa perception ; que les contribuables sont dans l'impuissance de faire accueillir leurs réclamations, qu'ils se sentent placés dans la dépendance des préposés, et qu'ainsi il s'est formé « un nouveau genre de puissance intermédiaire, celle des commis ». Elle ajoute : « Les ministres voulurent tirer de l'imposition tout le parti possible, et d'autre part, les particuliers qui se voyaient imposés d'après leurs baux, employèrent aussi toutes les ruses possibles pour se soustraire à l'imposition par des baux simulés, des pots-de-vin, etc. ; et ce fut alors (en 1770) que le gouvernement établit une inquisition aussi impraticable qu'odieuse, aussi onéreuse à Votre Majesté par les frais que préjudiciable au peuple par les vexations ». En conséquence, la Cour insiste pour que le montant des vingtièmes soit rendu immuable, et que l'on fasse dresser par les communautés d'habitants un cadastre sur lequel le revenu de chaque fonds sera indiqué.

La question des améliorations dont étaient susceptibles les vingtièmes ayant ainsi été soulevée par les remontrances du 6 mai 1775, Necker étudia les changements qu'il convenait d'apporter à cet impôt, et ils firent l'objet d'un arrêt du Conseil en date du 2 novembre 1777, confirmé et développé par un autre, rendu le 26 avril 1778. L'arrêt en question eut un double objet : la suppression des vingtièmes d'industrie dans les bourgs et villages, et la réglementation des vérifications nécessitées par l'évaluation des revenus. « Les vingtièmes d'industrie, dit le préambule, imposition assise sur les fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelligence, ne pourront jamais être répartis avec une sorte d'équité, qu'à l'aide d'une inquisition tellement illimitée qu'une estimation même arbitraire devenait

préférable. » Leur produit était d'ailleurs très restreint, et il ne compensait pas par son importance les difficultés d'une estimation exacte. Enfin, le favoritisme exerçait, en ce qui concerne cette branche des vingtièmes, la plus fâcheuse influence sur les appréciations des employés de la perception ; toute personne bien apparentée, disposant d'un certain crédit ou parvenant à se faire craindre, tout possesseur d'un commerce prospère, tout propriétaire d'un domaine de quelque valeur, réussissait à faire accepter des déclarations souvent très atténuées pour ses revenus mobiliers et le produit de son travail ; au contraire, les simples paysans étaient relativement surtaxés. « Sa Majesté a remarqué, déclare le préambule, que c'est la classe la plus pauvre de ses sujets qui paie les vingtièmes dans la proportion la plus exacte... Elle eût voulu abolir entièrement cette imposition. » L'état des finances royales ne permettant pas la suppression absolue des vingtièmes d'industrie, ils continuèrent de subsister dans les villes, là où le commerce et les affaires avaient de l'activité, et ils furent supprimés dans les campagnes par l'arrêt du 2 novembre 1777.

Relativement aux vérifications, Necker se refusa à admettre la thèse de la cour des Aides ; il trouvait que l'édit de 1749 avait eu raison de prescrire des évaluations destinées à se renouveler, et à proportionner le montant de l'impôt à l'augmentation générale des revenus. Sur ce point, il s'explique comme il suit dans le préambule de l'arrêt : « L'immutabilité de toutes les cotes actuelles serait une faveur accordée principalement aux propriétaires qui en ont le moins besoin. En outre, il est nécessaire que les revenus de l'État suivent, au moins à une certaine distance, le progrès de la valeur des biens, puisque ce progrès, effet inévitable de l'accroissement normal du numéraire, augmente dans la même proportion tous les objets de dépense. Enfin, si des circonstances extraordinaires contraignent jamais à un surcroît d'impositions, ce nouveau fardeau,

supportable peut-être pour une partie des contribuables, serait peut-être excessif pour les autres. » Le préambule continuait en montrant qu'il ne serait juste de rendre les cotes actuelles définitives qu'à la condition de les reviser toutes, afin de les rendre proportionnelles entre elles; mais que ce travail de péréquation jetterait l'inquiétude chez nombre de propriétaires, et qu'il serait à peu près impossible de le mener à bien. « Pour remédier à ces inconvénients, Sa Majesté a déterminé que toutes les vérifications générales qui ont été faites en 1771, et toutes celles qui auront lieu dans la suite, ne pourront être renouvelées que vingt ans après l'époque desdites vérifications. Cette révolution de temps est nécessaire pour occasionner une variation sensible dans le produit et la valeur des biens-fonds. » L'édit de 1777 disposa en conséquence que les cotes individuelles ne seraient modifiées qu'à la suite d'une revision d'ensemble s'appliquant à toutes les propriétés de la même paroisse ; c'était là une excellente précaution pour mettre les particuliers à l'abri des tracasseries du fisc, et leur assurer le bénéfice de la fixité de l'impôt.

Enfin les réclamations des contribuables furent facilitées; ils eurent dorénavant le droit d'obtenir communication de leurs cotes, de soumettre leurs demandes en dégrèvement à l'examen de trois propriétaires notables, choisis par la paroisse, et d'opposer une réponse à l'avis contraire des agents chargés de l'instruction.

Grâce aux adoucissements apportés en 1777 à la perception des vingtièmes, les plaintes qu'elle soulevait s'apaisèrent. Mais si l'on veut juger équitablement cet impôt, on ne doit pas oublier les protestations que le système des déclarations à faire par les contribuables et des évaluations arrêtées par l'administration avait si longtemps motivées, ni surtout perdre de vue qu'afin de le rendre acceptable aux populations, Necker dut disposer qu'à l'avenir il n'atteindrait plus, du moins dans les campagnes, que les revenus

fonciers, plus faciles à connaître que les revenus mobiliers, et que ses rôles resteraient immuables pendant une longue période, au lieu de suivre le développement de la matière imposable. Enfin, il faut tenir compte de l'imperfection d'un impôt qui, nonobstant les rigueurs déployées par les agents du fisc, permettait aux contribuables de dissimuler une grande partie des revenus que les vingtièmes auraient dû atteindre. Avant 1774, chaque vingtième ne rapportait annuellement que 15 à 16 millions de livres. Du temps de Necker, le recouvrement fut mieux fait, et le produit du vingtième monta à 22 ou 23 millions; mais il eût été moitié plus considérable sans les fraudes et les complaisances auxquelles donnait lieu l'établissement des rôles.

III

Si l'impôt des vingtièmes avait besoin d'être amélioré, celui de la taille en avait besoin bien davantage encore. Il était presque aussi inégal que la gabelle et que la corvée; sa répartition entre les provinces et les paroisses comme entre les contribuables était faite arbitrairement, et les sommes qu'il rapportait à l'État paraissaient au peuple d'autant plus écrasantes qu'il avait à peu près seul à les fournir. Ceux mêmes qui étaient affranchis de la taille en signalaient avec amertume les défauts, et voici le jugement que, dans des remontrances en date du 9 juillet 1768, la cour des Aides en avait porté : « La taille est généralement regardée comme le plus dur de tous les impôts; le poids en est supporté par les citoyens les plus pauvres et les plus utiles; l'arbitraire y règne, et on l'aggrave encore chaque jour, en feignant de vouloir le détruire; la taille

éteint toute émulation et toute industrie, parce que l'industrie est tantôt un motif, tantôt un prétexte d'augmentation de taxe. » Necker résolut de soulager les taillables. En adoucissant leur sort, il était sûr de l'applaudissement populaire. Mais les mesures qu'il prit n'eurent qu'une efficacité restreinte, et il importe de relater les circonstances dans lesquelles il les adopta.

Au point de vue du paiement de l'impôt, la situation n'était pas la même pour les pays d'États et pour les pays d'élections. Les sommes payées par les premiers à titre de taille étaient réglées une fois pour toutes, elles ne variaient point suivant les années, elles étaient réparties et perçues par les soins des États et le montant en était versé ensuite dans les caisses du Trésor. Mais dans les pays d'élections, la taille était soumise à un tout autre régime. Voici comment les choses se passaient.

Sur la proposition du contrôleur général, le roi arrêtait tous les ans en son Conseil ce qu'on appelait le brevet de la taille, c'est-à-dire le chiffre total de l'impôt, en principal et accessoires. Les accessoires de la taille se composaient de plusieurs taxes additionnelles, qui avaient été successivement établies sous différents prétextes, notamment pour l'entretien des gens de guerre, et qui étaient devenues permanentes ; elles étaient connues sous les noms de crues, de taille militaire, d'ustensiles, etc. Elles entraient pour un tiers environ dans le total de la contribution exigée des taillables. Pendant très longtemps il n'y avait eu qu'un seul brevet, mais en 1767 on avait imaginé, sous prétexte de donner à la taille une certaine fixité, d'émettre deux brevets : l'un applicable au principal de la taille, l'autre aux accessoires. Le montant du premier fut rendu immuable ; au contraire, celui du second resta variable, en raison des besoins du Trésor, de telle sorte que les contribuables ne furent pas plus garantis qu'auparavant contre l'aggravation de la taille. En définitive, la première opération nécessitée

par la perception de cet impôt, et consistant dans la détermination des brevets ainsi que dans la répartition entre les généralités, dépendait entièrement du gouvernement. Il lui appartenait aussi de répartir la part afférente à chaque généralité, entre les élections qui la composaient : on donnait à cette seconde opération le nom de commission.

Une fois que le Conseil du roi l'avait effectuée, on expédiait aux intendants des lettres-patentes qui leur ordonnaient de procéder à la répartition, ou comme l'on disait, au département de la taille entre les paroisses et communautés de chacune des élections. Ils auraient dû faire cette répartition avec l'assistance des officiers de l'élection, mais souvent ceux-ci n'étaient pas consultés. En tout cas, comme ils n'étaient pas nommés par les contribuables et qu'ils occupaient des offices vénaux, ils n'avaient aucune autorité pour défendre les intérêts des taillables, et, en fait, le travail de répartition entre les paroisses était l'œuvre des subdélégués, agents placés sous la dépendance exclusive des intendants, choisis par eux, et rétribués au moyen de fonds prélevés sur les contributions des provinces. Lorsque le contingent de chaque paroisse avait été arrêté par l'intendant et ses subdélégués, il ne restait plus qu'à évaluer les revenus des taillables, à déterminer l'imposition de chacun d'eux, et à dresser les rôles. Cette série d'opérations était en général exécutée par des propriétaires, qui en étaient chargés à tour de rôle, et qu'on nommait les collecteurs. Parfois elle avait lieu au jour qu'indiquait un avis affiché à la porte de l'église paroissiale, par les soins de commissaires désignés par le subdélégué et assistés tant par le syndic que par les collecteurs de la paroisse.

Le droit de fixer les cotes des taillables n'était pas abandonné d'une façon absolue aux collecteurs et aux commissaires des tailles. Il leur était enjoint de respecter ce qu'on appelait les taxes d'office. Celles-ci constituaient de véritables faveurs; elles profitaient à un certain nombre de

taillables, et par cela même elles rendaient plus lourde la part d'impôt qu'avaient à payer les autres. Elles émanaient directement des intendants, et il était admis que l'intermédiaire de ces hauts fonctionnaires se traduisait par une appréciation bienveillante du revenu imposable. Les intendants taxaient d'office les particuliers qu'ils connaissaient, ceux qui leur étaient recommandés, et ceux que, pour un motif quelconque, ils voulaient ménager. Les roturiers jouissant de quelque crédit parvenaient ainsi à être moins imposés qu'ils ne l'auraient été par les collecteurs de leur paroisse. En outre, toutes les fois que les privilégiés devaient la taille, leur qualité leur valait d'avoir leurs cotes fixées par l'intendant. Enfin, comme les taxes d'office étaient toujours très atténuées, l'administration avait fait du droit de les obtenir une sorte de supplément de traitement pour les commis employés à la perception des impôts, et pour les possesseurs de charges dans les finances. C'était aussi au moyen de taxes d'office qu'étaient imposés les taillables, pour les biens dont ils étaient propriétaires dans une paroisse autre que celle de leur domicile, et que des remises ou modérations de taille étaient accordées aux taillables victimes d'incendies et autres événements calamiteux.

Avec les pouvoirs absolus qui appartenaient à l'administration pour répartir la taille entre les provinces, les élections et les paroisses, les taillables sentaient peser sur eux une imposition entièrement discrétionnaire. L'administration, de son côté, agissant en pleine liberté et sans avoir à redouter aucun recours, n'avait pas cherché à perfectionner les opérations diverses que comportait l'impôt de la taille. Il en résultait en premier lieu qu'il était mal réparti, et qu'il se faisait sentir plus lourdement dans certaines généralités que dans les autres. D'un autre côté, la répartition entre les paroisses n'était pas mieux faite par les intendants; ceux-ci étaient fort accessibles aux recommanda-

tions; par intérêt personnel, ils dégrevaient les communautés de campagne en faveur desquelles les sollicitaient des personnages influents, et l'augmentation du contingent des autres communautés compensait les réductions accordées aux premières. « L'autorité des personnes puissantes et accréditées fait souvent modérer l'imposition d'une ou de plusieurs paroisses, à des taxes bien au-dessous de leur juste portée, dont la décharge doit conséquemment tomber sur d'autres voisines qui en sont surchargées, et c'est un mal invétéré auquel il n'est pas facile de remédier. Ces personnes puissantes sont payées de leur protection, dans la suite, par la plus-value de leurs fermes ou de celles de leurs parents ou amis, causée par l'exemption de leurs fermiers et de ceux qu'ils protègent, qui ne sont imposées à la taille que pour la forme seulement[1] ». Cet abus était une conséquence naturelle de l'omnipotence laissée aux intendants en ce qui concerne la répartition de la taille, et la cour des Aides s'en plaignit fréquemment. Elle faisait remarquer que si les habitants d'une paroisse accablée par l'impôt cherchaient à obtenir le redressement du tort qui leur était fait, leur réclamation ne pouvait parvenir au contrôleur général que par l'intermédiaire de l'intendant, que celui-ci y joignait un rapport où il présentait les faits de manière à motiver le rejet de la pétition, et qu'il ne restait plus aux malheureux contribuables qu'à payer et à se taire.

Ce n'est pas tout. Si en effet les paysans, les ouvriers, les petits propriétaires, étaient tenus d'acquitter la taille, par contre les nobles et les prêtres en étaient à peu près tous affranchis. Non seulement la noblesse héréditaire jouissait de l'exemption d'impôt[2], mais une foule de char-

[1] Vauban, *La dime royale*, 24.

[2] « Lorsque Charles VII « voulut, dit Commynes, gagner ce point d'imposer la taille à son plaisir, » il eut soin, en rendant cet impôt annuel et perpétuel, de ne pas le demander aux nobles, qui ne l'au-

ges qui conféraient la noblesse moyennant finance et qui avaient été créées dans un intérêt de fiscalité, exemptaient également de la taille ceux qui les possédaient. Nous verrons plus tard que Necker a calculé que ces charges étaient au nombre d'au moins 4000. En outre, plus de 40,000 offices vénaux transformaient leurs titulaires en fonctionnaires et par suite en privilégiés. Enfin, des abus que le gouvernement ne songeait pas à réprimer, parce qu'ils ne diminuaient pas ses recettes et qu'ils n'avaient pour résultat que d'accroître le fardeau des autres taillables, étendaient sans droit le cercle des exemptions d'impôt. Aussi peut-on dire qu'il suffisait d'avoir quelque fortune ou quelque crédit pour échapper plus ou moins complètement au paiement de la taille, et que seuls les misérables avaient à l'acquitter. Ceux-ci le savaient, et le sentiment de leur infériorité sociale leur inspirait contre tous ceux qu'épargnait l'impôt une colère contenue, qui devait bientôt éclater avec la violence que l'on sait.

La taille n'avait pas partout la même nature.

Dans le midi de la France, dans les provinces dites de droit écrit, la taille était réelle, ce qui signifie qu'elle portait sur les biens-fonds roturiers. Elle frappait en ce cas les revenus fonciers, quelle que fût la qualité du propriétaire ; un noble pouvait donc être soumis à la taille pour un domaine tenu en roture, et un simple bourgeois ne devait pas cet impôt, à raison du bien noble qu'il possédait. Toutefois, même dans les provinces de droit écrit, la taille

raient probablement pas subi, et de le faire porter uniquement sur les roturiers, de sorte que depuis trois siècles l'idée de la taille s'était associée dans l'esprit de la noblesse à l'idée de la roture. Ces mots : être mis à la taille, étaient dans notre langue synonymes de ceux-ci : être dégradé de noblesse. Les sentences de dégradation portaient même généralement les deux formules. Or, dans un pays où la noblesse était certainement plus vaniteuse qu'intéressée, qui pourrait s'étonner que ce préjugé ait concouru à aveugler longtemps les privilégiés sur l'iniquité, à la fois cruelle et vulgaire, d'une exemption d'impôt au détriment du plus pauvre et au profit du plus riche! » (De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 98.)

n'était pas en général exclusivement foncière, et une partie du contingent était levée tant sur les revenus mobiliers que sur l'industrie; alors elle devenait mixte, et elle était levée sous cette forme jusqu'à concurrence d'un tiers dans la généralité de Toulouse, d'un huitième dans celle de Grenoble, d'un dixième dans celle de Montauban, etc.

Quant aux provinces de droit coutumier, égales en superficie aux trois quarts du territoire, elles ne connaissaient que la taille personnelle, laquelle était assise sur les facultés individuelles de toute origine : la taille personnelle avait donc le caractère d'un impôt sur l'ensemble des revenus. Elle atteignait les journaliers d'après le produit présumé de leur travail, à raison de 200 journées par an; les commerçants et les fabricants, d'après l'importance attribuée à leur négoce; les capitalistes, d'après les revenus mobiliers qu'on leur supposait. On répartissait entre les propriétaires le surplus du contingent assigné à la paroisse, et les produits des terres, des maisons, se trouvaient plus ou moins lourdement taxés, suivant que les collecteurs de chaque paroisse imputaient sur les fruits du travail et sur les ressources mobilières des taillables une proportion plus restreinte ou plus élevée de l'impôt.

Les privilèges pécuniaires s'exerçaient bien plus aisément, cela va de soi, dans les pays de taille personnelle que dans ceux de taille réelle; les privilégiés n'avaient dans les premiers qu'à établir leur qualité, et ils n'étaient pas portés sur les rôles. Toutefois ils étaient indirectement atteints par la taille de leurs fermiers; ceux-ci payaient en effet des prix de location inférieurs à ceux qu'ils auraient consentis, s'il leur avait suffi d'exploiter des terres appartenant aux nobles et autres personnes exemptes, pour être affranchis de contribution.

La question des exemptions en matière de taille avait été agitée dans les dernières années du règne de Louis XV. En 1759, le contrôleur général Silhouette ayant suspendu les

privilèges des « commensaux du roi [1] » et des possesseurs d'offices, son successeur Bertin s'empressa de rapporter cette mesure; mais il édicta en 1760 des dispositions qui frappèrent les privilégiés d'une taille d'exploitation, à raison des biens qu'ils faisaient valoir eux-mêmes, et il supprima pour toute la durée de la guerre les immunités attachées à certaines charges. Puis, lorsque la paix fut rétablie, un édit du mois de juillet 1766 réglementa à nouveau la matière. Il accorda l'exemption de la taille d'exploitation aux membres du clergé, de la noblesse, des cours supérieures, des bureaux des finances, des grandes et petites chancelleries, et celle de la taille personnelle aux personnes ci-dessus énumérées, aux commensaux du roi, aux élus, à beaucoup de magistrats et d'employés de l'administration des finances, aux officiers des compagnies de maréchaussée, enfin aux habitants des villes franches. Si nombreuses que fussent ces catégories, l'édit de 1766 supprimait pourtant quelques exemptions. Aussi fut-il très attaqué par les classes privilégiées comme attentatoire à leurs droits, et, chose triste à constater, témoignage inquiétant de l'esprit de résistance qui devait un jour prochain animer la haute magistrature contre les réformes égalitaires, il fut blâmé par la cour des Aides, qui aimait tant à dénoncer les abus administratifs et à réclamer une meilleure organisation des finances. Dans des remontrances, en date du 9 juillet 1768, elle reprocha au gouvernement de vouloir, au moyen de la taille d'exploitation, « détruire indirectement les privilèges, ou plutôt le droit inhérent à la noblesse. Ce droit, affirmait-elle, ainsi que celui du clergé, est de ne point payer la taille. » Elle ne consentit à enregistrer l'édit qu'en y mentionnant le

[1] On ne désignait pas seulement par ce mot les personnes attachées au service du roi ou de ses maisons, et qui, en cette qualité, avaient *bouche à la cour*, c'est-à-dire le droit de s'asseoir à l'une des tables royales. Le titre de commensal du roi appartenait en outre à un grand nombre de fonctionnaires, et leur conférait des privilèges pécuniaires fort recherchés.

droit pour la noblesse, le clergé et les officiers des cours « de ne pouvoir être imposés à la taille pour tous les biens qui leur appartiennent, de quelque nature qu'ils puissent être, que pour l'excédent des terres labourables, qu'ils feraient labourer au delà de quatre charrues. » En vertu des anciens règlements sur la taille, les bois, prés, vignes et jardins appartenant aux nobles et aux prêtres, ainsi qu'une certaine étendue de terres labourables, étaient en effet soustraits à l'impôt. La cour des Aides ne faisait donc qu'assurer le respect de ces règlements; mais aurait-elle apporté un si grand zèle à leur défense, si ses propres membres n'y avaient pas été personnellement intéressés, en leur qualité de nobles? Et n'aurait-elle pas dû comprendre, elle qui se préoccupait de l'amélioration du sort des contribuables, que le maintien des privilèges empêchait d'alléger les taxes dont le poids leur paraissait si lourd ? Quoi qu'il en soit, les tentatives faites par le gouvernement pour diminuer le nombre des exemptions ne se renouvelèrent pas; Turgot n'eut pas le temps d'entreprendre la transformation de la taille, et quand Necker devint ministre, les taillables formaient toujours la partie la plus pauvre de la nation.

A un autre point de vue, l'impôt dont nous nous occupons aurait justifié l'intervention d'un réformateur. La répartition individuelle de l'impôt s'opérait en effet dans des conditions déplorables. On a vu ci-dessus que des collecteurs choisis parmi les habitants étaient, dans chaque paroisse, chargés de dresser l'état des biens et des revenus appartenant aux taillables, de répartir entre ceux-ci le contingent de la paroisse, et de poursuivre la rentrée de l'impôt. Ils étaient donc investis d'un pouvoir considérable, et ce pouvoir, remis à de simples paysans, donnait lieu à d'innombrables abus. Les collecteurs s'appliquaient à atténuer les cotes de taille pour eux-mêmes et pour leurs amis, quitte à surélever celles des autres propriétaires et artisans.

Ce mal datait de loin. « De laboureur à laboureur, avait remarqué Vauban dans *La dîme royale*, le plus fort accable le plus faible. » Quelques années plus tard, l'abbé de Saint-Pierre avait écrit dans son *Projet d'une taille tarifée :* « L'injustice des collecteurs est connue de tout le monde ; et même à considérer les ressorts ordinaires des actions humaines, l'inclination pour les uns, l'aversion pour les autres, les menaces des supérieurs et des créanciers, les promesses des riches, le désir de se venger, il est impossible qu'ils ne soient pas injustes et qu'ils ne fassent pas leur répartition avec beaucoup de disproportion et d'iniquité. » Pendant tout le cours du dix-huitième siècle, ils avaient en effet continué à répartir la taille au gré de leurs préférences et de leurs inimitiés. Leur manière d'opérer était aussi mauvaise sous Louis XVI que sous les règnes précédents, car c'est en ces termes qu'elle fut décrite en 1779 par l'abbé de Véry, rapporteur du comité des impositions, devant l'assemblée provinciale du Berri : « Lorsque les collecteurs des tailles ont reçu le mandement de leur paroisse, ils n'ont d'autre règle pour la répartition que l'opinion qu'ils ont de la richesse des contribuables. Le rôle des années précédentes peut servir de guide, mais il ne fait pas loi. Tout dépend de l'opinion d'un appréciateur, et cet appréciateur change tous les ans. Ces obscurités ouvrent un champ libre aux passions humaines. La faveur, la pauvreté, l'intérêt, la crainte de choquer un successeur, l'inquiétude de déplaire à un protecteur puissant, peuvent diminuer certaines taxes au préjudice d'autrui ; les sentiments de la haine et de la vengeance peuvent au contraire en aggraver d'autres, et toutes ces différentes sources d'injustice sont derrière un voile qu'il est impossible de lever. Un taillable exact dans ses paiements craint de voir, l'année suivante, son exactitude punie par une augmentation. Il en résulte que tout taillable redoute de montrer ses facultés ; il s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses

vêtements, dans sa nourriture, dans tout ce qui est soumis à la vue d'autrui. Cette honte basse, que la crainte d'une légère augmentation occasionne, énerve l'âme du citoyen. Nul ne rougit de faire le pauvre et de se soumettre à l'humiliation qui accompagne les couleurs de la pauvreté. »

Le mécontentement causé par la partialité des collecteurs était devenu tel que plusieurs intendants s'étaient décidés à envoyer dans les communautés de campagne des commissaires, avec ordre de participer à la confection des rôles. Mais souvent les commissaires n'avaient pas mieux agi que les collecteurs ; eux aussi avaient ménagé certains taillables au détriment des autres ; de plus, il était arrivé que, soit à l'instigation des intendants, soit pour faire preuve de zèle, plusieurs avaient employé l'intimidation, afin d'imposer aux paroisses un contingent de taille plus fort que celui qui leur avait été assigné auparavant, forcé les collecteurs à signer des rôles qu'ils trouvaient mal établis, et poussé la violence jusqu'à les faire mettre en prison, quand ils refusaient de se soumettre à leurs injonctions. Tous ces faits sont relatés dans des remontrances rédigées en 1758 par la cour des Aides. Les taillables n'avaient donc à peu près rien gagné à l'intervention des commissaires, et ils manquaient de garanties contre une taxation injuste. Aussi M. de Tocqueville a-t-il pu dire avec vérité : « Pour échapper à cette taxation violente et arbitraire, le paysan français, en plein dix-huitième siècle, agit comme le juif du moyen-âge : il se montre misérable en apparence, quand par hasard il ne l'est pas en réalité ; son aisance lui fait peur avec raison... Chaque contribuable avait, en effet, un intérêt direct et permanent à épier ses voisins et à dénoncer au collecteur les progrès de leur richesse ; on les dressait tous à l'envie, à la délation et à la haine [1].

Si la situation des taillables était digne de pitié, celle des

[1] De Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, 187, 188.

collecteurs ne l'était pas moins. Les règlements sur les tailles les déclaraient en effet responsables du recouvrement intégral des taxes ; ils en répondaient sur la totalité de leur avoir et pour de simples retards dans leurs versements ils étaient exposés à recevoir chez eux des garnisaires. « Il est facile de se représenter la malheureuse situation des particuliers, cultivateurs ou artisans qui, sans préparation, au début d'une année, devenaient responsables de l'établissement et du recouvrement des rôles de toute la communauté. A partir de ce moment, leur temps et leurs efforts sont intégralement consacrés à prévenir les conséquences d'une aussi terrible responsabilité. S'ils ne recouvrent pas la totalité des rôles, ils devront payer de leur poche ; un principe absolu veut « qu'en fait de taille, il n'existe jamais de non-valeurs au préjudice du roi »... L'intérêt du collecteur était de délaisser ses affaires personnelles pour éviter un plus grand mal. A ce premier préjudice se joignait celui des haines, des jalousies et des vengeances, suites inévitables des nécessités de sa gestion L'ensemble de ces causes amenait fréquemment sa ruine[1]. » Aussi la dispense d'être collecteur était-elle sollicitée par les taillables comme une grande faveur, et le gouvernement avait accordé l'exemption de la collecte à plusieurs catégories d'employés des finances : elle facilitait leur recrutement et permettait de ne leur allouer que de modiques traitements.

Les inconvénients inhérents au système de la taille personnelle, arbitrairement calculée et répartie, étaient sentis d'autant plus vivement que les pays d'États avaient trouvé moyen de les atténuer d'une façon très sensible, en faisant dresser le cadastre des propriétés sises sur leur territoire. La première province cadastrée avait été la Haute-Guyenne; le travail d'arpentage et d'évaluation des parcelles y avait

[1] Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la révolution*, I, 94.

été effectué à la fin du dix-septième siècle. Un cadastre existait également en Provence, en Languedoc, en Dauphiné, en Guyenne, en Bourgogne, en Alsace, en Flandre, en Artois, en Bretagne. La nature, la qualité et le rendement des terres étaient loin d'avoir toujours été exactement appréciés, et les plans cadastraux contenaient bien des erreurs ; en outre, plus on s'éloignait de l'époque à laquelle on avait procédé aux opérations du cadastre, moins les indications qu'il fournissait se trouvaient exactes. Néanmoins, si imparfaits qu'ils fussent, les relevés cadastraux des pays d'États donnaient une base fixe à l'impôt ; la taille dans ces provinces était une vraie taxe foncière, et les contribuables savaient d'avance la quotité d'impôt qu'ils auraient à payer.

Les pays d'élections ne possédaient pas de cadastre, à l'exception du Limousin, où un intendant, M. de Tourny, avait ordonné en 1738 « un arpentage effectif de l'étendue du terrain, suivi d'une estimation par experts de sa qualité et de ses produits. » Dans la plupart des paroisses les vérifications sur le terrain et les expertises n'avaient pas pu avoir lieu, car ces opérations étaient longues et coûteuses ; mais on y avait suppléé par les déclarations des propriétaires, contredites par les autres contribuables et vérifiées par des commissaires nommés à cet effet. « D'après les procès-verbaux d'arpentement et les déclarations fournies dans chaque paroisse, il a été formé un relevé exact des héritages possédés par chaque particulier, dans lequel l'estimation de ces héritages a été marquée sur des registres qui ont servi de base au travail des commissaires pour asseoir la taille ; ces commissaires ont été chargés chaque année de vérifier dans les paroisses les changements arrivés dans la propriété des héritages. » Ainsi s'exprime le préambule d'une déclaration du roi, portant la date du 30 décembre 1761 et relative a la taille tarifée dans la généralité de Limoges. Cette déclaration intervint à la demande de

Turgot qui venait à peine d'être nommé intendant du Limousin, mais qui avait déjà eu le temps de reconnaître que la perception de la taille variant suivant la nature et la classe des biens à imposer, valait infiniment mieux que le recouvrement abandonné au pouvoir discrétionnaire des collecteurs. Les améliorations dont était susceptible la levée de la taille ne cessèrent pas d'occuper Turgot, pendant les treize années qu'il fut placé à la tête de l'intendance de Limoges. La généralité qu'il avait à administrer était une des plus pauvres du royaume, elle était surchargée d'impositions, et Turgot estimait qu'elles montaient à la moitié du produit des terres. Dans ces conditions, c'était un immense service à rendre aux taillables que de veiller à ce que les taxes portant sur les biens-fonds fussent équitablement établies. Turgot fit en conséquence compléter le cadastre qui avait été commencé par l'ordre de M. de Tourny, et malgré les frais qui en résultaient, il engagea toutes les communautés d'habitants à faire procéder à l'arpentage et à l'évaluation par experts des propriétés. Il rédigea une série de circulaires qu'il faisait lire au prône par les curés, et dans lesquelles il cherchait à éclairer les paysans sur les solutions les plus avantageuses pour eux. Il adressa aussi d'intéressants mémoires au contrôleur général, au sujet des questions qu'il avait à résoudre au cours de la confection du cadastre. Il ne fut pas long à s'apercevoir des difficultés de la tâche qu'il avait entreprise, mais il ne se découragea pas, car il était persuadé qu'un impôt foncier ne doit « se répartir qu'à raison des héritages que possède chaque contribuable, et du revenu qu'il en tire; » que le système des déclarations faites par les propriétaires et fermiers prêtait trop à la fraude, et que, même avec les garanties offertes par les opérations cadastrales, l'évaluation de la valeur et du revenu de chaque héritage était si délicate, qu'il était préférable de « se contenter d'une appréciation purement idéale et qui n'exprimerait

que le rapport d'un héritage à l'autre, » sur le territoire d'une même paroisse [1].

En Champagne et en Auvergne, les intendants s'étaient aussi appliqués à rendre la taille moins vexatoire. Ils avaient reculé devant la lenteur et les dépenses de l'arpentage des propriétés, mais ils avaient fait dresser dans chaque paroisse des procès-verbaux qui constataient l'estimation des divers biens-fonds, estimation arrêtée par les commissaires des tailles en tenant compte des déclarations des intéressés, des observations présentées par les autres propriétaires, et des renseignements résultant tant des baux que des actes de vente. Enfin, dans l'Ile-de-France, l'intendant Berthier avait fait consacrer par des lettres-patentes du 1er janvier 1775 et une déclaration du 11 août 1776 un ensemble de dispositions analogues aux précédentes, et destinées à soustraire à l'arbitaire l'assiette et la perception de la taille. En cas de réclamations de la part, soit des propriétaires taxés, soit de la communauté, contre le travail des commissaires, il devait être procédé à l'arpentage et à une classification par experts; puis des répartiteurs, désignés par les contribuables, devaient arrêter définitivement le classement des terres dont la valeur était contestée, ainsi que la matrice des rôles. En outre, afin de mettre obstacle à la tendance de certains collecteurs, de dégrever la propriété foncière au détriment des facultés mobilières dont la taxation était si facilement abusive, chaque cote de taille dut être divisée en deux parties, celle de la taille réelle, et celle de la taille d'industrie, et le rapport de l'une à l'autre fut d'avance arrêté. Ces dispositions

[1] L'expérience a montré la justesse de cette opinion de Turgot. Les essais poursuivis sous le Consulat pour faire du cadastre la base de la répartition de l'impôt foncier entre les départements, les arrondissements et les communes échouèrent complètement, et la loi du 15 septembre 1807 ordonna la création d'un cadastre parcellaire, qui ne sert qu'à la répartition entre les propriétaires d'une même commune, et qui est l'état descriptif, fait commune par commune, de toutes les parcelles de propriétés immobilières, avec l'estimation de leurs revenus.

parurent aux contemporains empreintes de beaucoup de sagesse. *L'Encyclopédie méthodique* les reproduit en entier, et elle déclare « qu'il ne peut qu'être avantageux de connaître et d'établir partout la méthode en usage dans la généralité de Paris. »

La voie était donc tracée. Les administrateurs, de même que les écrivains, sentaient la nécessité des perfectionnements à apporter à la taille, et comme il s'agissait d'un impôt de répartition, le gouvernement pouvait, tout en maintenant son produit au même chiffre et en évitant toute perte pour le Trésor, modifier, dans l'intérêt des contribuables, les procédés jusqu'alors suivis à l'effet de répartir et de percevoir le montant de la taille. La réforme de cette contribution s'imposait en quelque sorte, et quand bien même il n'aurait été guidé que par le souci de sa popularité, Necker ne pouvait se dispenser d'adopter quelques mesures en faveur des taillables. Tout d'abord il leur facilita l'exercice du droit de réclamation.

Quand ils se croyaient surtaxés, ils pouvaient adresser une plainte au bureau des finances dans le ressort duquel étaient situés leurs biens; mais pendant longtemps ils avaient été astreints à une procédure dispendieuse et compliquée, qui rendait à peu près illusoire le droit que leur reconnaissaient les règlements, de protester contre des cotes inexactes ou injustes. La cour des Aides avait plusieurs fois signalé cette situation fâcheuse, et deux déclarations royales en date du 13 avril 1761 et du 27 janvier 1772 avaient donné un commencement de satisfaction aux critiques de la Cour, en simplifiant la procédure et en facilitant l'instruction des demandes en réduction ou en décharge. Necker jugea qu'il était possible de rendre plus aisé le dépôt de semblables demandes, et à cet effet il fit signer au roi, le 28 avril 1778, une déclaration dont le préambule était ainsi conçu : « Le désir de soulager nos peuples nous a déterminés à nous occuper des moyens de

réduire les frais de procédure auxquels est exposé tout contribuable quand il se pourvoit contre son imposition... Nous avons cru devoir réunir dans la présente déclaration les dispositions principales des différentes lois antérieures, les simplifier, les éclaircir, pour en faciliter aux pauvres contribuables, à qui elles sont destinées, l'intelligence et l'exécution, et réaliser ainsi les vues de bienfaisance qui nous ont animé. » La déclaration autorisa les taillables à former, sur papier non timbré, leurs réclamations, dans les trois mois à partir de la publication des rôles, et à ne pas se servir de procureur, (nous disons maintenant d'avocat), si bon leur semblait; elle dispensa les actes de la procédure de tous frais, sauf ceux de transport sur les lieux, et de tous droits au profit du Trésor; elle permit les oppositions aux rôles, même pour des sommes infimes; bref, sans apporter de soulagement direct aux « pauvres contribuables » dont parlait le préambule, elle leur procura du moins la consolation de pouvoir se plaindre, quand ils se croiraient imposés à tort.

Necker s'occupa en second lieu de remédier aux abus si souvent relevés dans le service des collecteurs. Il n'avait qu'à s'approprier une innovation qui, relativement à ce service, avait été introduite par Turgot dans la généralité de Limoges. Turgot avait été frappé de l'injustice de la collecte : d'une part, confier l'assiette de la taille dans chaque communauté à des habitants dépourvus de compétence fiscale et placés dans une position sociale inférieure, c'était livrer des contribuables à une taxation qui offrait toutes les chances possibles d'erreur et de partialité; d'autre part, charger du recouvrement de l'impôt des propriétaires qui n'entendaient rien à ce métier et qui n'en avaient pas moins la responsabilité de la rentrée intégrale de l'impôt, c'était les détourner de leurs propres affaires et s'exposer à les ruiner. Il avait en conséquence pris le parti d'enlever aux contribuables la tâche, aussi écrasante pour

eux qu'ils s'en acquittaient mal, d'établir la taille et de la lever. Il chargea de ce double soin des agents permanents qu'il assujettit à des cautionnements, auxquels il défendit toute autre occupation, et desquels il exigea un certain degré d'instruction. Il leur traça des règles précises, il définit comment ils auraient à procéder pour le classement des terres et l'évaluation des propriétés, il leur imposa l'obligation de tenir une comptabilité régulière et de rendre compte de leurs recettes, enfin il les rémunéra au moyen des remises qui étaient auparavant allouées aux collecteurs. Cette organisation fonctionna très bien et donna les meilleurs résultats. Necker n'aurait couru aucun risque en la généralisant, et en remplaçant partout les taillables-collecteurs par des employés, qui auraient mieux qu'eux assis et perçu les taxes foncières. Mais soit par répugnance pour les solutions nettes, soit par crainte de troubler d'antiques usages, il se borna, par des arrêts du Conseil, dont le premier porte la date du 18 juillet 1779, à accorder aux villes disposées à en faire usage l'autorisation de remplacer les collecteurs par des agents salariés par elles, et investis des mêmes fonctions que ceux-ci en ce qui concerne l'établissement et le recouvrement de la taille. Quelques villes profitèrent de la permission qui leur était ainsi donnée, mais la plupart laissèrent aller les choses comme par le passé. Ce n'était pas du reste dans les villes que la collecte motivait le plus de plaintes; elle était surtout défectueuse dans les campagnes, où les lumières manquaient et où la pauvreté était plus générale. Du moment que les collecteurs ruraux étaient maintenus, les habitants des villages ne surent pas leur substituer des préposés de leur choix, et pour ne pas avoir osé prendre une initiative qui n'avait rien de téméraire, puisqu'elle avait réussi partout où elle avait été tentée, le directeur général des finances n'apporta pas de soulagement véritable au sort des taillables.

La dernière modification qu'il introduisit dans le régime

de la taille eut, ou du moins parut avoir plus d'importance. Nous montrerons tout à l'heure qu'en réalité elle n'offrait aux contribuables qu'une garantie bien fragile, mais elle fut cependant interprétée comme une manifestation éclatante des idées libérales du ministre, et à ce titre elle fut accueillie avec reconnaissance. Voici ce que fit Necker.

On a vu plus haut que depuis 1767 le roi approuvait chaque année deux brevets de taille : le premier faisant connaître la somme que ses peuples auraient à payer en principal, le second fixant celle qu'ils verseraient au Trésor comme accessoires du principal. Le montant du premier brevet était immuable, mais celui du second était variable. A une époque où les embarras financiers de l'État étaient extrêmes et où le contrôleur général était sans cesse à la recherche de nouvelles ressources, le pouvoir absolu avec lequel le gouvernement réglait le taux des accessoires de la taille, avait pour conséquence de le pousser fréquemment à imposer aux taillables de plus fortes taxes. Aussi la fixité de la taille paraissait-elle un progrès très désirable, et dans des remontrances du 9 juillet 1768, la cour des Aides avait demandé que cette contribution ne pût être augmentée que par un édit enregistré au parlement ; elle avait de plus insisté pour que la répartition en fût faite entre les élections et les paroisses non par les intendants seuls, mais par des délégués élus par les contribuables. Les mêmes idées lui semblèrent bonnes à développer dans ses remontrances du 6 mai 1775. Traçant, au début d'un nouveau règne, une sorte de programme financier, elle ne pouvait passer la taille sous silence, et relativement à cet impôt elle s'exprima en ces termes : « On dit que depuis longtemps le principal de la taille n'est jamais augmenté ; cependant le peuple, qui en supporte le poids, se plaint souvent de l'augmentation. Ce n'est qu'une dispute de mots : on n'augmente pas le principal, mais on augmente les acces-

soires... Pendant que les cours ne cessent de soutenir que leur enregistrement libre est nécessaire pour l'établissement des impôts, pendant que cette maxime est regardée par la nation comme son unique ressource, depuis qu'elle n'a plus de représentants, il s'impose cependant tous les ans de nouvelles sommes sur le peuple sans enregistrement, et par des actes d'autorité arbitraire, tels que le brevet de la taille, les commissions et l'opération du département. — Si Votre Majesté voulait se faire rendre compte de toutes les impositions générales ou particulières qui se lèvent dans le royaume et qui ont été établies par l'autorité arbitraire, elle verrait peut-être que la plupart ont eu pour motifs des besoins momentanés qui ont cessé, et que cependant on a continué à lever l'impôt. — C'est sur le rapport du seul intendant qu'on statue sur le sort de chaque province. Or, cet intendant est obligé lui-même de s'en rapporter à des subalternes. D'ailleurs il faut observer que cet intendant a souvent un intérêt contraire à celui de la province. En effet, on ne saurait dissimuler que l'intendant est un homme qui court la carrière de la fortune, qu'il a sans cesse besoin des grâces de la cour, et qu'il ne peut les obtenir que par un ministre à qui souvent on est sûr de plaire en lui facilitant les moyens de tirer tout le parti possible des impôts. » Jadis les intérêts des différentes provinces étaient défendus par des magistrats que choisissaient les contribuables, et qu'à raison de ce fait on nommait les élus; ils ont conservé ce nom, mais ils ne reçoivent plus aucun mandat de leurs concitoyens; ils tiennent leurs pouvoirs du gouvernement et sont propriétaires d'offices vénaux. « Il est temps de rendre à vos peuples le droit qu'ils avaient anciennement de nommer des représentants pour assister à l'assemblée du département, où il est statué sur le sort de la province. » Les députés nommés dans chaque élection éclaireront l'administration et lui adresseront des mémoires sur les injustices ou les inégalités de la réparti-

tion. « Alors les intendants auront des contradicteurs et le peuple des défenseurs. »

La cour des Aides demandait en résumé deux choses : premièrement que les accessoires de la taille ne pussent pas être accrus par une simple décision du roi en son Conseil, et que leur augmentation, comme celle des autres impôts, fût préalablement consentie par les cours souveraines investies du droit d'enregistrement; en second lieu, qu'une réunion de députés élus par les contribuables fût créée dans chaque généralité, afin de s'occuper des questions se rattachant à la perception de la taille, et de veiller à une équitable répartition de cet impôt entre les élections. On verra dans le chapitre suivant comment et dans quelles étroites limites Necker a tenu compte de ce second vœu. Quant au premier, il se décida en 1780 à y obtempérer, et une déclaration royale du 13 février disposa qu'à l'avenir les accessoires de la taille seraient immuables, et ne pourraient être augmentés qu'en vertu d'édits soumis à la formalité de l'enregistrement.

« En étudiant, porte le préambule, la nature et les circonstances des différents impôts qui pèsent sur nos peuples, notre attention particulière s'est arrêtée sur la taille et sur la capitation taillable; et nous n'avons pu nous dissimuler que la forme usitée jusqu'à présent pour l'augmentation de la taille et de ses accessoires ayant fait de cette imposition la ressource la plus prompte et la plus facile, l'administration des finances y avait eu recours par préférence, quoique plusieurs autres eussent été moins onéreuses à nos peuples et moins contraires à la prospérité de notre royaume... Le second brevet de la taille s'est accru successivement et presque obscurément... Les taillables déjà tourmentés par les variations attachées à la répartition individuelle de la taille, se voyaient encore annuellement exposés à ses augmentations inattendues, provenant des besoins plus ou moins passa-

gers de la finance. Ainsi nulle loi ne pouvait être plus importante à la plus nombreuse partie de nos sujets que celle qui, en déterminant d'une manière invariable le montant de la taille dans chaque généralité, assujétirait toute espèce d'augmentation aux formes qui sont nécessaires pour toutes les autres impositions. » Les parlements devaient donc être à l'avenir consultés avant qu'on ne pût mettre en recouvrement aucun accroissement de la taille. « Loin de nous, disait le roi en terminant, toute crainte de la lumière et de la vérité, et surtout la moindre défiance d'adresser nos lois de finance à l'enregistrement de nos cours ! Comme si le secours de leurs observations, les éveils de leur zèle, pouvaient jamais nous être inutiles ou indifférents, ou comme si ce pouvait être un obstacle à l'exécution de notre volonté, du moment qu'elle serait suffisamment éclairée. » Ces paroles étaient une flatterie à l'adresse des parlements. Necker était en effet reconnaissant de l'appui qu'ils prêtaient à sa politique en ne combattant aucun de ses édits d'emprunt, et il croyait habile de déclarer la confiance qu'il avait en leur concours. Mais un an plus tard il devait s'apercevoir de l'hostilité des membres de la haute magistrature.

La déclaration de 1780 valut au ministre qui l'avait inspirée de grands applaudissements, non seulement de la part des taillables, « les moins fortunés des Français », comme les appelait le préambule, mais aussi de la part des non-taillables. Les premiers désiraient depuis si longtemps obtenir la fixité de la taille, qu'ils considérèrent comme une importante concession la promesse qui leur était faite que son montant ne serait plus exposé à varier chaque année. Les seconds se réjouirent de la restriction apportée au droit du monarque d'imposer discrétionnairement la nation ; ils approuvèrent Necker, ainsi que le rapporte M^me^ de Staël, « de mettre des bornes au pouvoir ministériel [1] ». Enfin, les uns et les autres furent séduits

[1] *Considérations sur la révolution française*, I, 83.

par la promesse contenue dans le préambule que le gouvernement s'occuperait bientôt de rendre la répartition de la taille plus égale entre les généralités et qu'il reviserait à la paix les droits de gabelle, de traites et d'aides. Ils virent que le roi et ses ministres étaient d'accord avec eux pour trouver mauvais tous ces impôts, et ils prirent patience en attendant le jour où ils n'auraient plus à les payer.

Fausse espérance qu'un gouvernement obéré était bien imprudent de leur donner et que les contribuables étaient bien naïfs de concevoir! S'ils avaient réfléchi, s'ils s'étaient demandé quelle était la valeur pratique de la déclaration royale, ils auraient vu qu'elle consacrait en somme ce qui se passait depuis le nouveau règne. Au rebours de ce qui avait lieu du temps de son aïeul, Louis XVI n'augmentait pas les impôts, pas plus la taille que les autres contributions, et Necker avait pour programme financier de tirer uniquement de l'emprunt les ressources extraordinaires dont il sentait la nécessité. Convaincu que le crédit suffit à tout, il sacrifiait sans peine le supplément de recettes qu'il aurait pu trouver dans un relèvement des accessoires de la taille. Donc, tant qu'il serait à la tête des finances, on n'aurait pas à craindre qu'il surchargeât les taillables, et l'engagement qu'il contractait de prendre l'avis des cours souveraines n'était pas fait pour le gêner. Mais il n'occuperait pas toujours le ministère et ses successeurs pourraient être forcés par les circonstances de créer au Trésor de nouvelles rentrées. Si l'un d'eux voulait accroître le produit de la taille, ne le pourrait-il plus? En aucune façon. Il n'aurait en ce cas qu'à préparer un édit, à le présenter aux divers parlements, et si l'enregistrement était refusé, à faire procéder à cette formalité, « d'exprès commandement du roi », suivant la formule consacrée. On voit que la réforme consentie par la déclaration de 1780 était une satisfaction à peu près platonique accordée aux taillables et au pays.

CHAPITRE XII

Campagne entreprise par les économistes et la cour des Aides en faveur de la constitution d'assemblées provinciales, qui auraient pour principale attribution la répartition de la taille. — La publicité donnée aux remontrances de 1775 décide Necker à proposer au roi une réforme en ce sens. — Considérations administratives et financières qu'il developpe à l'appui de la réforme. — Il plaint les contribuables et les déclare surchargés d'impôts. — Avantages politiques et sociaux qu'il attend du fonctionnement des assemblées provinciales. — Pour être efficace cette réforme aurait dû s'appliquer à tous les pays d'élections. — Necker a le tort de ne doter d'une assemblée provinciale que la généralité du Berri, et de ne créer cette assemblée qu'à titre d'essai. — Ainsi restreinte, la réforme accomplie par l'édit du 12 juillet 1778 passe à peu près inaperçue. — En ne rendant pas l'assemblée élective, en maintenant la division des ordres et en admettant la délibération en commun, cet édit mécontente à la fois la noblesse et le tiers-état. — Dès sa première session, l'assemblée du Berri demande que ses membres procèdent de l'élection. — Institution en 1779 de l'assemblée provinciale de la Haute-Guienne, et tentatives avortées pour créer deux autres assemblées. — Dans son Compte-rendu de 1780, Necker donne de nouveaux motifs à l'appui de la formation d'assemblées provinciales.

Dans les provinces dotées d'États particuliers, une des principales attributions de ces assemblées consistait à répartir l'impôt direct entre les paroisses et à réglementer tant son établissement que sa perception. Plusieurs États, ceux du Languedoc notamment, s'étaient acquittés de cette tâche avec succès; ils étaient parvenus à rendre les taxes plus égales, moins arbitraires, et à adoucir la situation des

contribuables. D'autres s'étaient montrés moins vigilants, et ils avaient mis une docilité extrême à accéder aux dons gratuits exigés des provinces, autrement dit aux augmentations d'impôts qui se traduisaient par une addition au principal de la taille. Néanmoins, même dans les généralités où les États n'avaient que faiblement défendu les intérêts des populations, celles-ci avaient été moins maltraitées que dans les pays d'élections, parce qu'elles avaient eu un recours contre les impositions abusives. Les villes et communautés qui se croyaient surtaxées savaient à qui se plaindre; elles adressaient leurs réclamations aux États; une instruction avait lieu, afin de calculer leurs forces contributives; quand le contingent mis à leur charge était reconnu exagéré, il était diminué, et la répartition finissait par devenir plus équitable. Ajoutez à cela que dans chaque province possédant une assemblée, il était levé des taxes locales dont le produit était employé à des dépenses d'utilité générale, et spécialement à des constructions de routes.

L'administration des pays d'États était donc meilleure que dans le reste de la France, et cela explique pourquoi, depuis le milieu du siècle, les hommes éclairés étaient d'accord pour proclamer la nécessité de créer des assemblées provinciales dans tout le royaume. Nous avons relaté l'ardeur qu'avaient déployée le marquis de Mirabeau et les économistes dans la défense de cette idée, ainsi que la persistance avec laquelle la cour des Aides l'avait recommandée à l'attention du souverain et de ses ministres. Nous avons dit également que l'intention de Turgot était de constituer dans les paroisses, les arrondissements et les provinces des conseils qui ne devaient avoir, d'après lui, que des attributions consultatives, mais qui auraient procédé de l'élection, et où il n'y aurait pas eu de distinction d'ordres. Tous ces conseils auraient à leur tour nommé des délégués à un grand conseil national, qui eût porté le titre

de municipalité générale du royaume. Le seul reproche qu'on pût faire au plan de Turgot était sa hardiesse, car il portait atteinte à l'antique constitution du royaume, laquelle comportait l'existence de trois ordres, dont deux privilégiés. Aussi, ce grand ministre avait-il voulu mûrir l'ensemble et les détails du projet qu'il avait formé, et il perdit le pouvoir avant de l'avoir soumis à l'approbation du roi. Mais l'opinion publique n'en était pas moins favorable à ce que nous appellerions les idées de décentralisation: elle sentait vaguement que, grâce au progrès des lumières, le moment était venu où la France devait prendre une certaine part à l'administration de ses intérêts locaux.

Necker partageait ce sentiment, et il résolut de le satisfaire. La publication qui fut faite en 1778 des remontrances adoptées en 1775 par la cour des Aides, le mit du reste en demeure d'agir, s'il ne voulait pas paraître indifférent à une réforme qui jouissait de la faveur générale. La Cour ne craignit pas de dire que les progrès de l'autorité absolue avaient amené la disparition de tous les corps délibérants; que parmi les États provinciaux, les uns avaient été supprimés, les autres privés de la plus grande partie de leurs pouvoirs; que les communautés d'habitants elles-mêmes avaient perdu « le droit naturel de s'administrer »; que pour la moindre dépense, le moindre travail, elles dépendaient du subdélégué de l'intendant; que les impositions étaient mal réparties; que les provinces n'avaient aucun moyen de faire parvenir leurs doléances jusqu'au roi; bref, que « tous les abus possibles pouvaient être commis dans l'administration, sans que le roi en fût jamais instruit. » Necker considéra que ce langage lui faisait un devoir d'exposer à Louis XVI la façon dont ses peuples étaient administrés, et de lui montrer que des assemblées locales seraient plus en état que les représentants du pouvoir central d'assurer l'exacte répartition des impôts, ainsi que de pourvoir aux besoins les plus pressants des populations.

Il rédigea en conséquence un mémoire qu'il remit au roi, et comme cette pièce n'était pas destinée à la publicité, que d'autre part le directeur général des finances tenait à faire sur l'esprit de Louis XVI une impression assez forte pour le déterminer à consentir à l'innovation qu'il lui recommandait, il parla à cœur ouvert, ne cachant ni les vices de l'administration des intendants, ni les sujets de mécontentement des contribuables. Le mémoire de Necker est donc un document précieux pour l'histoire.

« Une multitude de plaintes, disait le ministre, se sont élevées de tout temps contre la forme d'administration employée dans les provinces : elles se renouvellent plus que jamais. A peine en effet peut-on donner le nom d'administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme qui, tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public, et qui ne considère sa place que comme un échelon à son ambition. Si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de passage, et n'est point excité à préparer des établissements dont le succès ne lui est point attribué. Enfin, présumant toujours, et peut-être avec raison, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue et des affections que par le travail et l'étude, ces commissaires sont impatients de venir à Paris, et laissent à leurs secrétaires ou à leurs subdélégués le soin de les remplacer dans leurs devoirs publics. » Après avoir critiqué les procédés administratifs des intendants et de leurs subdélégués, après avoir rappelé la diversité des services dont ils avaient à s'occuper, et l'impuissance où étaient les mieux intentionnés d'entre eux de s'acquitter complètement de leurs multiples fonctions, Necker ajoutait : « Tous ces inconvénients, qui seraient sensibles dans le temps le plus heureux, deviennent plus aggravants quand les peuples gémissent sous le poids d'impôts accu-

mulés, et quand il est alors nécessaire d'adoucir, par une attention paternelle, la rigueur de leur sort : de là cette fermentation générale et sur la répartition des impositions, et sur les corvées, et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir justice, et sur le défaut d'encouragement : de là peut-être l'indifférence générale pour le bien de l'État, qui gagne tous les jours. »

Le mémoire ministériel constate ensuite que le gouvernement a toujours senti la nécessité de conserver la haute main sur les intendants et de restreindre leur omnipotence. Aussi leur a-t-il imposé l'obligation de consulter sans cesse les ministres, et de solliciter une foule d'autorisations. Mais « en retenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans un lieu où l'on ne sait rien que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et ou l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties d'exécution. Les ministres auraient dû sentir qu'en ramenant à eux une multitude d'affaires au-dessus de l'attention, des forces et de la mesure du temps d'un seul homme, ce ne sont pas eux qui gouvernent, ce sont leurs commis, et ces mêmes commis, ravis de leur influence, ne manquent jamais de persuader au ministre qu'il ne peut se détacher de commander un seul détail, qu'il ne peut laisser une seule volonté libre, sans renoncer à ses prérogatives, et diminuer sa consistance. »

C'est en ces termes, d'une vérité saisissante, que Necker dénonçait au roi les défauts de l'intervention gouvernementale. Puis, ayant donné ce triste aperçu de l'action administrative, tant à Paris que dans les provinces, il était logiquement conduit à vanter les services que rendraient des assemblées provinciales, et il justifiait de la manière suivante leur création : Les intendants doivent conserver celles de leurs attributions qui concernent la police et le maintien de l'ordre public ; « mais il en est aussi, telles

que la répartition et la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général et aux débouchés de la province en particulier, qui, soumises à une marche plus lente et plus constante, peuvent être confiées préférablement à une commission composée de propriétaires, en réservant à l'intendant l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différents règlements qui seraient proposés... L'expérience et la théorie indiquent que ce n'est pas avec des hommes supérieurs, mais avec le plus grand nombre de ceux qu'on connaît et qu'on a connus, qu'il est juste de composer une administration provinciale. Dans une commission permanente, composée des principaux propriétaires d'une province, la réunion des connaissances, la succession des idées, donnent à la médiocrité même une consistance ; la publicité des délibérations force à l'honnêteté ; si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins, et une fois obtenu, il est à l'abri du caprice, tandis qu'un intendant, le plus rempli de zèle et de connaissances, est bientôt suivi par un autre, qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. »

Le mémoire du directeur général des finances ne se borne pas à indiquer d'une façon générale l'utilité du rôle des assemblées provinciales. Il insiste spécialement sur les avantages que les contribuables en retireront. Il affirme que ces assemblées, composées de propriétaires du pays, très au courant de la valeur et du produit des terres, présenteront au point de vue d'une équitable répartition de l'impôt, des garanties supérieures à celles offertes par les intendants et leurs subdélégués, et qu'elles aideront à délivrer « insensiblement les habitants de la campagne du joug sous lequel ils vivent. Subdélégués, officiers d'élections, directeurs, receveurs et contrôleurs des vingtièmes, commissaires et collecteurs des tailles, officiers des gabelles, voituriers, buralistes, huissiers, piqueurs de corvées, commis

aux aides, aux contrôles, aux droits réservés, tous ces hommes de l'impôt, chacun selon son caractère, assujétissent à leur petite autorité et enveloppent de leur science fiscale des contribuables ignorants, inhabiles à connaître si on les trompe, mais qui le soupçonnent et le craignent sans cesse[1]. Si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées, si d'un pareil chaos il peut enfin sortir un système simple et régulier d'impositions, on ne peut l'espérer, à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide des administrations provinciales. »

Enfin Necker s'attachait à réfuter l'objection qu'en instituant ces assemblées, « ce serait diminuer les ressources de la finance et mettre des bornes à la faculté d'imposer. » Il démontrait facilement que les habitants des provinces supporteraient d'autant mieux les charges publiques qu'ils seraient moins pressurés. Mais il allait plus loin, et il avouait à Louis XVI que la limite des taxations était atteinte. « Quant aux augmentations futures, je dirai avec peine, mais avec vérité, que le premier obstacle à ces augmentations viendra de l'état même des contribuables. Le ministre de Votre Majesté trahirait son devoir, s'il n'était pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de Votre Majesté les moyens de soulager ses peuples, et s'il lui cachait que la plus nombreuse partie de ses sujets en a le plus pressant besoin[2]. »

[1] Pour qu'un ministre des finances prît ainsi plaisir à appeler l'attention du roi sur cette longue liste des « hommes de l'impôt, » pour qu'il regrettât « leur science fiscale, » et qu'il plaignît les contribuables, il fallait qu'il fût bien convaincu de l'injustice des taxes existantes. Cela explique pourquoi Necker ne voulait à aucun prix recourir à l'augmentation des impôts. D'un autre côté, si un homme d'État intéressé à remplir les caisses du Trésor, et qui pour ce motif devait être indulgent pour les impositions productives, jugeait aussi sévèrement le système financier en vigeur, avec quelle aversion ne pouvaient manquer de le subir les contribuables!

[2] Le mémoire sur la création d'assemblées provinciales devait rester secret, ainsi que nous l'avons dit plus haut. De là la netteté des aveux qu'il contient. Mais trois ans après qu'il eût été écrit, une indiscrétion

Les motifs qui précèdent sont ceux que Necker soumit à Louis XVI pour le déterminer à consentir à l'établissement des assemblées provinciales. Mais il en avait d'autres encore. M^me^ de Staël nous apprend en effet que cet établissement lui paraissait être « le meilleur moyen pour obtenir du consentement volontaire des nobles et du clergé le sacrifice de cette inégalité d'impôts, qui révoltait encore plus la masse de la nation que toute autre distinction. » Elle nous dit aussi que, dans la pensée de son père, la création des administrations provinciales « devait diminuer l'ascendant de la capitale sur tous les points du royaume, car les grands propriétaires, intéressés par les affaires dont ils se seraient mêlés chez eux, auraient eu un motif pour quitter Paris, et vivre dans leurs terres... Les assemblées provinciales devaient rendre aux grands seigneurs de France une consistance politique. Les dissensions qu'on a vues tout à coup éclater entre les classes privilégiées et la nation n'auraient peut-être pas existé, si depuis longtemps les trois ordres se fussent rapprochés, en discutant en commun les affaires d'une même province. » Enfin, toujours d'après M^me^ de Staël, Necker avait remarqué que « les grands seigneurs français n'étaient pas assez instruits, parce qu'ils ne gagnaient rien à l'être, » que leur éducation était « superficielle, » et qu'ils « ne pouvaient plus lutter contre les lumières du tiers-état. » Il espérait qu'en les appelant à délibérer au sujet des questions relatives aux impositions, à la viabilité, au commerce et à l'agriculture des diverses provinces, l'institution par lui projetée leur fournirait l'occasion d'acquérir l'expérience administrative et la connaissance des hommes, tournerait leurs préoccupations vers l'étude des intérêts vitaux du pays et leur vau-

le rendit public, et par suite il contribua à l'impopularité du régime fiscal. Lorsque les successeurs de Necker eurent recours à l'accroissement des impôts, les Français se souvinrent qu'en 1778 un rapport officiel avait déclaré qu'ils ne pouvaient pas payer davantage sans être écrasés.

drait l'autorité et la reconnaissance que font naître les services rendus. « Les assemblées provinciales auraient, par degrés, amené les grands seigneurs à primer par leur savoir en administration, comme jadis ils l'emportaient par leur épée, et l'esprit public en France aurait précédé l'établissement des institutions libres. Les assemblées provinciales n'auraient point empêché qu'un jour on ne demandât la convocation des États généraux; mais du moins, quand l'époque inévitable d'un gouvernement représentatif serait arrivée, la première classe et la seconde, s'étant occupées ensemble depuis longtemps de l'administration de leur pays, ne se seraient point présentées aux États généraux, l'une avec l'horreur, et l'autre avec la passion de l'égalité [1]. »

Il était impossible de mieux raisonner, et de mieux sentir les avantages de tout genre qui devaient résulter du fonctionnement d'assemblées délibérantes, dans les provinces qui ne possédaient pas d'États particuliers. Malheureusement, la timidité qui, chez Necker, accompagnait la rectitude du jugement, les scrupules qui énervaient ses meilleures intentions, l'empêchèrent de prendre en cette matière un parti décisif. Puisqu'il estimait que les assemblées provinciales administreraient avec plus de vigilance et d'une manière plus éclairée que les intendants, qu'elles rendraient l'impôt plus égal et son poids plus léger, qu'elles retiendraient les grands propriétaires dans leurs terres et formeraient l'aristocratie au maniement des affaires, il était logique qu'il proposât au roi d'en établir partout, et d'en faire une institution qui répondît à l'attente générale. Si des assemblées provinciales avaient été créées dans tous les pays d'élections, une grande impression eût été produite sur l'opinion publique; celle-ci aurait vu que le gouvernement entrait dans une voie nouvelle, qu'il rompait avec les

[1] Mme de Staël, *Considérations sur la Révol. franç*, I, 60, 80, 81.

anciennes traditions, qu'il comptait sur le concours des trois ordres pour améliorer l'administration. Les bonnes volontés n'auraient fait défaut ni à Louis XVI ni à son ministre; dans chaque province les dignitaires du clergé, les chefs des principales familles de la noblesse, et les membres les plus qualifiés du tiers-état, auraient ambitionné de faire partie de l'assemblée; la masse des contribuables aurait tourné vers celle-ci ses espérances, lui aurait adressé ses plaintes et aurait attendu d'elle le redressement de ses griefs; bref, la France aurait compris que la royauté consentait à la consulter pour la gestion des affaires locales, et, heureuse de cette concession, elle eût attaché le plus haut prix à la tentative libérale du monarque.

Au contraire, Necker ne demanda à Louis XVI que d'instituer dans une seule généralité une assemblée provinciale. En agissant ainsi, il eut l'air de se défier lui-même de la réforme qu'il patronnait, de craindre qu'elle n'affaiblît l'autorité et ne désorganisât l'administration, de croire qu'il ne serait pas possible de trouver dans toutes les généralités assez d'hommes distingués pour leur abandonner une partie des attributions des intendants. S'il se montra aussi timoré, ce n'est pas par suite d'une opposition que lui aurait faite le roi : celui-ci avait l'habitude de se ranger aveuglément à l'opinion de ses ministres, il avait d'ailleurs confiance en Necker, et quand même il eût trouvé son plan téméraire, il s'y fût rallié, car il n'avait nulle envie de se séparer d'un directeur général des finances qui avait relevé le crédit de l'État, et qui savait par ses emprunts remplir le Trésor obéré par les dépenses de la guerre d'Amérique. On peut donc tenir pour certain que Louis XVI aurait aussi bien accepté d'instituer plusieurs assemblées provinciales qu'une seule. La lecture du mémoire rédigé par le directeur général des finances devait même l'avoir préparé à cette solution. Mais du moment que son ministre lui conseillait de ne doter d'une assemblée qu'une des généralités du

royaume, il était tout disposé à se contenter de cet essai partiel. En conséquence, le 12 juillet 1778, parut un arrêt du Conseil qui établit une assemblée provinciale dans le Berri, et qui spécifia, dans son article premier, qu'elle durerait « autant qu'il plairait à Sa Majesté. »

Dès lors, l'expérience que l'on tentait était non seulement restreinte à une province, mais en outre elle était présentée comme pouvant n'être que temporaire. Le préambule de l'arrêt du Conseil s'expliquait très nettement à ce sujet: « Sa Majesté recommande surtout aux membres de la nouvelle assemblée le sort du peuple et les intérêts des contribuables les moins aisés. C'est en revêtant cet esprit de tutelle et de bienfaisance qu'ils se montreront dignes de la confiance de Sa Majesté. Elle doit d'autant plus l'attendre de leur zèle qu'ils auront sans doute présent à l'esprit qu'indépendamment du bien qu'ils pourront faire à la province dont les intérêts leur sont confiés, c'est du succès de leur administration que naîtront de nouveaux motifs d'étendre ces mêmes institutions, et qu'ils hâteront *ainsi* par la sagesse de leur conduite l'accomplissement des vues généreuses et bienfaisantes de Sa Majesté. Et si jamais, ce qu'elle ne veut présumer, les intérêts particuliers, la discorde ou l'indifférence venaient prendre la place de cette union qui peut seule affermir le bien public, Sa Majesté, en détruisant son ouvrage et en renonçant à regret à ses espérances, ne pourrait se repentir d'avoir fait, dans son amour pour son peuple, l'essai d'une administration qui forme depuis si longtemps l'objet des vœux de ses provinces. » Proclamer que depuis longues années les pays dépourvus d'États désiraient l'organisation d'assemblées *provinciales*, n'en accorder qu'à une généralité, annoncer aux autres qu'elles n'en obtiendraient qu'à la condition que l'assemblée du Berri se conduirait d'une façon jugée satisfaisante par le gouvernement, et ne pas même donner à celle-ci une existence définitive, c'était en vérité accomplir d'une

singulière façon une réforme jugée pourtant indispensable ! On avait beau se vanter d'opérer un progrès : comme il n'avait lieu que sur un point unique du territoire, nul n'était disposé à lui attribuer de l'importance. A bien prendre, on créait au profit du Berri un privilège : celui de posséder une assemblée provinciale ; mais en même temps on ajournait à une époque indéterminée la réalisation des espérances qui avaient pu naître ailleurs. Bref, malgré les belles phrases contenues dans le rapport que Necker avait adressé au roi, les pouvoirs des intendants restaient, sauf dans le Berri, tels qu'ils étaient auparavant, et la situation des contribuables n'était en rien améliorée. Aussi l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 n'eut-il aucun retentissement. Autant les Français s'en seraient émus et y auraient applaudi s'il eût sanctionné une mesure générale, s'il eût mis les pays d'élections en possession d'assemblées chargées d'effectuer la répartition des impôts et de gérer leurs intérêts économiques, autant ils assistèrent avec indifférence et scepticisme à un essai nouveau d'assemblée dans une des provinces du centre de la France.

Comment aurait-on pu, du reste, voir dans l'arrêt de 1778 une innovation considérable, quand de si grandes précautions y étaient prises afin de ne pas froisser les susceptibilités de la noblesse et du clergé ? Non seulement l'arrêt décidait que chaque ordre aurait des représentants dans l'assemblée provinciale, mais il ne rendait pas ces représentants électifs et il assurait aux deux ordres privilégiés une représentation égale à celle du tiers-état. La seule concession faite aux idées d'égalité civile qui étaient déjà si répandues, consistait en ce que, dans l'assemblée, la délibération devait être commune et que les suffrages devaient se compter par tête : l'ancienne règle de la délibération par ordre était donc écartée, et grâce à ce que beaucoup de membres du clergé et de la noblesse pensaient comme les hommes du tiers, les représentants de ce dernier ordre,

égaux en nombre à ceux des deux autres ordres, avaient la certitude de disposer dans l'assemblée de la majorité.

Le changement apporté au mode de délibération eut, comme toutes les demi-mesures, l'inconvénient de ne satisfaire personne. Les partisans des doctrines philosophiques et économiques ne se consolèrent pas de l'abandon du principe électif, et il ne leur suffit pas d'avoir l'espoir fondé que l'adhésion d'une partie au moins des représentants des ordres privilégiés rendrait le tiers-état maître du vote. D'autre part, les partisans des antiques usages estimèrent que la délibération en commun et la représentation plus nombreuse donnée au tiers portaient une grave atteinte aux prérogatives des deux premiers ordres, qu'elles tendaient à introduire dans l'État un régime égalitaire opposé à la constitution de la monarchie, et qu'elles étaient inspirées par une théorie capable de bouleverser quelque jour une organisation sociale, qui avait pour bases la division de la nation en castes distinctes et l'existence de classes privilégiées. Ces craintes, il faut l'avouer, n'étaient pas chimériques, et un avenir prochain devait se charger de montrer que le doublement du tiers contenait en germe la suppression des ordres et la confusion des Français de tout rang au sein d'une nation devenue une. Mais puisque l'influence du tiers-état avait tellement grandi qu'il était impossible, même dans une simple assemblée provinciale, de le mettre en minorité, puisqu'on jugeait nécessaire de lui accorder autant de représentants qu'aux deux autres ordres, n'aurait-il pas été politique d'en faire l'allié de la royauté? N'aurait-il pas été habile de reconnaître qu'il l'emportait par le nombre, par la richesse, par les lumières sur le clergé et la noblesse, que dès lors la royauté avait intérêt à prendre dans le tiers son point d'appui, à tâcher de confondre ensemble la bourgeoisie et l'aristocratie, et à composer les assemblées provinciales de telle sorte qu'elles fussent l'émanation de la propriété ?

Si Louis XVI et Necker avaient eu de la pénétration d'esprit, ou bien ils auraient établi dans les pays d'élections des assemblées constituées sur le modèle exact des pays d'États, cherchant ainsi à consolider l'existence des trois ordres et à refouler les aspirations vers leur suppression; ou bien ils auraient décidé que les assemblées provinciales seraient nommées par les propriétaires, quelle que fût leur qualité, et opéré ainsi entre les ordres un commencement de fusion qui aurait valu au gouvernement une sérieuse popularité. De ces deux partis, le premier était dangereux, car il aurait froissé l'opinion publique; le second aurait excité assurément du mécontentement parmi les privilégiés et les parlementaires, il eût donc exigé de la part du roi et de ses ministres une certaine fermeté, mais il eût transformé l'ancien régime. Turgot, on s'en souvient, avait formé le projet de multiplier en France les assemblées électives; il voulait que leur nomination appartînt à tous les propriétaires, ecclésiastiques, nobles ou roturiers, jouissant d'un certain revenu. Avec ce système il effaçait la distinction des ordres, donnait satisfaction aux novateurs, ennemis des privilèges, et cependant réservait une part d'influence incontestable aux membres de la noblesse et du clergé, parce que plus de la moitié des domaines produisant un gros revenu leur appartenait. Le plan de Turgot était conforme aux idées des économistes; c'est celui que, bien conseillé, Louis XVI aurait dû adopter. En constatant combien l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 s'en écartait, le camp des réformateurs ne cacha pas sa désapprobation. Turgot écrivit à son ami Dupont de Nemours : « Cela ressemble à mes idées sur les municipalités, comme un moulin à vent ressemble à la lune[1]. » De son côté, le marquis de Mirabeau disait : « Nos modernes assemblées provinciales ou municipales (je ne sais comment on les appellera),

[1] Lettre du 28 juillet 1778.

ne vaudront rien encore, car rien n'est mûr; on tient à toutes les bêtises, et le clergé, et la noblesse, et les privilèges; il faudrait qu'elles fussent rurales et rien de plus: assemblées de propriétaires élus par les cantons [1]. »

En rendant les assemblées provinciales électives, Necker aurait-il soulevé une violente opposition de la part des ordres privilégiés? Ce n'est pas à croire. Sans doute des réclamations se seraient produites, mais les hautes classes de la société avaient un si vif sentiment que la royauté ne pouvait plus gouverner seule la France, et elles étaient si généralement portées à prendre une certaine part à l'administration du pays, qu'il est très vraisemblable que la plupart de ceux qui les composaient auraient accueilli avec joie une disposition leur donnant le droit de nommer des représentants dans les assemblées provinciales. Ce qui se passa dans l'assemblée du Berri tend à le démontrer. En effet, ayant à émettre un avis sur le renouvellement de ses membres, elle se prononça pour qu'ils ne tinssent leurs pouvoirs ni de son propre choix, ni de celui du roi. « Ce mode de nomination, porte le rapport de l'abbé de Séguiran, est peu fait pour concilier à l'administration provinciale l'affection des peuples, parce qu'il ne flatte aucunement les citoyens par l'opinion d'un concours quelconque à la manutention des affaires publiques. Si, désignés dans le principe par la volonté du souverain, les administrateurs se reproduisent les uns par les autres, ils n'auront jamais reçu leur mission de la province. Ils la représenteront sans avoir son aveu, et ne paraîtront aux yeux de la multitude qu'un tribunal établi pour substituer l'autorité de plusieurs à l'autorité d'un seul. La répartition de l'impôt devant être désormais, dans les vues bienfaisantes du roi, un partage fraternel des charges publiques, c'est contrarier la nature même de cet établissement que d'ôter la désignation des adminis-

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, II, 129.

trateurs à la multitude des intéressés. » Le rapporteur demandait ensuite que chaque ordre eût ses députés, et en ce qui concerne le tiers-état, il proposa de diviser la province en vingt-quatre arrondissements, composés d'une trentaine de paroisses; le député de chacun des arrondissements aurait été élu par les maire et échevins du chef-lieu, et par six délégués choisis par les syndics des paroisses. L'abbé de Séguiran faisait dans les termes suivants l'éloge de la représentation du tiers-état : « Dépositaire presque unique des lumières locales, instruit plus que tout autre des secrets de la nature du sol qu'il a étudiée sans relâche, cet ordre vous fera connaître tout à la fois les maux et les remèdes, les besoins et les ressources. Flatté de son influence sur l'administration publique, il entreprendra les plus grandes choses par amour pour son roi et pour sa patrie, s'il peut joindre à l'honneur de les servir celui d'y être appelé par le choix le plus libre de ses commettants. » L'assemblée adopta la proposition de son rapporteur, mais le gouvernement ne consentit pas à sanctionner le système de l'élection.

Pendant sa première session, l'assemblée du Berri s'était comportée avec beaucoup de calme, et elle avait très utilement employé son temps. Aussi l'année suivante, Necker fit rendre deux arrêts du Conseil, qui créèrent des assemblées provinciales dans les généralités de Grenoble et de Montauban. Il y admit une proportion moindre d'ecclésiastiques, afin d'éviter une critique qui avait été adressée à la composition de l'assemblée du Berri par les partisans des doctrines philosophiques ; pour le reste, il ne s'écarta pas des règles antérieures : nomination par le roi, représentation du tiers aussi nombreuse que celle des ordres privilégiés et délibération en commun. Mais l'assemblée du Dauphiné ne put pas être constituée, parce que cette province avait possédé autrefois des États, qu'elle les regrettait, et que des jalousies locales empêchèrent les membres dési-

gnés par le roi de se réunir. Au contraire, l'assemblée de la Haute-Guyenne tint sa première session en 1779, et elle apporta une véritable ardeur dans l'étude des moyens d'améliorer la taille et de faciliter la construction des routes. Cet exemple était encourageant, et il détermina Necker à établir une nouvelle assemblée dans le Bourbonnais, par arrêt du 19 mars 1780. Mais l'intendant de la généralité de Moulins se refusa à la convoquer, il ne voulut pas partager ses pouvoirs avec les représentants de la province[1], et le directeur général des finances ne parvint pas à contraindre à l'obéissance son subordonné. Il nous paraîtrait aujourd'hui intolérable qu'un fonctionnaire, même de l'ordre le plus élevé, résistât aux ordres du pouvoir central et tînt en échec le gouvernement. On se montrait moins susceptible sous l'ancien régime, et quand les ministres manquaient d'énergie, leur autorité était impunément bravée. C'est ce qui arriva dans la circonstance : le parlement prit d'ailleurs parti pour l'intendant, et Necker ne put obtenir l'enregistrement de l'édit du 19 mars 1780. Au moment où il fut renversé du ministère, il en était encore à réclamer l'autorisation d'exercer des mesures de rigueur contre l'intendant de Moulins.

Il n'en restait pas moins un partisan décidé, du moins en théorie, de l'organisation d'assemblées provinciales dans un nombre de plus en plus grand de généralités. Il consa-

[1] Dans l'organisation des assemblées provinciales, un point surtout irritait cet administrateur et beaucoup de ses collègues. C'était la disposition en vertu de laquelle toute assemblée devait, avant de se séparer, constituer un bureau permanent, appelé commission intermédiaire, et chargé de veiller, dans l'intervalle des sessions, à l'exécution des délibérations. Les commissions intermédiaires n'avaient donc qu'un droit de contrôle à l'égard des intendants; néanmoins ces fonctionnaires leur étaient en général hostiles parce qu'elles portaient ombrage à leur omnipotence, et qu'elles les plaçaient sous une sorte de surveillance. L'institution des commissions intermédiaires avait été empruntée par Necker aux États provinciaux. Depuis la loi du 10 août 1871, qui a créé les commissions départementales, elle fonctionne de nouveau en France.

cre tout un chapitre du célèbre *Compte-rendu* qu'il publia au mois de février 1781, à faire ressortir les avantages du fonctionnement de ces assemblées. Il trouve même à l'appui de son opinion des arguments nouveaux : « L'on ne peut se dissimuler, dit-il, que le bien n'ait été souvent retardé par la défiance et la timidité du ministre qui l'avait conçu, et il ne faut point s'en étonner. Les meilleures institutions d'administration ne présentent le plus souvent que des difficultés dans le principe, et l'avantage lointain qui doit en résulter est obscurci par les critiques et les passions des hommes. Il est donc très important que les changements les plus utiles soient encore appuyés par l'opinion publique, et c'est précisément l'effet des délibérations d'une assemblée provinciale ; ses propositions arrivent au ministre des finances déjà renforcées d'un suffrage qui le rassure sur l'événement, et il n'a plus, pour ainsi dire, qu'à les considérer abstraitement. » En parlant de « la défiance et de la timidité » d'un ministre porté aux améliorations, Necker pensait évidemment à lui-même et aux hésitations qui trop souvent paralysaient sa volonté. Il souhaitait d'avoir la main forcée, ou du moins d'être encouragé par les vœux des assemblées provinciales ; mais pour cela il aurait dû aviser à ce que celles qu'il créait sur le papier pussent se réunir.

Dans son *Compte-rendu*, il invoque encore un motif en faveur de la création de ces assemblées : « Il est une considération que je crois pouvoir présenter à Votre Majesté. L'honneur suffit sans doute pour animer la nation française et pour l'entraîner partout où il y a du péril et de l'éclat ; c'est un ressort précieux qu'on ne saurait trop ménager. Cependant il en est un autre encore qui agit plus obscurément, mais sans cesse, qui meut également toutes les classes de citoyens et qui, dans les grandes circonstances, peut porter à l'enthousiasme et aux sacrifices de tout genre. Ce ressort, c'est le patriotisme ; et quoi de plus propre à l'exciter ou le

faire naître que des administrations provinciales, où chacun peut à son tour espérer d'être quelque chose, où l'on apprend à aimer et à connaître le bien public et où l'on forme ainsi de nouveaux liens avec sa patrie ? »

Trois mois après la publication de ces lignes éloquentes, Necker était renversé du pouvoir et ses idées sur les assemblées provinciales ne furent malheureusement point partagées par ses successeurs immédiats. Elles furent reprises trop tard et contribuèrent alors à la désorganisation administrative du royaume. A l'époque où il était ministre, il aurait pu au contraire doter les provinces d'assemblées délibérantes. Aussi mérite-t-il un reproche sérieux pour n'avoir réellement organisé, pendant la durée de son ministère, que les deux assemblées provinciales du Berri et de la Haute-Guyenne. C'était, on en conviendra, une réforme bien insuffisante pour un homme d'État qui, dans son rapport au roi de 1778, avait avec tant de force dévoilé les vices de l'administration des intendants, et vanté les services que les assemblées provinciales pouvaient rendre aux contribuables, au point de vue de la levée et de la répartition des impôts.

CHAPITRE XIII

Prospérité croissante et satisfaction générale sous le ministère de Necker. — Multiples attributions du contrôleur général des finances. — Édit de 1778 abolissant le servage sur les terres de la couronne, mais se bornant à faciliter les affranchissements sur les terres seigneuriales. — Édit de 1779 accordant aux manufactures la liberté des procédés de fabrication. — Multiplicité et inconvénients des péages seigneuriaux; un arrêt du Conseil de 1779 les déclare rachetables. — Leur rachat n'a d'ailleurs pas lieu. — Necker couvre de sa protection la Caisse d'escompte et en fait une institution financière importante. — Sa création en 1776, afin de remédier au défaut de tout grand établissement de banque en France. — Turgot lui accorde le droit d'émission. — Il a le tort de limiter à 4 p. 100 le taux de ses prêts, et de lui emprunter 10 millions. — La Caisse se fait exonérer de cette avance à l'État, et développe ses affaires. — Un arrêt du Conseil de 1779 lui donne de nouveaux statuts, porte à 4 1/2 p. 100 le maximum de l'escompte et atteste officiellement sa solvabilité. — Quoique n'étant pas tenue de posséder une réserve métallique, elle inspire confiance et aide au succès des opérations de Necker.

Nous avons expliqué dans un précédent chapitre qu'un des principaux motifs qui détournaient Necker de recourir à l'augmentation des impôts, était la crainte de nuire à l'essor du commerce et de l'agriculture, en surchargeant une nation qui lui semblait déjà accablée de taxes onéreuses. Il pensait que sous un gouvernement économe, bien décidé à ne faire que les dépenses indispensables, la richesse publique se développerait et que le Trésor trouverait de nouvelles ressources dans la progression du produit des

contributions. Les faits répondirent à l'attente du ministre, et malgré la guerre avec l'Angleterre, malgré la gêne qui en résultait pour nos relations commerciales, la France connut une incontestable prospérité pendant son premier ministère.

Le rendement des droits sur les consommations s'en ressentit ; il s'accrut de plusieurs millions, sans que les contribuables s'aperçussent qu'ils payaient davantage. Au contraire, comme les affaires étaient florissantes et que les parlements ne faisaient entendre ni critiques ni plaintes, ils trouvèrent plus supportable le poids des impositions. L'administration se montrant paternelle dans les campagnes, le travail étant actif dans les manufactures et l'argent abondant, de nombreuses constructions embellissant les villes et notamment Paris, enfin l'honnêteté régnant à la cour, comment les Français ne se seraient-ils pas sentis heureux ? Ce sentiment de satisfaction entra pour beaucoup dans la haute opinion que les contemporains se firent des talents du directeur général des finances. Celui-ci du reste était sans cesse préoccupé des mesures qui lui paraissaient répondre aux vœux du public ; il en adopta plusieurs dont on lui sut gré, autant pour la générosité dont elles étaient empreintes que pour le bien qu'elles réalisaient, et nous devons faire connaître celles de ces mesures qui ont eu de l'influence sur les facultés contributives du pays.

« Le ministre des finances, avant la révolution, n'était pas seulement chargé du Trésor public ; ses devoirs ne se bornaient pas à mettre de niveau la recette et la dépense ; toute l'administration du royaume était encore dans son département ; et sous ce rapport le bien-être de la nation entière ressortissait au contrôleur général [1]. » Quoiqu'il ne fût pas secrétaire d'État, car il n'y avait que quatre ministres qui eussent le titre de secrétaires d'État, ceux des

[1] Mme de Staël, *Considér. sur la révolut. française*, I, 75.

Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine et de la Maison du roi, le contrôleur général était en effet placé à la tête de l'administration la plus vaste et la plus compliquée du royaume. Sous sa direction, trois comités, composés de conseillers d'État et de maîtres des requêtes, réglaient les affaires contentieuses, les affaires d'administration et les questions se rattachant à la fabrication des monnaies. En outre, quatre intendants des finances étaient préposés à ce qu'on appelait *le détail de l'administration des finances*. L'un s'occupait des fermes et de la régie générale ; l'autre des domaines et des droits domaniaux ; le troisième, des ponts et chaussées, des municipalités, des hôpitaux, des prisons, des dépôts de mendicité et établissements de charité, des mines et des messageries ; le quatrième, des droits et impôts directement perçus au nom du roi, de la loterie, de la régie des poudres et salpêtres, des taxes pour les étapes et convois militaires, de la vérification des états au vrai, des écoles vétérinaires, des sociétés d'agriculture, des mesures contre les épizooties, etc. Un cinquième intendant, nommé intendant du commerce, avait dans ses attributions le commerce, les manufactures, les pêcheries, les péages et les subsistances. Enfin l'intendance du Trésor royal était confiée à un sixième intendant, qui tenait la caisse de l'État et qui, avec l'assistance de plusieurs administrateurs, effectuait la plupart des opérations de recettes et de dépenses.

Le contrôleur général était donc à la fois ministre des finances, ministre du commerce et de l'industrie, ministre des travaux publics, ministre de l'agriculture, et un peu ministre de l'intérieur. Quelle que fût l'activité d'un homme, il était difficile qu'il pût suffire à tant de services divers, mais en même temps on s'explique l'extrême importance que présentait au dix-huitième siècle le poste de contrôleur général : suivant les mérites du ministre qui en était chargé, la France était bien ou mal gouvernée.

En sa qualité d'administrateur du domaine royal, Necker

procéda à la suppression de la mainmorte sur toutes les terres dépendant de ce domaine. On sait qu'il y avait encore des serfs en France, et que les derniers ne furent émancipés que par la Révolution. Ils étaient, il est vrai, en petit nombre et presque partout la servitude personnelle avait disparu [1]. Cependant dans quelques domaines appartenant au roi, à des seigneurs ou à des chapitres ecclésiastiques, les paysans n'étaient ni libres ni propriétaires; ils n'avaient pas le droit de tester, et ne pouvaient se déplacer qu'avec l'autorisation de ceux dont ils relevaient. Comme leur situation était exceptionnelle, elle n'en paraissait que plus digne de pitié; les philosophes avaient réclamé leur affranchissement, et nul n'ignore les efforts infructueux faits par Voltaire, vers la fin du règne de Louis XV, en faveur des serfs établis sur les terres des chanoines de Saint-Claude. L'existence du servage était condamnée par le progrès des mœurs, et en abolissant cette institution, le gouvernement était certain d'une approbation unanime. Pour un ministre des finances, un motif d'un autre ordre rendait désirable l'affranchissement des serfs : c'est qu'il était impossible d'attendre d'eux ni grands efforts de travail, ni initiative, puisqu'ils n'avaient même pas la libre disposition de leurs personnes. Voués à la glèbe, sans espoir d'un sort meilleur, ils étaient misérables et constituaient une classe de contribuables dont le fisc, à cause de leur pauvreté et de leur infériorité sociale, n'avait rien à attendre. Au contraire, en leur donnant les mêmes droits qu'aux autres citoyens, en les sonmettant à l'aiguillon de l'intérêt privé, on avait chance de les transformer en artisans industrieux, en

[1] Lorsqu'on parle de la mainmorte qui sous Louis XVI subsistait sur quelques points en France, il importe de se rappeler que de tous les États de l'Europe, sauf l'Angleterre, notre pays était celui où la situation des paysans était, dans son ensemble, la plus libre et la plus affranchie d'entraves. En Allemagne, notamment, le régime féodal pesait de la façon la plus lourde sur la population des campagnes et même des villes. Le servage n'a été aboli en Prusse qu'en 1807, en Bavière qu'en 1808, et dans le Wurtemberg qu'en 1827.

laboureurs économes, et par suite de leur fournir le moyen d'enrichir l'État, tout en s'enrichissant eux-mêmes.

Ces considérations, jointes à celles inspirées par le respect dû à la liberté humaine, dictèrent à Necker un édit du mois d'août 1778 qui abolit la mainmorte sur les domaines de la couronne, mais cet édit n'alla pas plus loin, et il se borna à faciliter les affranchissements sur les terres seigneuriales par la remise des droits dûs au roi. Ainsi restreinte, la réforme parut généralement insuffisante et elle causa une vraie déception. Mme de Staël cherche à excuser son père en disant qu'il ne voulait « jamais sacrifier sans ménagements les biens présents aux biens futurs, » et que l'autorité royale « se confia seulement à l'effet de son exemple[1]. » C'était pourtant bien le cas d'éprouver moins de scrupules, et d'oser adopter une mesure générale. M. de Monthyon a traduit l'impression de ses contemporains, lorsqu'il a écrit dans ses *Particularités sur les ministres des finances :* « Il ne fallait pas s'arrêter à donner un exemple ; il fallait ordonner la suppression générale du droit de mainmorte, sauf une indemnité pécuniaire ou une redevance territoriale ; et l'opinion publique était si fortement prononcée sur cet objet, qu'elle aurait imposé silence à toute réclamation et surmonté tout genre de résistance. »

L'opposition que Necker, avant son entrée dans le ministère, avait faite aux idées développées par les économistes relativement à la liberté du commerce et de l'industrie, pouvait faire craindre qu'il ne l'entravât, une fois qu'il serait arrivé au pouvoir. Dans son éloge de Colbert il avait, on s'en souvient, vanté les mérites d'une réglementation administrative, destinée à assurer l'excellence des procédés suivis dans les manufactures et la qualité de leurs produits. Heureusement ses opinions se modifièrent lorsqu'il fut

[1] *Consid. sur la révol. franç.*, I, 59.

devenu ministre, et il fut assez sage pour reconnaître l'incompétence de l'administration en matière industrielle. Il s'aperçut qu'en imposant aux fabricants des prescriptions à la fois minutieuses et uniformes, elle gênait leurs combinaisons les plus légitimes et décourageait leur esprit d'invention, qu'elle assumait ainsi une lourde responsabilité sans profit pour personne, ne venait au secours que de la routine, et ne fournissait aux consommateurs que des garanties illusoires. Il en conclut qu'il valait mieux s'en rapporter à l'intelligence des fabricants, à leur ingéniosité, et laisser les acheteurs proportionner les prix à la qualité des marchandises qui leur seraient offertes. Cette manière de voir était celle que Turgot avait soutenue avec tant de vigueur dans le préambule de l'édit supprimant les jurandes. Necker s'y rallia d'autant plus facilement qu'il avait été l'adversaire des économistes moins par principe que par calcul, alors qu'il ambitionnait de devenir le chef du parti opposé au leur. Il partageait d'ailleurs à un trop haut degré les tendances de son époque pour ne pas être libéral, et s'il se posait en partisan de l'intervention administrative, surtout en ce qui concerne le commerce des grains et la subsistance du peuple, il n'était pas disposé à exagérer le rôle de l'État.

Il fit donc procéder en 1778 à une enquête sur la liberté des procédés de fabrication, et il prit l'avis non seulement des inspecteurs du commerce et des manufactures[1], mais de nombreux industriels. « Quelques personnes sollicitèrent le maintien des réglements ; le plus grand nombre se prononcèrent pour leur suppression. Un inspecteur, Roland de la Platière, adressa à ce sujet au gouvernement

[1] L'institution des inspecteurs des manufactures remontait à Colbert. Il y avait des inspecteurs généraux en résidence à Paris, et des inspecteurs ordinaires, au nombre d'une cinquantaine, répartis en province, et ayant chacun un ressort plus ou moins étendu. Roland de la Platière, le futur ministre de la Gironde, était en 1778 inspecteur des manufactures à Amiens.

un mémoire plein de faits tristes et instructifs. Il se plaignait que l'administration fût entrée dans une foule de détails, sans se rendre bien compte de leurs conséquences, comme si elle s'entendait mieux à assortir des matières, à doubler des fils, à les retordre, que celui qui en faisait son métier. — « J'ai vu, ajoutait l'inspecteur, couper par morceaux, dans une seule matinée, 80, 90, 100 pièces d'étoffe ; j'ai vu renouveler cette scène, chaque semaine, pendant nombre d'années ; j'ai vu, les mêmes jours, en faire confisquer plus ou moins, avec des amendes plus ou moins fortes ; j'en ai vu brûler en place publique, les jours et heures de marché ; j'en ai vu attacher au carcan, avec le nom du fabricant, et menacer celui-ci de l'y attacher lui-même en cas de récidive ; et tout cela était voulu par les règlements, ou ordonné ministériellement. Et pourquoi ? Uniquement pour une matière inégale, ou pour un tissage irrégulier, ou pour le défaut de quelque fil en chaîne, ou pour celui de l'application d'un nom, ou enfin une couleur de faux teint, quoique donnée pour telle... J'en ai vu user ainsi pour avoir fait des camelots en largeurs très usitées en Angleterre, en Allemagne, d'une abondante consommation en Espagne, en Portugal et ailleurs, demandés en France par nombre de lettres vues et connues, et cela parce que les règlements prescrivaient d'autres largeurs pour les camelots. Je pourrais citer vingt sortes d'étoffes, toutes fabriquées à l'étranger, toutes circulant dans le monde, toutes demandées en France, toutes occasionnant les mêmes scènes à leurs imitateurs... Je cherche vainement quels règlements de fabrique il conviendrait de laisser subsister pour le bien du commerce. Je les ai tous lus, j'en ai envisagé l'effet et les conséquences ; je crois qu'on doit tous les supprimer. J'ai également cherché s'il résulterait quelque avantage de leur en substituer d'autres : partout, en tout, je n'ai rien vu de mieux que la liberté. » — L'enquête ordonnée par Necker porta ses fruits. Des lettres-

patentes du 5 mai 1779 reconnurent aux fabricants et manufacturiers la liberté soit d'adopter dans la confection de leurs étoffes telles dimensions ou combinaisons qu'ils jugeraient à propos, soit de se conformer aux règlements. Dans ce dernier cas, une marque devait être apposée sur les étoffes, pour les distinguer de celles dans la fabrication desquelles la fantaisie de l'ouvrier ou les préférences du consommateur auraient seules été consultées [1]. »

La réforme ainsi accomplie en 1779 était si nécessaire, elle répondait si évidemment aux besoins de la fabrication et aux exigences des acheteurs, qu'il faut savoir le plus grand gré à Necker de l'avoir réalisée. Elle exerça immédiatement, quoiqu'elle fût loin d'être complète [2], une heureuse influence sur notre industrie ; elle lui permit de se développer, et en l'exonérant de gênes surannées, elle contribua aux progrès qu'elle sut réaliser, jusqu'au jour où les désordres de la période révolutionnaire vinrent la désorganiser et ruiner la plupart de nos ateliers.

Pour que dans un pays le commerce soit prospère, il ne suffit pas que les fabricants aient le droit de travailler librement et d'employer les méthodes qui leur semblent les plus avantageuses ; il faut encore que le transport de leurs produits ne soit pas rendu trop onéreux par des perceptions et par des formalités multipliées. Or, de singuliers abus

[1] Pierre Clément, *Histoire du système protecteur en France*, 75.

[2] En effet, tous les règlements, et surtout l'esprit réglementaire, ne disparurent pas. C'est ainsi que des lettres-patentes du 23 septembre 1784 prescrivirent que, conformément aux anciennes ordonnances, les mouchoirs fabriqués dans le royaume eussent une longueur égale à leur largeur, sous peine de confiscation et de 300 livres d'amende. Le préambule de ces lettres-patentes se plaint de « l'usage abusif » en vertu duquel les fabricants donnent aux mouchoirs plus de largeur que de longueur, et le qualifie de fraude à l'égard des acheteurs. — C'est ainsi encore qu'un arrêt du parlement de Paris, en date du 2 juillet 1786, défendit de se servir de la faux pour couper le blé, par le motif que « la faux agitant l'épi avec violence en fait jaillir les grains qui sont en pleine maturité. »

existaient sous ce rapport en France. Sans parler des traites ou douanes intérieures qui séparaient les différentes provinces et renchérissaient la marchandise, sans parler des droits que le Trésor prélevait sur les denrées, épiceries, drogueries, qui passaient par certaines localités, sans parler des octrois qui n'étaient pas tous des taxes sur les consommations locales, et qui parfois atteignaient les boissons ne faisant que transiter, plus de 1,500 péages étaient établis sur les rivières et sur les routes au profit du roi, de seigneurs, de dignitaires ecclésiastiques, d'abbayes, de villes ou de communautés. Ces péages avaient pour la plupart une origine féodale, et ils avaient de tout temps mis obstacle aux relations commerciales. Mais depuis que celles-ci avaient grandi, ils paraissaient intolérables, et les producteurs, ainsi que les intermédiaires, se plaignaient des frais et des lenteurs qui en résultaient pour les échanges. Les écrivains économistes les avaient dénoncés comme injustes et contraires à l'intérêt général. Ils avaient démontré qu'en entravant la circulation des marchandises, ces droits nuisaient grandement aux propriétaires et aux cultivateurs des régions fertiles en vin ou en blé; qu'ils compromettaient l'alimentation des grandes villes, arrêtaient l'essor de la navigation intérieure, créaient des différences de traitement entre les expéditeurs, et pesaient d'autant plus lourdement sur ceux qui avaient à les acquitter, que leur montant n'était pas employé à entretenir en bon état les voies de communication[1]. Les péages méritaient d'autres reproches

[1] Ces questions furent traitées dans les *Éphémérides du citoyen*, spécialement dans le volume IV de l'année 1770 et dans le volume V de l'année 1775. On y voit, entre autres choses, que de Roanne à Melun, le transport d'une pièce de vin donnait lieu, en sus des droits de traites et de sept droits d'octroi, au paiement des seize péages suivants : à Artais et à Giverdon, péages seigneuriaux; à Nevers, un péage pour le duc de Nivernais, deux pour d'autres seigneurs, un pour l'évêque, un pour le maire et les échevins; à Poids-de-Fer et à La Charité, deux péages seigneuriaux; à Cosne, un pour le prince de Conti, un second pour des religieuses; à Nemours, un pour le duc d'Orléans, un se-

encore. Ainsi, tout en étant nombreux et vexatoires, ils ne rapportaient que peu, parce qu'ils coûtaient très cher à percevoir; d'autre part, si leur taux était en général minime, leur paiement entrainait une grande perte de temps et l'accomplissement d'une masse de formalités.

Aussi l'abolition des péages seigneuriaux était-elle une des mesures que les commerçants considéraient comme les plus utiles au développement des affaires, et leur sentiment à cet égard devint même si vif que le gouvernement se crut obligé de faire quelque chose. « Tous ces droits, porte le préambule d'un arrêt du Conseil du 15 août 1779, nés pour la plupart des malheurs et des confusions des anciens temps, forment autant d'obstacles à la facilité des échanges, ce puissant encouragement de l'agriculture et de l'industrie. » Le préambule constate en outre que leur perception « arrête et fatigue le commerce », et qu'elle entraîne « une infinité de petites vexations que l'administration la plus attentive ne peut ni surveiller ni punir. » C'était condamner très nettement les péages, mais cette condamnation fut en quelque sorte platonique. L'arrêt de 1779 ne prononça pas en effet leur suppression; il ne fit que les déclarer rachetables. Il enjoignit à ceux qui les possédaient de produire leurs titres, leurs baux, leurs états de recettes et de dépenses; le roi se réserva de faire examiner toutes ces pièces, et il s'engagea, pour le jour où la paix serait signée, à racheter les droits dont il aurait été justifié.

Ce fut encore là une de ces demi-réformes auxquelles se complaisait Necker. Donner raison aux adversaires des péages, en promettant leur abolition, mais en même temps ne pas la réaliser; susciter ainsi des espérances dans le tiers-état, et, en laissant le recouvrement des droits s'opérer comme devant, éviter de mécontenter les membres de

cond pour des chanoines; à Moret, péages pour le seigneur et pour les marguilliers de l'église Notre-Dame; enfin, à Melun, péage pour le duc de Villiers.

la noblesse et du clergé qui en avaient le profit, tout cela lui parut une combinaison merveilleuse. Il s'imagina satisfaire de la sorte les intérêts opposés qui étaient en présence, mais ce fut le contraire qui arriva : les possesseurs de péages sur les rivières, routes et ponts, se sentirent inquiets sur la durée de leur possession, et les commerçants virent bientôt que la difficulté des transports restait la même, en dépit de l'édit de 1779. Quand la guerre fut terminée, le Trésor royal se trouva trop à court d'argent pour qu'on pût songer à racheter les péages ; Necker du reste n'était plus à la tête des finances, et ses successeurs ne se souciaient pas d'accomplir les engagements qu'il avait pris sans savoir quand ni comment il pourrait les tenir. Seuls quelques titulaires de droits de péage, s'associant aux généreuses intentions du roi, se décidèrent à y renoncer gratuitement; mais presque tous continuèrent de les toucher comme auparavant, et il fallut que l'Assemblée constituante intervînt: lorsqu'elle régla dans la loi des 15-28 mars 1790 les effets de la destruction du régime féodal, elle comprit les péages seigneuriaux parmi les droits dont la suppression était prononcée sans indemnité.

C'est sous l'administration de Necker, et en partie grâce à son appui, que commença à se développer une institution financière qui, tout en étant indépendante de l'État, exerça cependant une heureuse influence sur le crédit public, facilita au gouvernement le placement de ses emprunts, et développa l'activité commerciale de la capitale. Malgré son caractère d'entreprise privée, il ne devait pas s'écouler longtemps avant qu'elle ne fût directement mêlée aux embarras du Trésor, et pendant les dernières années du règne de Louis XVI les contrôleurs généraux se servirent d'elle dans les moments de crise, pour se procurer les fonds dont ils avaient un besoin urgent. Bref, l'institution dont il s'agit a joué un rôle considérable pendant la période que nous

étudions, et il est nécessaire de relater le but de sa fondation ainsi que le succès qui ne tarda pas à marquer son fonctionnement.

Depuis le désastreux échec du système de Law, la France était privée de tout grand établissement de banque. Le nom même de banque était devenu impopulaire, et le commerce de l'argent excitait la défaveur générale. On restait indifférent aux exemples de l'étranger; la banque d'Angleterre existait depuis la fin du dix-septième siècle et était pour l'époque un magnifique instrument de crédit; de puissantes banques avaient également été créées en Écosse, dans les Pays-Bas et en Italie, mais on ne songeait pas à doter notre pays de maisons semblables. Les banquiers qui à Paris, à Lyon et dans les principales villes du royaume s'enrichissaient en prêtant à l'État ou en escomptant le papier commercial, se croyaient d'ailleurs les premiers intéressés à éviter la concurrence d'une banque d'émission.

Il était réservé à Turgot de mettre fin à une situation qui nous plaçait, vis-à-vis de la Hollande et de la Grande-Bretagne, dans un état de réelle infériorité. Eclairé par les conseils du banquier genevois Panchaud, il comprit les immenses avantages qui pouvaient résulter pour les affaires de l'organisation d'une banque, ayant à sa disposition un gros capital et mettant en circulation des billets au porteur qui, par suite de la confiance qu'elle inspirerait, seraient reçus comme de l'argent comptant, et étendraient ainsi énormément les limites de son action. Il ne douta pas que cette banque ne réalisât des bénéfices, et que les capitalistes ne s'empressassent de fournir les fonds nécessaires à son fontionnement. Il fit rendre en conséquence un arrêt du Conseil en date du 24 mars 1776, à l'effet d'autoriser des actionnaires à former une société en commandite qui recevrait le nom de *Caisse d'escompte*. Le ministre, afin de ne pas heurter les préjugés populaires, évitait de prononcer le mot de banque, mais la nouvelle société n'en avait pas moins le

caractère d'un établissement de banque, car, d'après les articles 2 et 3 de l'ordonnance d'autorisation, ses opérations devaient consister à escompter des lettres de change et autres effets commerçables, à recevoir des dépôts et à effectuer des paiements pour le compte des particuliers, à se livrer au commerce des matières d'or et d'argent, enfin à émettre des billets remboursables à vue. Son capital était fixé à 15 millions de livres, divisés en 5,000 actions de 3,000 livres chacune. Ce capital, qui serait bien faible aujourd'hui, paraissait assez considérable, au début du règne de Louis XVI, pour que le préambule de l'arrêt du Conseil ne craignit pas de promettre que l'intervention de la Caisse d'escompte ferait « baisser l'intérêt de l'argent. » C'est en effet ce qui eut lieu, et la création de la Caisse d'escompte, que le Consulat devait imiter un jour en fondant la Banque de France par arrêté du 24 pluviôse, an VIII, est pour Turgot un titre de gloire.

Toutefois, deux des dispositions contenues dans l'arrêt du 24 mars 1776 étaient de nature à entraver les opérations de la Caisse et à restreindre l'utilité de son rôle. La première de ces clauses exigeait que le taux de l'escompte ne pût, en aucun cas, dépasser 4 p. 100, et cependant Turgot lui-même avait antérieurement écrit avec infiniment de raison : « Le prix du prêt se fixe comme le prix de toutes les marchandises, par le débat entre le vendeur et l'acheteur, par la balance de l'offre avec la demande... Quand il y a beaucoup d'emprunteurs qui ont besoin d'argent, l'intérêt de l'argent devient plus haut ; quand il y a beaucoup de possesseurs d'argent qui en offrent à prêter, l'intérêt baisse. C'est donc une erreur de croire que l'intérêt de l'argent dans le commerce doive être fixé par les lois des princes ; c'est un prix courant, fixé comme celui de toutes les autres marchandises. Ce prix est un peu différent suivant le plus ou moins de sûreté qu'a le prêteur de ne pas perdre son capital ; mais, à sûreté égale, il doit hausser ou

baisser à raison de l'abondance et du besoin, et la loi ne doit pas plus fixer le taux de l'intérêt de l'argent qu'elle ne doit taxer toutes les autres marchandises qui ont cours dans le commerce[1].» Comment expliquer que l'auteur de ces lignes remarquables, que le partisan de la liberté du taux de l'intérêt, ait imposé à la Caisse d'escompte l'obligation de ne jamais prêter à plus de 4 p. 100? Il voulait évidemment désarmer, par la fixation d'un escompte aussi bas, les préventions que le public nourrissait à l'égard des banques, et assurer du coup à la Caisse une importante clientèle. En outre, il a dû penser que cette société étant seule à émettre en France des billets au porteur, quoiqu'elle ne fût investie à ce point de vue d'aucun privilège, le droit d'émission lui vaudrait des bénéfices suffisants pour qu'elle pût supporter une sévère limitation du taux de l'escompte. Cette limitation était néanmoins une dérogation regrettable aux idées que Turgot avait autrefois soutenues.

La seconde faute commise dans la constitution de la Caisse d'escompte consistait en ce qu'il était stipulé que sur son capital de 15 millions de livres, 10 millions seraient versés au Trésor à titre de prêt. Il ne restait donc à la compagnie que 5 millions disponibles, et bien que cette somme dût s'accroître tous les ans d'un million par suite des remboursements de l'État, il est manifeste qu'elle n'était pas assez élevée pour permettre à la Caisse de faire de grandes négociations. La seule excuse du ministre, c'est qu'il était pressé d'argent et que s'étant engagé à ne pas recourir aux emprunts, il se voyait réduit par l'écart qu'il constatait entre les recettes et les dépenses annuelles à emprunter d'une façon détournée. La fondation de la Caisse d'escompte lui parut une bonne occasion d'obtenir une dizaine de millions dont manquait le Trésor: le procédé n'a été depuis que trop souvent imité, mais il est con-

[1] *Réflexions sur la formation et la distribution des richesses*, §§ 72 et 75.

damné par l'expérience, et la science financière a les plus sérieux motifs pour réprouver les emprunts indirects.

Le versement qui devait avoir lieu dans les caisses de l'État ne fut pas du reste opéré. Six semaines en effet après l'arrêt du Conseil ci-dessus mentionné, Turgot abandonnait le pouvoir, et les actionnaires, dont la confiance était ébranlée, demandèrent à ne pas avancer de l'argent au roi. Ils en furent dispensés, et en même temps leur fonds social fut ramené de 15 à 12 millions. Devenue ainsi maîtresse de tout son capital, la société plaça aisément ses actions, puis elle commença à fonctionner. Ses billets se répandirent peu à peu dans le public, et à la fin de 1778, les principaux banquiers de Paris, frappés des avantages qu'ils en retiraient, la prirent sous leur patronage.

Necker était trop avisé en finances pour ne pas sentir combien le concours de la Caisse d'escompte pouvait aider à la réussite de ses emprunts. Il résolut en conséquence de couvrir cette société de sa protection et sur la demande de ses administrateurs, il lui donna de nouveaux statuts par un arrêt du Conseil en date du 7 mai 1779. La principale modification qu'il apporta aux anciens fut de porter à 4 1/2 p. 100, pour toute la durée de la guerre, le maximum du taux de l'escompte. Mais ce qui eut surtout de l'influence sur le crédit de la compagnie, c'est qu'il inséra dans le préambule de l'arrêt du 7 mai un témoignage officiel de l'importance qu'attachait le gouvernement à son existence. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, s'étant fait rendre compte des opérations de la Caisse d'escompte, a vu avec satisfaction les progrès de cet établissement et que, pendant les six derniers mois de l'année révolue, on avait escompté plus de 33 millions de lettres de change, à l'intérêt de 4 p. 100 l'an. Sa Majesté a pensé que de tels avantages procurés au commerce méritaient toute sa protection, et a écouté favorablement la demande qui lui a été faite par les actionnaires et les administrateurs, pour

qu'elle voulût bien fixer par un arrêt de son Conseil les dispositions jugées les plus propres à maintenir l'ordre dans l'administration de cette Caisse et à lui conserver la confiance publique. » En vantant de la sorte les mérites de la Caisse d'escompte et en se portant pour ainsi dire garant de sa solvabilité, le directeur général des finances lui rendit et rendit à l'État un signalé service. Les billets de la société furent acceptés comme argent par le négoce et la banque, et leur circulation normale ne tarda pas à égaler, puis à dépasser, les 12 millions du capital social. La Caisse escompta à un taux modéré de grandes quantités d'effets, et par ses achats d'or et d'argent à l'étranger, elle maintint en France une abondance de métaux précieux qui favorisa les transactions, et qui passait alors pour un signe indéniable de richesse.

L'appui donné par Necker à la compagnie fut donc un acte habile, et les attaques qui furent à ce sujet dirigées contre lui quelques années plus tard ne firent que refléter d'injustes passions. Quoi qu'en ait dit Mirabeau, il soutint la Caisse d'escompte non pour favoriser des spéculations, mais dans l'intérêt du crédit public. Il n'eut qu'un tort, celui de ne pas réparer une faute commise par les fondateurs de la Caisse. Ceux-ci n'avaient pas pris la précaution de limiter l'émission de ses billets et de la proportionner à l'importance des fonds qu'elle posséderait. Le directeur général des finances ne fit pas preuve de plus de prévoyance, et il n'inscrivit pas dans les statuts qu'il approuva en 1779 l'obligation pour la société d'avoir une réserve métallique, obligation qui pourtant aurait été la meilleure garantie du remboursement des billets. Or, aucune restriction n'étant fixée au montant des émissions de la Caisse d'escompte et ses opérations allant sans cesse en se développant, il arriva un moment où ses fonds se trouvèrent hors de proportion avec la somme des billets dont le remboursement pouvait lui être demandé, et l'impossi-

bilité où elle fut de les payer à vue amena des crises au milieu desquelles elle faillit sombrer. Nous aurons plus tard à raconter ces faits ; mais, sous le premier ministère de Necker, le danger qui menaçait l'avenir de la société n'apparut à personne. Elle était prudemment administrée, le patronage du gouvernement lui valait un crédit de premier ordre, et par les facilités que son intervention procurait aux banquiers, négociants et gens de finance, elle contribua puissamment au succès des opérations financières du ministre.

CHAPITRE XIV

I. Les questions d'impôt sont l'objet, sous Necker, des préoccupations publiques. — Dès 1770 une brochure avait demandé l'aliénation des biens du clergé, pour en consacrer le prix au remboursement des dettes de l'État. — Calculs d'Expilly sur le nombre des membres du clergé et sur les revenus de cet ordre. — Abbayes, prieurés, chapitres et couvents. — Revenus des évêchés. — Opinion de Montesquieu contraire à l'extension de la mainmorte ecclésiastique. — Les attaques répétées des philosophes contre le christianisme et l'église réussissent à détacher de celle-ci beaucoup de Français. — La noblesse et la bourgeoisie trouvent trop grandes les richesses du clergé. — Importance de ses possessions territoriales. — Valeur des dîmes; leur impopularité. — Impositions payées par le clergé dit étranger. — Privilèges pécuniaires du clergé de France. — Décimes ecclésiastiques; leur répartition, leur emploi. — Les assemblées générales du clergé et les dons gratuits. — Le clergé parvient, en 1751, à obtenir l'exemption des vingtièmes; brochures publiées à cette occasion contre ses privilèges pécuniaires. — Au moment de la guerre d'Amérique, nouvelles brochures en faveur de la confiscation des biens des couvents. — Ecrits publiés en 1779 à l'effet de réclamer l'imposition des biens ecclésiastiques. — On s'attend à ce que Necker réalise cette réforme, mais il se borne à négocier avec le clergé l'octroi d'un don gratuit. — Traitement insuffisant assuré aux prêtres des paroisses rurales; insuccès des efforts tentés par Machault afin d'améliorer leur situation. — Réclamation des curés du Dauphiné en 1780; Necker en la repoussant, mécontente le bas clergé. — II. Ouvrages divers demandant la suppression des droits sur les consommations et celle des exemptions pécuniaires. — Importance du *Traité de la réforme de l'impôt* par Le Trosne. — Sensation produite par la publication en 1778 des remontrances adoptées en 1775 par la cour des Aides. — Vives critiques qu'elles font des taxes indirectes. — Elles demandent la suppression de la capitation. — A l'origine, cet impôt n'admettait pas d'exemptions. — Des inégalités n'avaient pas

tardé à s'y introduire. — Il était devenu un accessoire de la taille, et, à ce titre, était très impopulaire. — Article de l'*Encyclopédie* reflétant la passion des Français contre les privilèges pécuniaires.

I

Lorsque Turgot était ministre, quiconque était capable de penser s'occupait des graves questions administratives que soulevait l'initiative du gouvernement. Comme le roi et le contrôleur général s'adressaient sans cesse à la nation, pour l'entretenir du soulagement des classes les plus pauvres et pour lui vanter les mérites de la liberté du commerce et de l'industrie, partout, dans le peuple aussi bien que dans la noblesse et dans la bourgeoisie, on discutait ces problèmes et on se passionnait pour ou contre les solutions préconisées par le parti des réformateurs. Sous Necker, les préoccupations du public changèrent d'objet. La France se trouvant engagée dans une guerre dispendieuse, le Trésor royal étant obligé de chercher de nouvelles ressources et les demandant à l'emprunt, on eut le sentiment que la question des impôts prenait une importance exceptionnelle, et de tous côtés on se mit à la traiter. Ainsi que le raconte Mollien dans ses Mémoires, la mode vint de parler finance, et ce fut dans les salons un sujet habituel de conversation. Necker se défendait de vouloir augmenter les contributions, mais beaucoup de gens comprenaient que tôt ou tard il faudrait en venir à cette extrémité, et en prévision des sacrifices que le pays aurait à supporter, plusieurs écrivains entreprirent d'examiner, soit les vices du système fiscal, soit la nature des contributions auxquelles il conviendrait de recourir.

A en croire l'auteur de la *Correspondance secrète*, le gouvernement aurait voulu que ces critiques ou ces dissertations plus ou moins justes, plus ou moins opportunes, ne

reçussent aucune publicité. « Sous le ministère de M. Turgot, dit-il, chaque citoyen avait la liberté de publier ses idées sur les moyens d'amélioration des différentes parties de la finance... Le système a changé, et le silence le plus absolu nous est prescrit[1]. » Mais il y avait, du temps de Louis XVI, un trop grand nombre de Français possédés de la manie d'écrire et désireux de donner leur avis sur la chose publique, il y avait en outre de la part de l'administration trop de bienveillance à l'égard de ceux qui tenaient une plume, pour que l'interdiction de traiter les matières financières fût strictement observée. Différentes brochures parurent donc, et même quelques ouvrages plus mûrement étudiés, qui blâmèrent les impôts existants et qui soutinrent des propositions parfois très hardies.

La plus notable de ces propositions fut de demander que l'État s'emparât des biens du clergé, afin d'en consacrer le prix de vente à l'extinction de la dette publique, ou que du moins il frappât le clergé de lourdes contributions. On voit que si l'Assemblée constituante a attribué à la nation les domaines appartenant à l'Église, il y avait longtemps que ce projet avait été mis en avant.

Ce n'est même pas sous le règne de Louis XVI qu'il fut pour la première fois développé. Ainsi, en 1770, à l'époque où l'abbé Terray réduisait les rentes et répudiait une partie des engagements de l'État, un écrit intitulé : *Du droit du souverain sur les biens-fonds du clergé et des moines, et de l'usage qu'il peut faire de ces biens pour le bonheur des citoyens*, avait conseillé au roi de les vendre comme s'il en était propriétaire, et de consacrer le produit de leur aliénation au remboursement des dettes immenses qu'il avait contractées. L'auteur ne se posait point en adversaire des idées religieuses, et il ne s'associait pas aux attaques dirigées contre elles par les philosophes ; il affectait au con-

[1] Métra, IV, 171.

traire beaucoup de respect pour la religion, mais il exposait que ses ministres ne pratiquaient plus la pauvreté enseignée par l'Évangile ; il évaluait les terres qu'ils possédaient au tiers de celles de la France et leur valeur à 3 milliards de livres, et il montrait l'avantage qu'il y aurait pour le pays à ce qu'elles fussent mises dans le commerce. Le gouvernement avait cru devoir sévir contre cette brochure, car le clergé s'en était ému, et comme il venait de voter cette année même un don gratuit de 16 millions, il était politique que le roi lui donnât une preuve de sa haute protection. Un arrêt du Conseil d'État avait en conséquence, au mois d'août 1770, destitué de leur privilège les libraires qui avaient sans autorisation imprimé *Le droit du souverain*. Quelques années après, la même thèse fut de nouveau soutenue et cette fois aucune répression n'intervint. Elle était loin en effet de faire scandale ; elle répondait à l'opinion de la généralité des Français, qui trouvaient, à tort ou à raison, que l'Église était trop riche et détenait une trop forte portion du territoire.

Combien de personnes composaient l'ordre du clergé, et quel était le montant véritable des revenus dont jouissait cet ordre ? On ne le savait guère, et faute de documents statistiques, on ne pouvait pas le savoir d'une façon précise. Mais l'incertitude même où on était relativement au nombre des ecclésiastiques et à l'importance de leurs biens permettait toutes les suppositions. Un prêtre fort savant, auteur de livres estimés, l'abbé Expilly, avait étudié, dans l'article *Clergé* de son *Dictionnaire géographique, historique et politique des Gaules et de la France*, article publié en 1762, la composition de l'ordre du clergé, et il avait indiqué le chiffre de 326,000 curés, vicaires, abbés, prieurs, chanoines, chanoinesses, chapelains, moines et religieux, ainsi que celui de 80,000 religieuses. Il avait en outre calculé que le clergé disposait d'un revenu annuel de 127 millions de livres, non compris le produit des propriétés dont les

fruits et récoltes étaient consommés sur place[1]. En ce qui concerne les revenus de l'Église, il était plutôt resté au-dessous de la vérité, et nous montrerons plus tard, en discutant l'œuvre de la Constituante, que les terres possédées par le clergé et les dîmes rapportaient environ 200 millions de livres. Mais relativement au nombre des personnes engagées dans l'état ecclésiastique, Expilly semble s'être trompé. Il y avait certainement plus de prêtres et de religieux en 1762 qu'en 1789; l'édit de 1768 qui avait reculé de seize à vingt et un ans l'âge auquel les vœux pouvaient être prononcés, la suppression opérée sous Louis XVI de diverses communautés, telles que les Célestins et les Grammontains, les progrès enfin de l'esprit philosophique, avaient diminué la population des couvents et le contingent des hommes qui auparavant renonçaient à la vie civile pour entrer dans la prêtrise. Toutefois, il n'existait, au moment de la Révolution, qu'environ 150,000 membres du clergé, tant séculier que régulier, et il est impossible d'admettre qu'en moins de trente ans l'ordre ecclésiastique se soit réduit de plus de moitié; d'où il faut conclure qu'Expilly a commis une grosse exagération dans la supputation qu'il a faite des religieux et religieuses. Mais les chiffres qu'il avait produits n'en étaient pas moins considérés comme vrais par les contemporains, et ils avaient fait une vive impression.

On était frappé de ce que les seuls prêtres dont le ministère répondait aux besoins moraux des populations, à savoir: les curés et vicaires, n'auraient atteint que le chiffre de 90,000, tandis que les moines et les titulaires de canonicats, de prieurés et d'abbayes, auraient dépassé celui de 230,000. On se demandait si ce n'était pas une cause d'af-

[1] Si l'on veut apprécier sainement la richesse de l'ancien clergé, il faut tenir compte de la dépréciation survenue depuis la seconde moitié du XVIII[e] siècle dans la valeur de l'argent. Comme valeur relative, 10 millions de ce temps représentent 30 à 40 millions d'aujourd'hui.

faiblissement pour le pays qu'il y eût en France 625 abbayes d'hommes en commande [1], 115 abbayes d'hommes en règle [2], 129 chapitres d'églises cathédrales, 526 collégiales [3], 12,000 prieurés [4], 253 abbayes de filles, 64 prieurés de filles, 24 chapitres de chanoinesses et environ 10,000 couvents dépendant des diverses communautés d'hommes et de femmes.

On s'étonnait surtout de la profusion des revenus accumulés sur la tête de certains grands dignitaires ecclésiastiques. D'après l'*Almanach royal*, le siège épiscopal de Strasbourg rapportait 400,000 livres par an; ceux de Paris et de Cambrai 200,000 livres; celui de Narbonne 160,000; ceux d'Albi, d'Auch, de Metz 120,000; celui de Rouen 100,000; celui de Beauvais 96,000; ceux de Bayonne et de Toulouse 90,000; celui de Tours 82,000; celui d'Arras 80,000; ceux de Sens, Condom, Comminges, Verdun, Cahors, La Rochelle, Lavaur, plus de 60,000. Au

[1] On appelait de ce nom celles dont l'abbé était nommé par le roi, qui lui en confiait l'administration temporelle et lui en abandonnait la mense, c'est-à-dire la part de revenu attribuée à l'abbé ou à l'abbesse.

[2] Les abbayes régulières étaient celles qui nommaient elles-mêmes leur chef.

[3] « On appelait collégiales et chapitres d'anciennes abbayes converties en communautés séculières, qui avaient des biens qu'elles administraient elles-mêmes, et qui élisaient en partie leurs membres. Les dignitaires et les chanoines de ces communautés payaient des prêtres pour faire en leur nom le service ecclésiastique, et se contentaient de jouir de leurs costumes, de leurs titres et de leurs rentes. Quelques chapitres, fort éloignés de toute idée d'humilité religieuse, s'étaient constitués sur le même pied que les ordres de chevalerie. La fine fleur des cadets de noblesse avait seule le droit d'y pénétrer. » (Boiteau, *État de la France en 1789*, 180). Les chapitres nobles étaient au nombre de 12 pour les hommes et de 19 pour les femmes.

[4] Les prieurés ou, comme on disait plus communément, les abbayes, n'avaient pas charge d'âmes, et il n'était pas nécessaire d'être prêtre pour les obtenir. C'étaient des fondations pourvues d'un titre honorifique et de revenus plus ou moins élevés. « Les prieurs bénéficiaires n'avaient rien de commun avec les dignitaires des ordres réguliers, qui, sous le nom de prieurs et de sous-prieurs, étaient chargés de la discipline des communautés, ni avec les titulaires des prieurés-cures, sorte de cures d'un rang supérieur à celles des paroisses » (Boiteau, *Id.*, 179.)

su de tout le monde ces chiffres étaient d'ailleurs dépassés dans la réalité, car le clergé n'accusait d'habitude que la moitié à peine du produit de ses biens, et en outre il n'y avait pas un évêque qui n'eût obtenu du roi une ou plusieurs abbayes, dont il cumulait le revenu avec celui de son siège. Les évêchés les moins bien partagés au point de vue pécuniaire valaient en général à leurs titulaires de 15,000 à 50,000 livres. Plusieurs étaient situés dans de très petites villes : Dol, Saint-Pol de Léon, Saint-Flour, Vabre, Lescar, Alet, Rieux, Couserans, Riez, Vence, etc. Quelques-uns enfin comprenaient très peu de paroisses, comme celui de Cavaillon, duquel ne relevaient que dix-sept paroisses ; celui de Mirepoix, avec vingt-huit paroisses ; celui de Vaison, avec quarante ; celui de Saint-Paul-Trois-Châteaux, avec trente-quatre ; celui de Saint-Papoul avec quarante-quatre ; celui de Glandève, avec quarante-neuf, etc. « Quant aux abbayes, a écrit M. Taine [1], j'en compte trente-trois qui rapportent de 25,000 à 120,000 livres à l'abbé, vingt-sept qui rapportent de 20,000 à 100,000 livres à l'abbesse ; pesez ces chiffres de l'Almanach, et songez qu'il faut les doubler

[1] L'*Ancien régime*, 55. — Voir la note de M. Taine (p. 538-540), sur la différence du revenu réel et du revenu nominal des dignités et bénéfices ecclésiastiques. — Les chiffres ci-dessous, que nous extrayons de l'*Almanach royal*, indiquent ce que rapportaient officiellement les principales abbayes d'hommes :

Cîteaux	120,000 liv.	Hasnon, Gorze	50,000 liv.
Clairveaux	90,000	Signy, Tronin	
Corbie	85,000	Trois-Fontaines	50,000
Moissac	80,000	Prémontré	45,000
Saint-Etienne de Caen	75,000	Saint-Victor	
Auchin	70,000	Bouzay, Froidmont	40,000
Sainte-Geneviève	65,000	Jumièges, Ourcamp	
Saint-Amand	60,000	Saint-Vaast	
Saint-Vandrille	55,000		

Voici également les chiffres qui concernent les principales abbayes de femmes :

Fontevrault	80,000 liv.	Saint-Antoine des Champs, Saint-Pierre	40,000 liv.
Flines, Jouarre, Marquette, Notre-Dame de Roye	50,000	Chelles, Saint-Pierre	30,000
		Le Vivier, Sainte-Glossinde	29,000

et au delà pour avoir le revenu réel, les quadrupler et au delà pour avoir le revenu actuel. »

Il n'y a vraiment pas lieu de s'étonner que les Français de la seconde moitié du dix-huitième siècle se soient pris à regretter que de si énormes richesses fussent possédées par le clergé. Montesquieu n'avait-il pas écrit : « Les familles particulières peuvent périr : ainsi les biens n'y ont point une destination perpétuelle. Le clergé est une famille qui ne peut pas périr : les biens y sont donc attachés pour toujours et n'en peuvent pas sortir. Les familles particulières peuvent s'augmenter : il faut donc que leurs biens puissent croître aussi. Le clergé est une famille qui ne doit point s'augmenter : les biens doivent donc y être bornés..... On ignorera toujours parmi nous quel est le terme après lequel il n'est plus permis à une communauté d'acquérir. Ces acquisitions paraissent aux peuples si déraisonnables, que celui qui voudrait parler pour elles serait regardé comme imbécile... Arrêtez la mainmorte, s'il est possible. Rendez sacré et inviolable l'ancien et nécessaire domaine du clergé ; qu'il soit fixe et éternel comme lui. Mais laissez sortir de ses mains les nouveaux domaines[1]. »

Si un homme d'un esprit aussi mesuré et aussi impartial que Montesquieu avait condamné en ces termes la mainmorte ecclésiastique, que ne devaient pas penser d'elle les adeptes des doctrines philosophiques ? Voltaire, Rousseau étaient déïstes, mais Diderot, d'Holbach, Helvétius, Mably, Morelly professaient les uns le matérialisme, les autres l'athéisme, et tous sapaient les bases des religions positives. La constitution et les enseignements de l'église catholique étaient devenus l'objet constant de leurs sarcasmes et de leurs polémiques. Ils avaient répandu l'irréligion dans la noblesse et dans une partie de la bourgeoisie. Suivant la remarque d'Horace Wolpole, « la mode » s'en était mêlée, et le bon ton

[1] *L'Esprit des lois*, III, liv. XXV, chap. v.

exigeait que l'on affichât les opinions les plus irréligieuses. La plupart de ceux qui se piquaient d'aimer les idées nouvelles traitaient le catholicisme d'institution surannée, et le clergé de caste inutile, sinon corruptrice et dangereuse. Dès lors, comment n'auraient-ils pas blâmé l'immensité des revenus dont il disposait? Ainsi que l'a magistralement exposé M. Taine, les écrits des philosophes avaient de bonne heure répandu le scepticisme parmi les classes riches et instruites de la société, et il s'était vite transformé en une hostilité ardente contre le christianisme. Voltaire l'avait poursuivi « d'un bout à l'autre de son histoire, depuis les premiers récits bibliques jusqu'aux dernières bulles, avec une animosité et une verve implacables, en critique, en historien, en géographe, en moraliste, contrôlant les sources, opposant les témoignages, enfonçant le ridicule comme un pic dans tous les endroits faibles. » L'église avait à son tour cherché à se défendre : non contente de fulminer contre la libre-pensée et les excès du libre examen, elle avait invoqué la protection de l'État, et fait condamner tantôt par le parlement, tantôt par le Conseil du roi, les libelles de Voltaire, les ouvrages de Rousseau et d'Helvétius, les volumes de l'Encyclopédie. La lutte entre elle et les écrivains de la nouvelle école n'en était devenue que plus vive. Trouvant toujours en face d'eux l'Église, lui portant des coups et en recevant d'elle, ils virent en elle un adversaire qu'il fallait à tout prix abattre, et, avec autant d'acharnement que de persévérance, ils travaillèrent à l'affaiblissement et à l'appauvrissement de l'ordre ecclésiastique, en attendant que sa suppression fût un jour rendue possible par le progrès des idées contraires à l'existence des religions révélées[1].

Chacun sait que c'est dans les salons les plus brillants de Paris que les philosophes commencèrent à compter le

[1] Lire dans l'*Ancien régime* de M. Taine les livres III et IV, notamment les pages 276-289, 375-384.

plus d'adeptes. L'aristocratie fut la première à se passionner pour des théories qui ébranlaient une organisation sociale créée pourtant en sa faveur. Avec un manque absolu de clairvoyance, elle ne comprit pas qu'elle serait la principale victime des changements qu'elle appelait de ses vœux, et que la disparition des abus retomberait en grande partie sur elle, puisque c'était elle qui en profitait. De même, en matière religieuse, elle applaudit à des attaques qui, en tuant le respect que les classes populaires portaient à un culte jusqu'alors vénéré, en leur enlevant la foi, en tournant en ridicule les idées d'obéissance et de résignation que celle-ci inspire, enfin en vouant à la haine publique les prêtres et les moines, ne pouvaient qu'amener un jour une révolution violente. Comme l'a écrit un des plus fins représentants de la vieille noblesse [1] : « Quoique ce fussent nos rangs, nos privilèges, les débris de notre ancienne puissance qu'on minait sous nos pas, cette petite guerre nous plaisait. Ce n'était que des combats de plumes et de paroles, qui ne nous paraissaient pouvoir faire aucun dommage à la supériorité d'existence dont nous jouissions, et qu'une possession de plusieurs siècles nous faisait croire inébranlable... Nous applaudissions les scènes républicaines de nos théâtres, les discours philosophiques de nos académies, les ouvrages hardis de nos littérateurs, et nous nous sentions encouragés dans ce penchant par la disposition des parlements à fronder l'autorité, et par les nobles écrits d'hommes tels que Turgot et Malesherbes, qui ne voulaient que de salutaires, d'indispensables réformes, mais dont nous confondions la sagesse réparatrice avec la témérité de ceux qui voulaient plutôt tout changer que tout corriger. » Avec ces dispositions, beaucoup de nobles, au lieu de défendre l'Église, se joignirent à ses adversaires, et oubliant l'intérêt de leur caste, oubliant que la noblesse occu-

[1] *Mémoires du comte de Ségur*, I, 26, 27.

pait à peu près tous les sièges épiscopaux, qu'elle obtenait les plus riches abbayes et les plus beaux prieurés, qu'elle dirigeait la plupart des congrégations d'hommes et de femmes, ils demandaient la vente des biens du clergé et la réduction de ses revenus.

De son côté la bourgeoisie, éprise de réformes dans les villes de province aussi bien qu'à Paris, trouvait abusive la richesse de l'ordre ecclésiastique. Elle était froissée du luxe dont certains évêques et abbés s'entouraient[1], et aimait à censurer la vie oisive d'une foule de religieux. En devenant industrieux et en amassant des capitaux, le tiers-état sentait d'ailleurs croître sa jalousie contre le clergé. La fortune immobilière était en effet à peu près la seule que l'on connût à cette époque; le tiers en vint donc à convoiter les propriétés ecclésiastiques qui existaient de tous côtés. Dans les campagnes, elles comprenaient d'innombrables domaines; dans les villes, les bâtiments et les jardins des couvents se comptaient par milliers. Beaucoup de roturiers, trouvant ces biens à leur convenance, appelèrent de leurs vœux le moment où ils pourraient s'en rendre acquéreurs. Ils se figuraient du reste que les immeubles appartenant à l'église étaient encore plus considérables qu'ils ne l'étaient réellement.

D'après les recherches auxquelles se sont livrés les historiens modernes, spécialement MM. de Lavergne et Taine, à la fin du siècle dernier un cinquième du sol était à la couronne et aux communes, un cinquième à la noblesse, autant au clergé et le reste au tiers-état. Mais nos ancêtres croyaient que la répartition de la propriété foncière était tout autre; ils attribuaient à chacun des trois ordres le tiers

[1] Suivant Beugnot (*Mém.*, I, 80), « l'abbé de Clairvaux disposait de 300 à 400,000 livres de rente, avait de belles voitures, ne marchait qu'avec quatre chevaux et un piqueur en avant. Il gouvernait despotiquement je ne sais combien de couvents d'hommes et de femmes qui dépendaient de son abbaye, et se plaisait beaucoup à la visite de ces derniers »

du territoire, et cette opinion était fort ancienne. Dès 1740, l'avocat Barbier écrivait dans son journal : « Le clergé possède à présent plus d'un grand tiers des biens du royaume à titre gratuit, c'est-à-dire sans grande peine, surtout par les principaux bénéficiaires et par les grandes abbayes[1]. » A considérer certaines provinces, on devait être en effet porté à exagérer l'importance des propriétés ecclésiastiques. Ainsi, « dans la Franche-Comté, l'Alsace et le Roussillon, le clergé possède la moitié des terres ; dans le Hainaut et l'Artois les trois quarts ; dans le Cambrésis, 1,400 charrues sur 1,700[2]. » Mais il est loin d'être partout aussi riche, et ses biens sont moins nombreux dans le Midi, l'Ouest et le Centre, que dans le Nord et dans l'Est. En tenant compte de l'inégalité de ses possessions suivant les différentes régions de la France, le premier ordre de l'État n'était vraisemblablement propriétaire que du cinquième environ des domaines ruraux et urbains. Tout en étant inférieure à celle qu'on supposait généralement, cette proportion était fort élevée, et il paraissait d'autant plus juste de la réduire que le clergé jouissait d'une sorte de droit de copropriété sur tous les fruits de la terre.

Il avait le droit en effet de percevoir la dîme sur les récoltes. Il exerçait ce droit avec une certaine modération, en ce sens que la dîme, au lieu d'atteindre le dixième du produit brut des champs, n'était guère que du douzième ou du quinzième de ce produit, parfois même que du vingtième ; mais il en retirait cependant plus de 100 millions de livres par an[3]. Lorsque l'Assemblée constituante prononça l'abolition des dîmes, des calculs furent faits, que nous relaterons en temps et lieu, et desquels il résulte qu'au moment de la convocation des États généraux, leur rendement brut représentait une valeur de 128 millions de

[1] *Journal*, III, 208.
[2] Taine, *L'ancien régime*, 20.
[3] De Lavergne, *Économie rurale de la France*, 427.

livres. Comme l'agriculture avait réalisé sous le règne de Louis XVI de réels progrès et que les prix avaient haussé, on doit en conclure que quinze ans auparavant, la dîme rapportait moins au clergé. Mais ce n'est pas toujours au taux de l'impôt (la dîme pouvant être considérée comme un impôt spécialement affecté à l'entretien du culte et de ses ministres), ce n'est pas, disons-nous, au taux de l'impôt qu'il convient de s'attacher, si l'on veut apprécier de quel poids il pèse sur les populations ; il vaut mieux rechercher si les contribuables le paient ou non facilement. Or, un cultivateur qui tire de son champ 200 gerbes est moins lésé d'en sacrifier 20 que d'en abandonner 15 lorsqu'il n'en a obtenu que 150 sur le même champ, car moins il récolte et plus la rémunération de son travail se trouve réduite. La perception des dîmes était donc plus onéreuse pour le peuple des campagnes avant le développement qui survint dans la richesse publique, au cours des quinze dernières années de la monarchie ; et ce n'est pas trop s'avancer que de dire combien était impopulaire le prélèvement que les propriétaires de biens ruraux étaient obligés de subir, au profit d'un ordre dont les richesses excitaient l'envie générale.

Si le clergé avait du moins supporté les charges publiques en proportion de ses revenus ! Mais il s'en fallait de beaucoup qu'il en fût ainsi, et ses privilèges pécuniaires étaient bien plus grands que ceux de la noblesse. Ils différaient toutefois, suivant qu'il s'agissait du clergé de l'ancienne France ou du clergé étranger.

Celui-ci exerçait son ministère dans les provinces les plus récemment réunies à la couronne, et sa situation était moins favorable que celle du clergé de France. Dans la Flandre, l'Artois, le Cambrésis et le Hainaut, il était assujetti aux mêmes impôts que la noblesse ; en Lorraine, dans les Trois-Évêchés, en Alsace, en Franche-Comté, dans la principauté d'Orange et dans le Roussillon, il était soumis

aux vingtièmes et à la capitation, mais il les payait par abonnement et le taux de cet abonnement était très réduit [1]. Il ne lui appartenait, dans aucune des provinces que nous venons de citer, ni de fixer le montant de sa contribution, ni de pourvoir par ses propres agents à son recouvrement, et il était tenu d'acquitter les taxes qu'il plaisait au roi d'établir. Au point de vue fiscal, il était donc placé sous la dépendance du pouvoir central; néanmoins il avait eu assez d'influence pour obtenir d'être singulièrement ménagé dans la répartition de l'impôt, car ses revenus fonciers étaient évalués à plus de 20 millions de livres, et il ne versait pas annuellement au Trésor une somme totale de plus d'un million.

Les diocèses entre lesquels était réparti le clergé dit étranger ne représentaient que la huitième partie à peine du territoire du royaume. Il suit de là qu'il importe surtout de connaître l'organisation et les droits de l'Église de France. Or, cette Église formait, en matière de subsides, un État dans l'État.

En principe, ses membres n'étaient pas astreints aux impôts qui portaient sur les autres Français, et c'était l'Église qui, dans des assemblées régulières, votait les subventions qu'elle consentait à accorder au roi. En outre, elle opérait elle-même la répartition et la levée desdites subventions, auxquelles on avait donné le nom de *dons gratuits*. Tout ecclésiastique était affranchi de la taille, soit personnelle, soit réelle, de la capitation, des vingtièmes, et du logement des gens de guerre. Il était en outre exempt des droits d'aides pour le vin récolté dans un crû dépendant du bénéfice dont il était titulaire, ou appartenant à la communauté dont il faisait partie; il pouvait vendre et expédier ce vin sans avoir à acquitter les nombreuses taxes établies

[1] Les sommes payées à ce titre par le clergé des frontières en 1773 et 1774 ont varié entre 3 et 400,000 livres par an (Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, III, 457).

à la vente et à la circulation des boissons. Dans les pays rédimés de la gabelle, le clergé ne contribuait avec la noblesse que pour un tiers au paiement de la somme versée au Trésor, à titre de rachat de l'impôt. Enfin il profitait de l'exemption à peu près complète des droits connus sous le nom d'amortissement, de franc-fief et de nouvel-acquêt[1]. On voit quelle était l'importance des privilèges pécuniaires des ecclésiastiques.

Cependant ces privilèges n'allaient pas jusqu'à les dispenser de tout concours aux dépenses publiques. Ils étaient en effet soumis à une contribution sur le reveuu, à laquelle on avait donné la qualification de *décimes*.

En vue de l'assiette de cette contribution, les revenus de tous les membres du clergé étaient l'objet d'une évaluation générale et d'une évaluation par diocèse. La masse des revenus une fois connue, le montant des décimes était réparti entre les diocèses par l'assemblée générale du clergé de France; puis les assemblées diocésaines opéraient la répartition individuelle entre les contribuables. Ceux-ci étaient divisés en huit classes, d'après le chiffre de leurs revenus, et ils étaient atteints par un tarif gradué en raison de leurs facultés. La première classe, composée des bénéficiers les mieux rentés, était imposée au quart du revenu, la seconde au sixième, et ainsi de suite jusqu'à la huitième classe, qui n'était imposée qu'au vingt-quatrième, et dans laquelle étaient rangés les curés à portion congrue, c'est-à-dire ne touchant que 500 livres par an. La perception des décimes était opérée par les soins de receveurs diocésains, qui transmettaient les fonds par eux recueillis au receveur général du clergé.

[1] L'amortissement et le nouvel-acquêt étaient dûs par les gens de mainmorte pour les biens-fonds dont ils devenaient possesseurs par achat, donation ou autrement. Leur quotité était en général du cinquième de la valeur des biens nobles et du sixième de celle des biens en roture. — Le franc-fief était dû par les roturiers pour les fiefs et biens nobles qu'ils possédaient.

Celui-ci avait ses bureaux à Paris, et voici l'emploi qu'il était chargé de faire de l'argent prélevé sur les revenus de l'Église. Il ne versait dans le Trésor royal qu'une somme annuelle de 250,000 livres, produite par un droit, dit *oblat*, qui était perçu sur les abbayes et prieurés à la nomination du roi, et affecté à l'entretien de l'Hôtel des Invalides. Quant au montant des décimes, lequel représentait de 8 à 9 millions chaque année, le receveur du clergé prélevait sur cette somme 6 à 700,000 livres pour ses honoraires et ceux des receveurs, agents généraux et autres officiers du clergé, pour leurs frais de perception, ainsi que pour les indemnités servies aux députés à l'assemblée générale et aux assemblées diocésaines. Il consacrait le surplus au service des intérêts et à l'amortissement des emprunts qu'avait contractés à l'ordre ecclésiastique, afin de se procurer l'argent remettre à l'État. Comme les biens de cet ordre étaient considérables et que sa fortune était administrée avec prudence, il possédait un crédit supérieur à celui du roi, ce qui lui permettait d'emprunter à 5 et même à 4 p. 100[1]. Ce taux étant très avantageux, il était arrivé plusieurs fois que les contrôleurs généraux des finances avaient eu intérêt à solliciter l'intermédiaire du clergé pour une création de rentes, et à lui fournir ensuite les fonds nécessaires au paiement des intérêts. La caisse générale du clergé recevait ainsi tous les ans une somme de 2 millions et demi qui s'ajoutait aux 8 millions provenant des décimes.

Les assemblées générales du clergé se tenaient tous les cinq ans à Paris. Elles se composaient de députés nommés dans les différents diocèses et représentant les seize généralités ecclésiastiques, qui, au point de vue de l'impôt, for-

[1] Le clergé avait la sagesse de ne pas emprunter à titre perpétuel, et d'assurer le remboursement de ses emprunts dans un délai assez court. Il consacrait à chacun d'eux la somme qu'exigeait son amortissement dans le temps voulu. Grâce à cette mesure, ses ressources n'étaient jamais engagées pour longtemps, et il trouvait des prêteurs à de bonnes conditions.

maient la division administrative de l'Église. Ces assemblées discutaient les questions fiscales intéressant le clergé; elles faisaient dresser des états indiquant la valeur et le revenu de toutes les propriétés ecclésiastiques ; elles arrêtaient la répartition des décimes entre les diocèses ; enfin elles votaient les dons gratuits. Le gouvernement se faisait représenter auprès d'elles par un secrétaire d'État et par trois conseillers d'État. Le vote du don gratuit était en effet une affaire d'importance, et qui donnait lieu à de délicates négociations entre le contrôleur général des finances d'une part, et l'assemblée d'autre part. On distinguait deux sortes de dons gratuits : les uns ordinaires, et les autres extraordinaires. Les premiers, pendant longtemps, n'avaient pas dépassé 10 millions de livres ; mais à partir de 1760 ils avaient varié entre 16 et 18 millions, chiffres qui, pour une période de cinq ans, équivalaient à une contribution annuelle de 3,200,000 à 3,600,000 livres. Des dons gratuits à titre extraordinaire étaient, de plus, accordés dans certaines circonstances, à raison des besoins urgents du Trésor. Au surplus, qu'il s'agît de subvention ordinaire ou extraordinaire, le même procédé permettait au clergé de s'en acquitter : il empruntait, puis se libérait peu à peu au moyen du produit des décimes[1]. Grâce à cette forte organisation, l'Église de France traitait donc avec le gouvernement presque sur un pied d'égalité. Elle n'était certes pas indifférente aux embarras financiers de l'État, et par l'augmentation du don gratuit ordinaire, par la concession de dons

[1] Bertin et l'abbé Terray avait déterminé l'assemblée générale du clergé à consentir des dons gratuits extraordinaires de 8 millions 500,000 livres et de 10 millions de livres en 1762 et en 1772. Necker, en 1780, puis Joly de Fleury, en 1782, obtinrent aussi le concours du clergé : cet ordre emprunta pour le compte du roi 30 millions ; mais sous prétexte qu'il était hors d'état de faire face à l'intérêt et à l'amortissement de ces 30 millions, il se fit concéder, afin de couvrir cette dépense, un prélèvement de 1,500,000 livres sur le produit annuel des fermes. — Les emprunts contractés par le clergé entre 1755 et 1782 pour l'acquittement des dons gratuits montèrent à 136 millions et demi.

gratuits extraordinaires, elle venait efficacement à son secours. Il est par suite faux et injuste de dire, comme on le prétend souvent, qu'elle ne supportait avant 1789 aucune part des charges publiques. Mais il est incontestable qu'étant donnée l'importance de ses revenus, elle payait beaucoup moins, proportionnellement, que le tiers-état et même que la noblesse [1].

Le gouvernement avait à plusieurs reprises essayé de tirer du clergé de plus fortes impositions. Dans les dernières années de son règne, Louis XIV l'avait soumis à la capitation et au dixième ; mais le clergé s'était racheté en 1709 de la capitation, moyennant une somme de 24 millions, et du dixième en 1711 moyennant 8 millions. Le contrôleur général Machault avait, en dernier lieu, lorsqu'il établit l'impôt du vingtième par l'édit de mai 1749, voulu rendre cette contribution applicable aux ecclésiastiques. Mais l'assemblée générale du clergé avait énergiquement repoussé la prétention du ministre ; elle invoqua les privilèges de l'Église de France comme donnant à celle-ci le droit de ne contribuer aux charges de l'État que volontairement et par dons gratuits, et son président, le cardinal de Larochefoucauld, remit au roi des remontrances dans lesquelles il déclarait fièrement : « Nous ne consentirons jamais que ce qui a été jusqu'ici le don de notre amour et de notre respect devienne le tribut de notre obéissance. » Louis XV qui savait résister au parlement, n'osa pas résister au clergé, et celui-ci ayant offert au mois de février 1751 un don extraordinaire de 10 millions, l'exemption du vingtième lui fut accordée. Machault avait pourtant déployé beaucoup d'ardeur pour empêcher ce résultat. Il n'avait pas craint de s'adresser à l'opinion publique, afin d'agir par elle sur les résolutions de la cour. Il avait fait com-

[1] Voir au sujet des contributions du clergé, l'ouvrage de Necker : *De l'administration des finances de la France*, II, 309 et suiv., et l'*Encyclopédie méthodique*, v. *Clergé*.

poser par un avocat au parlement de Paris, nommé Bargeton, un livre en forme de lettres, avec cette épigraphe latine : *ne repugnate vestro bono*, livre dans lequel on s'attachait à établir que le clergé n'avait nullement le droit de se soustraire au paiement du vingtième, qu'il possédait le tiers des biens du royaume, et que son imposition serait un grand soulagement pour la masse des contribuables [1].

Encouragés par cet exemple, les philosophes étaient partis en guerre contre les immunités ecclésiastiques. Voltaire avait lancé un petit pamphlet : *La voix du sage et du peuple*, qui eut un succès éclatant. Il y soutenait que le clergé « ne devait avoir que des gages », et il y disait entre autres choses : « En France, où la raison se perfectionne tous les jours, cette raison nous apprend que l'Église doit contribuer aux charges de l'État à proportion de ses revenus, et que le corps destiné particulièrement à enseigner la justice doit commencer par donner l'exemple. Ce gouvernement serait digne des Hottentots, dans lequel il serait permis à un certain nombre d'hommes de dire : C'est à ceux qui travaillent à payer; nous ne devons rien payer, parce que nous sommes oisifs. Ce gouvernement outragerait Dieu et les hommes, dans lequel des citoyens pourraient dire : l'État nous a tout donné, et nous ne lui donnons que des prières. » Une foule d'autres brochures parurent, inspirées par le même esprit, telles que : *Discours sur les biens ecclésiastiques de Fra Paolo ; Les obligations indispensables du clergé de payer le vingtième ; Dissertation si la grandeur de l'Église temporelle n'est pas contraire à la loi de Dieu ; La voix du riche ; La voix du pauvre ; La voix du chrétien et de*

[1] « On dit publiquement, écrivait Barbier au mois de juin 1750, que ce livre a été composé de l'ordre de M. le contrôleur général... C'est un traité des plus savants sur l'établissement de la monarchie, sur l'ancien état du clergé, sur son agrandissement et ses usurpations; c'est un livre très curieux, qui traite à fond de l'antiquité, pour arriver à la preuve de son objet. » (*Journal*, IV, 443.) — Un bref de la cour de Rome défendit la lecture de l'ouvrage de Bargeton sous peine d'excommunication et de péché mortel. (D'Argenson, *Mémoires*, VI, 368.)

l'évêque, etc. Tous ces écrits, considérés comme injurieux pour le clergé, furent condamnés par un arrêt du Conseil du 21 mai 1751, mais ils excitèrent la nation contre les privilèges pécuniaires des ecclésiastiques. Dans la bourgeoisie et dans le peuple, le vœu général fut pour que l'on soumît à l'impôt les biens du clergé, et au sujet du droit invoqué par le premier ordre de ne fournir au roi qu'une contribution volontaire, chacun partageait l'avis ainsi exprimé par Barbier, dans son journal : « Ce privilège prétendu, ainsi que tous les autres, ne sont que de pures visions. La taxe des impositions sur les biens doit être proportionnelle et répartie également sur tous les sujets du roi et membres de l'État, à proportion des biens que chacun possède réellement dans le royaume. En Angleterre, les terres du clergé, de la noblesse et du tiers-état paient également, sans distinction. Rien n'est plus juste. » Lorsqu'on apprit l'échec définitif de la tentative faite par Machault pour astreindre le clergé à l'acquittement du vingtième, l'avis général fut, suivant l'expression de Barbier, que c'était « un beau coup manqué, » et la résistance opposée à l'édit de 1749 servit longtemps « à indisposer le peuple et le public contre le clergé [1]. »

Quand bien même cet ordre n'aurait pas mis la défense de ses intérêts particuliers au-dessus des intérêts généraux de l'État, quand bien même il aurait déployé dans la fixation de ses dons gratuits une générosité plus grande que celle dont il faisait preuve, le fait de ne pas subir le même régime fiscal que le reste de la nation eût d'ailleurs suffi à le compromettre dans l'esprit de ceux qu'atteignait l'impôt sous toutes ses formes. En voyant le clergé, qu'ils savaient propriétaire d'une grande partie des biens du royaume, ne payer ni la taille, ni la capitation, ni les vingtièmes, et échapper en partie aux aides et aux droits domaniaux,

[1] Barbier, *Journal*, IV, 406, 469; V, 22, 332.

comment les Français n'auraient-ils pas été persuadés qu'il était abusivement ménagé dans la répartition des charges publiques? Envahis comme ils l'étaient par les idées égalitaires, grâce à la lecture des écrits philosophiques et économiques, comment n'auraient-ils pas été irrités de voir l'assemblée générale du clergé de France consentir péniblement au ministre des finances des subventions qui ne représentaient qu'une contribution de 3 à 4 millions par an? Aussi, lorsque la guerre d'Amérique entraîna le pays dans de grandes dépenses et que la nécessité d'accroître les ressources de l'État se fit sentir, un grand nombre d'écrivains tombèrent d'accord pour recommander au gouvernement de mettre la main sur les biens de l'Église[1].

Dès 1776, des *Essais politiques sur l'autorité et les richesses du clergé séculier et régulier* soutinrent que les couvents étaient trop nombreux, que leurs biens étaient trop considérables, que les revenus n'en étaient pas employés conformément aux intentions des donateurs, qu'ils servaient plutôt à entretenir le luxe et l'oisiveté des moines qu'à assurer la décence du culte et le soulagement des pauvres, et que l'État avait le droit de s'approprier la plus grande partie de ces biens.

L'année suivante parut une brochure ayant pour titre : *Suite des vues et des désirs d'un citoyen, ou moyen de soulager le peuple, de lui procurer les secours dont il a besoin et de le mettre en état de supporter le poids des impôts.* L'auteur proposait de supprimer les dîmes perçues par les mo-

[1] Avant même que la guerre n'éclatât, sous le ministère de Turgot, on songea dans le public à la confiscation des biens ecclésiastiques et à leur vente au profit de l'État. On lit en effet dans les *Mémoires secrets*, à la date du 26 mars 1775 : « On distingue deux plans qu'on voudrait bien voir réalisés : l'un, de vendre les biens du clergé pour subvenir aux besoins du royaume, ce qui ne serait point en dénaturer la destination, puisque c'est le patrimoine des pauvres, et d'assurer à cet ordre des revenus fixes proportionnés à la dignité de ses membres, mais bornés: l'autre indique des États pour chaque province. » (Bachaumont, XXX, 189.)

nastères, de ne conserver que celles établies au profit des évêques et des curés, et d'en faire un fonds commun, qui servirait à rétribuer les curés et vicaires et leur permettrait « de donner dans leurs paroisses tous les secours spirituels et même temporels aux pauvres et indigents, particulièrement dans leurs maladies. » L'auteur allait plus loin. S'en prenant à la richesse des couvents et à la vie qu'on y menait, il demandait que la plupart fussent convertis en établissements hospitaliers, « destinés à procurer les secours nécessaires aux besoins permanents et perpétuels du peuple », et il motivait ainsi cette transformation : « L'intention, les motifs pieux des fondateurs la réclame. De quelle indignation ne seraient-ils pas pénétrés, de quelle horreur ne seraient-ils pas saisis, s'ils étaient les témoins de l'emploi des biens dont leur piété a enrichi ces monastères, et dépouillé leurs familles au mépris de la voix de la nature et du sang?... L'état monastique en recevra même des avantages; il deviendra régulier et considéré. Les religieux qui sont dans les monastères des petites villes, des bourgs et villages, seront renvoyés dans ceux des villes considérables où, s'y trouvant en grand nombre et exposés aux yeux et à la critique d'un peuple nombreux et éclairé, ils seront forcés d'y observer la discipline, et d'y mener une vie religieuse et régulière... La destination des biens qui composent les menses monachales au soulagement des misérables, leur consécration au bien public, l'humanité, la religion et le bien de l'État imposent la loi la plus rigoureuse de les employer au soulagement du peuple, et par conséquent de les affecter aux hôpitaux. »

D'autres écrivains défendirent une thèse qui prêtait à moins d'objections que la confiscation des biens des couvents, et qui répondait mieux à l'intérêt général. Ils insistèrent sur l'injustice des privilèges du clergé, et démontrèrent que toutes les propriétés devaient être également soumises à l'impôt; que les exemptions accordées

aux unes entraînaient pour les autres des aggravations de taxes; que les ecclésiastiques, en se refusant à payer la part d'imposition qui légitimement leur incombait, rendaient plus lourd le fardeau pour les non privilégiés; enfin que le Trésor, accablé par les charges énormes résultant de la guerre, ne parviendrait à augmenter ses recettes qu'à la condition que le clergé serait à l'avenir obligé d'acquitter des contributions en rapport avec sa richesse. Ces idées se trouvent exposées notamment dans un écrit intitulé : *Du prêt et de l'emprunt*, qui fut publié en 1779.

Un ouvrage de longue haleine, qui avait été écrit sous le ministère de Turgot, mais qui ne fut livré à la publicité également qu'en 1779, tendait aussi à l'imposition des biens ecclésiastiques. Il avait pour auteur un adepte de l'école physiocratique, Le Trosne, et il développait longuement les doctrines chères à cette école. Dans son *Traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Le Trosne se prononce, à l'exemple des autres économistes, pour l'abolition des ordres et pour celle des privilèges pécuniaires. Il réclame la suppression de la dîme, celle de la taille personnelle, le remplacement de celle-ci par une taxe dont auraient été passibles tous les citoyens non indigents, et la transformation de la taille réelle en un impôt foncier qui aurait porté sur le produit net des terres, quelle que fût la qualité de ceux qui les auraient possédées. L'ouvrage de Le Trosne, pesamment écrit, comme presque toutes les œuvres des physiocrates, n'attira pas autant l'attention qu'aurait pu le faire un pamphlet; mais il fut lu par les hommes d'étude et il leur remit en mémoire la condamnation formelle de toutes les exemptions pécuniaires antérieurement prononcée par les économistes. Il fut du reste suivi de la publication de brochures spécialement dirigées contre les biens de l'Église.

L'une des plus vigoureuses portait le titre de *Nouveau plan de réforme concernant les ordres religieux*, et elle enga-

geait le roi à rendre à la circulation les propriétés appartenant aux communautés religieuses. Elle s'efforçait de prouver que les legs et donations qui les avaient enrichies étaient révocables, que les autorisations royales en vertu desquelles elles avaient recueilli ces libéralités ne leur avaient conféré qu'un simple droit d'usufruit, que d'après la législation française tout domaine était aliénable, et que le souverain, ayant le devoir de favoriser le bien-être des populations ainsi que d'arrêter les progrès de la main-morte, ne devait pas hésiter à mettre en vente les biens-fonds des monastères. Elle blâmait le luxe existant dans certains couvents, et en tirait un argument en faveur de la confiscation. « Est-il important pour l'édification publique, lit-on dans cet écrit, que l'abbaye de Clairvaux ait 300,000 livres de rente, que cinquante moines, roturiers de naissance, occupent avec leurs domestiques un palais qui pourrait loger un souverain avec tout son cortège? Ah! si les mânes de leurs bienfaiteurs pouvaient sortir de leurs tombes, et qu'ils les vissent tels qu'ils sont à nos yeux! Quoi, diraient-ils, sont-ce là les effets de nos donations?... Pensez-vous représenter les religieux que nous dotâmes? Nous ne les reconnaissons plus en vous; vos mœurs, votre religion ne sont plus les mêmes, jusqu'à vos habits, tout a changé de forme. Nous avons donné à des hommes existant d'une autre manière, et vous n'avez nul droit à nos bienfaits. » Lancées au milieu d'une société que n'animait plus la foi des anciens temps et qu'agitait le souci de ses intérêts matériels, de semblables diatribes ne pouvaient qu'ébranler la situation privilégiée de l'Église, et ainsi s'est lentement préparé le mouvement d'opinion qui devait aboutir en 1789 à sa spoliation.

A l'époque de Necker les esprits n'étaient pas encore mûrs pour cette solution, mais l'opinion générale réclamait l'imposition des domaines ecclésiastiques. On croit volontiers ce que l'on désire : aussi pensait-on que le directeur

général des finances, obligé d'emprunter sans cesse et de chercher de l'argent partout, se déciderait à opérer cette réforme. « On croit, racontait la *Correspondance secrète* du 4 mars 1780, qu'au lieu d'accepter le don gratuit ordinaire cette année, il exigera que les biens ecclésiastiques contribuent comme tous les autres de la nation. Cela serait fort raisonnable, mais c'est une affaire bien délicate. » Au mois de juin de la même année, la même Correspondance affirmait que « M. Necker délibérait, dans le silence de son cabinet, sur le moyen de trouver un secours prompt et abondant au fond de la bourse de l'Église, » et elle ajoutait : « Deux seules sources s'offrent à M. Necker pour faire face au vide et aux engagements de son administration : le clergé et les domaines. Des deux côtés, il y a bien des gens puissants à combattre. Il faut pourtant que les grands, les prêtres ou le directeur général soient abattus[1] ». C'était poser nettement la question : il est certain qu'avec un budget en déficit permanent, des impôts mal établis et une grande guerre à soutenir, la royauté ne pouvait trouver les ressources dont elle avait besoin que dans la suppression des privilèges de la noblesse et du clergé. Mais Necker n'avait pas assez de hardiesse pour tenter une telle entreprise. Au lendemain de la rédaction des Cahiers, après une consultation nationale dans laquelle les nobles et les ecclésiastiques avaient unanimement déclaré renoncer à toute exemption pécuniaire, il ne devait pas avoir l'énergie de se présenter devant les États généraux avec un plan financier basé sur l'égalité en matière d'impôt; aussi n'était-il pas homme à prendre l'initiative d'une mesure comme celle dont nous parlons. Il craignait les attaques qu'elle aurait soulevées contre lui de la part des ordres privilégiés, et l'opposition qu'elle aurait sans doute rencontrée dans l'esprit du roi. Il aima mieux s'entendre avec

[1] Métra, IX, 236; X, 20.

l'assemblée du clergé et traiter avec elle pour l'obtention d'un don gratuit extraordinaire.

Il se mit si complètement d'accord avec elle, que, cédant aux sollicitations des évêques, il repoussa les plaintes d'un certain nombre de curés qui avaient envoyé des députés à Paris pour signaler au roi la détresse dans laquelle les laissaient leurs supérieurs. Cette affaire est intéressante à connaître, car il en ressort que sous l'ancien régime les améliorations étaient très difficiles à réaliser, et d'un autre côté elle est un indice des rivalités qui existaient entre le haut et le bas clergé, rivalités qui ont contribué au succès du tiers-état, lorsqu'en 1789 ses représentants se constituèrent en assemblée nationale.

De tout temps, les prêtres chargés de remplir dans les campagnes le ministère paroissial avaient été fort mal rétribués. La dîme leur échappait pour la plus grande partie; ses produits étaient accaparés par les évêques, qui les distribuaient entre les bénéficiers et les religieux de leurs diocèses. Un modique traitement, connu sous le nom de *portion congrue*, était seul réservé par les ordonnances royales aux desservants des paroisses, qui très souvent n'auraient pas eu de quoi subsister dans leurs pauvres presbytères, s'ils n'avaient pas touché de petites sommes à titre de casuel, et si la générosité des fidèles ne leur avait pas fourni quelques provisions. En outre, se trouvant isolés et sans protecteurs, ils avaient à payer pour les décimes des taxes hors de proportion avec leurs faibles revenus: l'équité de la répartition n'était pas mieux pratiquée dans la société ecclésiastique que dans la société civile. Cet état de choses était regrettable, et l'Église s'en était émue elle-même: dans son assemblée de 1726, elle avait résolu d'y remédier et de diminuer les charges qui pesaient sur le bas clergé. Mais ses bonnes intentions n'avaient pas persisté, et les prêtres étaient restés dans les villages aussi misérables qu'auparavant.

Lorsque le gouvernement de Louis XV eut déclaré que le clergé acquitterait le vingtième, l'occasion lui parut bonne de venir à leur secours. Machault avait, il est vrai, moins pour objet de les protéger contre les surimpositions dont ils pouvaient être victimes, que d'arriver à une connaissance plus exacte de la valeur des propriétés du clergé. Quoi qu'il en soit, il fit promulguer le 17 août 1750, une déclaration royale, prescrivant que « tous les bénéficiers du clergé de France seraient tenus de donner dans six mois, pour tout délai, des déclarations des biens et revenus de leurs bénéfices. » Le préambule parlait de l'inégalité de la répartition des décimes, dont « l'effet trop fréquent est de faire retomber le poids des impositions sur ceux qui sont le moins en état de le supporter, » du désir du roi « de faire ressentir sa protection aux pauvres et aux faibles, dans quelque ordre et dans quelque état qu'ils se trouvent », de sa satisfaction « de pouvoir procurer par un nouveau département de plus grands soulagements aux curés qui, moins bien partagés en général et chargés après les prélats des fonctions les plus pénibles du ministère évangélique, méritent d'être imposés dans une proportion plus favorable que les autres bénéficiers. » L'ordonnance du 17 août 1750 ne se contenta pas d'exiger une déclaration détaillée des revenus de tous les biens ecclésiastiques ; elle décida que la répartition des décimes serait rendue publique chaque année par les receveurs diocésains, et que ceux-ci publieraient également « la somme à laquelle chaque contribuable serait imposé, ensemble l'évaluation du revenu sur lequel chaque taxe aurait été assise. » Si ces dispositions avaient été exécutées, elles auraient assurément tourné au bénéfice du bas clergé, car les évêques et les titulaires de gros bénéfices se seraient exposés aux reproches les plus mérités, en dévoilant au public qu'ils s'arrangeaient de manière à être le moins possible atteints par les décimes. Mais les chefs de l'Église protestèrent avec tant d'ensemble et de véhémence contre

la déclaration du 17 août 1750, que le gouvernement intimidé l'abrogea par un arrêt du 23 décembre 1751. La répartition des décimes resta donc une opération secrète, soustraite au contrôle de l'autorité royale, et relevant uniquement de l'assemblée du clergé. Celle-ci apporta au mode d'établissement de l'impôt divers changements, afin de donner satisfaction à un certain nombre de réclamations reconnues fondées; toutefois, beaucoup d'abus subsistèrent et les curés et desservants continuèrent d'être imposés aux décimes au delà de toute justice.

Or, sous Louis XVI, aucune classe de citoyens n'avait assez de résignation pour souffrir sans se plaindre. Le bas clergé étant mécontent, il ne se fit pas faute de récriminer contre la vie difficile qui lui était faite. Ainsi, au mois de juin 1775, à l'occasion de la réunion de l'assemblée du clergé, les curés et vicaires à portion congrue adressèrent un mémoire au roi, afin de le supplier de l'augmenter. Ils y démontrèrent que les 500 livres et les 200 livres de traitement qui leur étaient garanties suffisaient à peine pour leur permettre de subsister, et ne leur laissaient pas le moyen de soulager les malheureux qui s'adressaient à eux. Ils firent appel à la pitié du roi, dans leur intérêt et dans celui de leurs paroissiens. Mais le haut clergé empêcha cette pétition d'aboutir. Quelques mois plus tard, un certain nombre de prêtres du diocèse de Rodez dénoncèrent dans un mémoire imprimé les abus dont ils étaient victimes, et cette fois, dans l'espoir de les faire réformer, ils saisirent de leurs plaintes le Conseil du roi. « Depuis longtemps, note à ce sujet Bachaumont [1], le bas clergé se plaint de la mauvaise assiette des impositions qui le concernent. Il prétend que NN. SS. les évêques étant presque tous maîtres, chacun dans leur district, de la chambre diocésaine chargée de la répartition, ils la font faire à leur gré et se ménagent en écrasant leurs inférieurs. » Le clergé craignant

[1] *Mém. sec.*, X, 7.

que cette réclamation, si elle triomphait, n'en suscitât beaucoup d'autres, fit intervenir dans la cause ses agents généraux, et il obtint qu'il ne fût pas donné suite à la dénonciation des prêtres du diocèse de Rodez. Mais, en 1780, lorsque l'assemblée du clergé se réunit, parut une nouvelle protestation : les curés du Dauphiné appelèrent l'attention du gouvernement sur la triste situation des prêtres à portion congrue, et ils firent imprimer un mémoire à consulter, dont ils avaient confié la rédaction à neuf avocats connus. Dans ce mémoire, on dépeint la misère de prêtres ne recevant par an qu'une somme de 500 livres et obligés de payer pour les décimes une quarantaine de livres, parfois même plus. On oppose à leur pauvreté la richesse d'une foule de bénéficiers et de religieux, dont les services ne sont pourtant pas comparables aux leurs. On soutient que la dîme est détournée de son affectation primitive au profit d'évêchés, de séminaires, de cathédrales, d'abbayes ; on demande enfin que le taux de la portion congrue soit élevé à 900 ou 1,000 livres, et que dans chaque assemblée diocésaine, il y ait toujours un curé député par ses confrères.

Les plaintes des curés du Dauphiné ne passèrent point inaperçues ; le public les trouva justes, et il souhaita hautement que le clergé paroissial fût représenté dans les assemblées du corps ecclésiastique. « On ne peut qu'être révolté, dit un auteur du temps, de voir exclus des assemblées du clergé les curés, qui forment essentiellement le second ordre hiérarchique de l'Église. Cet abus provient d'un autre non moins grand, c'est que dans l'assemblée du bureau diocésain, ils n'ont qu'un seul réprésentant, qui n'est pas choisi par eux : c'est ainsi toujours des bénéficiers, dont l'intérêt est directement opposé au leur, qui assistent et les représentent aux assemblées du clergé [1]. » L'opinion publique était, on le voit, favorable à des mesures

[1] *Mémoires secrets*, XV, 88.

qui auraient assuré une répartition plus équitable des impositions du clergé et amélioré le sort des prêtres dans les campagnes. En outre, la consultation faite au nom des curés du Dauphiné contenait l'expression exacte des vœux de la généralité des prêtres de France. Aussi, un ministre habile n'aurait-il pas manqué de la prendre en considération, et de lui prêter l'appui de son autorité. En couvrant de la protection du roi les ecclésiastiques qui étaient en contact perpétuel avec la population rurale, il eût acquis une véritable popularité et, fort de leur appui, il aurait pu contraindre le clergé à faire la déclaration de ses biens et de ses revenus, déclaration dont on se serait servi ensuite pour l'imposer [1]. C'était donc le cas pour Necker de profiter de la consultation des curés du Dauphiné, afin de remettre en vigueur l'ordonnance du 17 août 1750. Mais il prit au contraire le parti des évêques, il fit supprimer la consultation par un arrêt du Conseil du 12 mai 1780, et le bas clergé, sacrifié de nouveau, attendit une autre occasion de produire ses doléances : dans quelques années, la convocation des États généraux allait la lui fournir.

II

Les questions relatives aux biens ecclésiastiques ne furent pas les seules qui, sous le ministère de Necker, occupèrent l'attention publique. L'ingéniosité des écrivains s'exerça en outre aux dépens du régime fiscal; plusieurs s'attachèrent à en faire ressortir les vices, mais si leurs critiques étaient justifiées, les remèdes qu'ils indiquèrent n'étaient pour la plupart ni neufs, ni admissibles. Au vrai,

[1] Nous aurons plus tard à raconter les efforts infructueux faits par Calonne afin d'amener le clergé à déclarer le montant de ses revenus. Calonne ne comprit pas mieux que Necker que pour vaincre la résistance de l'ordre ecclésiastique, l'appui des curés était précieux.

ceux qui ne craignaient pas d'aborder dans leurs brochures la matière des finances, ne la connaissaient guère. Où l'auraient-ils apprise? Vauban et les physiocrates étaient les seuls auteurs qu'ils pouvaient consulter. Or, dans sa *Dime royale*, Vauban avait conseillé de remplacer toutes les impositions par un impôt unique à percevoir en nature sur les fruits de la terre. De leur côté, Quesnay, le marquis de Mirabeau, Dupont de Nemours et leurs amis avaient recommandé l'adoption d'une taxe unique sur le produit net des biens-fonds, et dénoncé l'injustice des droits sur les consommations. Ces idées étaient fausses, mais il était plus commode de s'y rallier que d'en signaler les dangers ; elles avaient d'ailleurs séduit tout le monde par leur simplicité et leur apparente équité. Aussi, quoique les économistes ne fussent plus en faveur depuis la chute de Turgot, on se borna à répandre dans le public, sous le successeur de ce ministre, des propositions inspirées directement par leurs écrits.

Ainsi, le *Petit code de la raison humaine* qui parut en 1776, se prononça contre les impôts sur les biens mobiliers, le commerce, l'industrie et les consommations. Il faut, disait-il, que les contributions portent « uniquement sur les biens immeubles, qui produisent un revenu assuré, d'où tout dérive et à quoi tout se rapporte essentiellement. Tous les biens de ce genre seront taxés uniformément, à raison de tant pour mille de leur valeur foncière, sans égard au rang ou à la qualité des propriétaires respectifs. » Une autre publication faite en 1777 et portant le titre de *Mémoire sur une nouvelle imposition* développe cette pensée : que l'impôt doit atteindre le superflu et non le nécessaire. De cette prémisse, l'auteur conclut qu'il faut se hâter d'abolir la capitation et les droits sur le sel, les boissons et le tabac ; il émet l'avis de leur substituer une taxe graduée ayant pour base le nombre des domestiques, hommes ou femmes, occupés pour les besoins du ménage et de l'agriculture ; il

évalue le produit de cette taxe à 144 millions, constate qu'elle sera acquittée par toutes les classes de la nation et allègue qu'étant facile à percevoir, elle rapportera plus au roi que les contributions supprimées. Il fait du reste des calculs tendant à prouver que les frais de recouvrement et les bénéfices de la ferme montent à 115 millions par an en ce qui concerne la gabelle, les aides et le tabac, et il fixe à 41 millions le bénéfice qui résultera pour le peuple du remplacement de ces impôts. On remarquera que ces deux ouvrages étaient au fond dirigés contre les exemptions pécuniaires des deux premiers ordres, et qu'ils s'inspiraient de cette idée toute moderne, qu'il est juste de ménager les contribuables les moins aisés.

L'ouvrage de Le Trosne dont nous avons parlé, contient aussi une condamnation très formelle des droits sur les consommations. « En vain, écrivait l'auteur du *Traité de l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, en vain combinerait-on l'impôt de mille manières différentes, il se réduira à l'impôt sur les terres, sur les personnes ou sur les productions. Or, de ces trois manières de l'asseoir, il n'y a que l'impôt réel qui ait une base fixe, qui n'ait rien d'arbitraire, qui ne détruise rien, qui ait l'avantage de n'être proprement payé par personne. » Au contraire les contributions indirectes frappent le pauvre plus que le riche, car, afin de les rendre productives, on les a établies sur des objets de première nécessité, tels que le sel, le vin, le cidre; elles sont très onéreuses au peuple, sans être dans la même proportion profitables à l'État, parce que leur perception nécessite l'emploi d'une armée de commis; elles arrêtent la production et le commerce par des inquisitions vexatoires ; elles démoralisent la nation en excitant à la fraude et à la contrebande. Le Trosne demande en conséquence la suppression de la gabelle, qui, dit-il, coûte 100 millions annuellement au peuple et ne procure pas au roi plus de 45 millions ; à sa place il recommande un impôt

modéré sur le sel à la sortie des marais salants. De même il propose de remplacer les aides par un impôt sur les terrains plantés en vignes. Il insiste sur les multiples inconvénients des douanes intérieures et ne maintient que les douanes à la frontière, avec un caractère purement fiscal. Il réclame l'abolition de la corvée dans l'intérêt des populations rurales, et celle de la taille personnelle, comme donnant lieu à trop d'arbitraire. L'impôt principal devait être, suivant lui, un impôt foncier portant sur le produit net des terres, quelle que fût la qualité de ceux qui les posséderaient : cette préférence pour l'impôt foncier, destiné à remplacer presque toutes les autres contributions et à atteindre également tous les propriétaires de terres d'après leur revenu net, était une conception essentiellement physiocratique. Le Trosne montrait en outre la nécessité de racheter les droits féodaux ainsi que les offices et de rembourser la dette publique, remboursement dont il chargeait les provinces, suivant leur population et leur degré de richesse. Enfin, tout en s'inclinant devant la toute-puissance de l'autorité royale, il était partisan de la constitution d'assemblées électives dans les districts et dans les provinces, il leur confiait la répartition des impôts, et il faisait nommer par elles un conseil national qui eût servi d'intermédiaire entre la nation et le roi. Le *Traité de l'administration provinciale* réédite, on le voit, tous les projets de réformes préconisés par les disciples de Quesnay, et M. de Lavergne a dit à juste titre « qu'on peut le regarder comme le dernier mot de l'école physiocratique à la veille de la Révolution [1]. » Il devint, pour ainsi dire, classique, et servit de guide à presque tous ceux qui voulurent étudier la réorganisation des finances. Il eut en 1788 une nouvelle édition, et son influence sur plusieurs des solutions économiques qui furent adoptées par l'Assemblée constituante est manifeste.

[1] *Les Économistes français du* XVIII^e^ *siècle*, 191.

Quelques mois avant la mise en vente du livre de Le Trosne, la publication d'un document officiel avait eu un retentissement bien plus considérable : ce document n'était rien moins que le texte des remontrances adressées au roi le 6 mai 1775 par la cour des Aides. Nous en avons déjà cité plusieurs passages ; le moment est venu de raconter comment il se fait qu'elles ne parurent qu'en 1778, d'en résumer l'esprit général et d'expliquer pourquoi elles impressionnèrent aussi vivement l'opinion publique.

Dans ce document très développé, la cour des Aides, non contente, ainsi que nous l'avons déjà signalé, de faire appel aux États généraux, avait dénoncé l'exagération, l'inégalité et l'arbitraire des principales impositions, et prévoyant l'objection que les ministres ne manqueraient pas de lui adresser : qu'elle sapait les contributions existantes, mais qu'elle n'osait pas en recommander d'autres moins critiquables, elle avait cru mettre sa responsabilité à couvert, en déclarant qu'il ne lui appartenait pas d'indiquer au monarque de nouveaux impôts, ni même de rechercher « si les seules ressources de l'économie pourraient y suppléer. » C'était en vérité un moyen commode de se tirer d'embarras ; mais le ministère ne s'y était pas laissé prendre. Turgot, qui occupait le contrôle général à l'époque où les remontrances avaient été adoptées, eut conscience du péril qui résulterait pour le régime fiscal en vigueur de leur publicité. Les accusations accumulées contre ce régime par une assemblée qui passait pour le corps le plus compétent du royaume en matière financière, pouvaient rendre la rentrée des taxes encore plus difficile qu'elle ne l'était, et aggraver un déficit dont le chiffre était inquiétant. Il n'avait donc pas hésité à prendre des mesures pour que le texte des remontrances restât secret, et sans se laisser arrêter par son amitié pour le premier président Malesherbes qui les avaient rédigées avec une si imprudente éloquence, il avait conseillé au roi, non seulement de se refuser à

recevoir les remontrances, mais encore d'en faire enlever la minute des registres de la Cour. Le 22 mai 1775, le garde des sceaux Miromesnil s'était en conséquence fait remettre cette minute, après avoir adressé aux magistrats quelques paroles pleines de sagesse : « Sa Majesté n'ignore pas, leur avait-il dit, que l'excès des impôts est un des plus grands malheurs de ses sujets, et elle regarde comme le premier de ses devoirs celui de soulager son peuple, soit par des diminutions d'impositions, soit en corrigeant les abus qui peuvent se trouver tant dans la répartition que dans la perception. Mais le roi sait aussi que s'il existe réellement des abus, il ne faudrait les faire connaître que dans le moment où l'on peut y remédier, et qu'il est dangereux d'augmenter l'animosité des contribuables contre ceux dont le ministère est nécessaire pour la levée des impôts. Sa Majesté ne doute pas que vous n'ayiez fait les mêmes réflexions, et votre intention en faisant ces remontrances n'a certainement pas été de les rendre publiques, mais seulement d'instruire la religion de Sa Majesté. Vous ne serez donc pas étonnés des mesures extraordinaires que le roi a prises pour en empêcher la publication. » Grâce à ces précautions, elles étaient restées à peu près secrètes pendant trois ans, et si l'on savait que la cour des Aides y avait hardiment critiqué la plupart des impôts et réclamé des réformes, on n'en connaissait du moins que le sens général. Mais en 1778 une copie en fut livrée à l'impression, et malgré la vigilance de la police qui en saisit les exemplaires, la brochure qui les contenait se répandit rapidement. L'année suivante, elles furent réimprimées dans un recueil qui reproduisait les délibérations les plus importantes prises par la cour des Aides depuis 1756 jusqu'en 1775, et ce fut en vain qu'un arrêt de cette cour en ordonna la suppression : elles furent commentées avec d'autant plus d'ardeur que le gouvernement paraissait vouloir en interdire la lecture. « Il est peu de pièces de cette espèce, écrit Bachaumont, qui méritent au-

tant d'attention... C'est un ouvrage bien digne du magistrat éloquent auquel on l'attribue, qui, élevé depuis au ministère et ne pouvant effectuer les grandes vues qu'il y jetait pour le bien public, a bientôt abandonné une place où il aurait perdu sa gloire et peut-être sa vertu... C'est un chef-d'œuvre de patriotisme, écrit avec autant d'énergie que de logique... Plus on discute les remontrances de la cour des Aides, plus on les trouve belles et admirables [1]. »

Encore aujourd'hui quand on lit ces remontrances, on est frappé de leur vigueur, et on conçoit très bien que les appréciations formulées par les magistrats des aides aient passionné les contemporains. Après avoir déclaré que leur devoir était de « plaider la cause du peuple » auprès du roi et de faire connaître à celui-ci « la vraie situation de ce peuple, dont le spectacle d'une cour brillante ne lui rappelle pas le souvenir, » ils avaient dirigé une vive attaque contre les droits des fermes, moins onéreux, à leur sens, par les sommes que le Trésor royal en retirait, que par les gains des fermiers et les frais de perception. Comme les droits indirects étaient tous affermés, tous étaient trouvés mauvais par la cour, qui leur reprochait de ne pouvoir être perçus qu'à la condition de priver l'État de milliers de citoyens, « employés les uns à faire la faude, les autres à l'empêcher. Et quels citoyens ! Ceux précisément qui pourraient être les plus utiles, les uns par la force du corps et le courage, les autres par l'industrie et l'activité ; car il est notoire que le métier de commis et peut-être même le métier de fraudeur, malgré ses risques, valent mieux que le métier de soldat, et que les places de finances procurent à ceux qui les obtiennent des avantages plus certains et plus considérables que l'agriculture, le commerce et les manufactures. » N'était-il pas singulier qu'une cour de finances eût l'air de mettre sur le même pied les com-

[1] *Mémoires secrets*, XI, 209, 219, 227.

mis et les fraudeurs, de regretter que les premiers fussent mieux payés que les soldats, et déclarât qu'en s'occupant de toute autre chose que de la rentrée des impôts, ils feraient une œuvre plus utile à la société? Mais ce n'était pas tout : la cour des Aides, à l'occasion de la contrebande qui s'exerçait à l'intérieur du royaume, signalait l'excessive sévérité des peines et elle s'apitoyait en ces termes sur le sort des contrebandiers : « La rigueur des lois contre la contrebande fait que ceux qui se rendent coupables de ce délit ne sont quelquefois point habitués à le regarder comme un crime ; qu'il y a des provinces entières où les enfants y sont élevés par leurs pères, n'ont jamais acquis d'autre industrie et ne connaissent pas d'autre moyen pour subsister, et que quand ces malheureux sont pris, ils subissent le genre de captivité destiné aux grands crimes, et quelquefois la mort. » L'exagération et l'imprudence d'un pareil langage sont manifestes. Sans doute les barrières de douane qui séparaient les provinces, la défectueuse organisation de la gabelle et les hauts prix auxquels le sel était vendu dans certaines généralités, tandis que dans d'autres il était exempt de droits, entretenait une active contrebande qui constituait un véritable fléau pour le pays ; cependant il était faux de prétendre que, dans des régions entières de la France, le métier de fraudeur fût le seul avenir des enfants, et en tout cas il ne fallait pas oublier que l'intérêt du Trésor exigeait la répression de la fraude. Mais en rédigeant leurs remontrances, les conseillers des aides avaient complètement perdu de vue les besoins financiers de l'État; c'est ce qui les avait portés à combattre non seulement les impositions indirectes, mais encore la taille et les vingtièmes, ainsi que nous l'avons signalé dans le chapitre X. A quel entraînement n'exposaient-ils pas ainsi les contribuables, et comment ceux-ci n'auraient-ils pas cru possible la suppression de ces divers impôts, puisque la première

assemblée fiscale du royaume la déclarait nécessaire?

Nous ne voulons pas revenir sur les critiques que les remontrances avaient dirigées contre la taille et les vingtièmes : le lecteur ne les a sans doute pas oubliées. Il nous suffira de rapporter, en ce qui concerne les taxes indirectes, un dernier reproche qu'elle leur adressait : celui d'être extraordinairement compliquées et d'offrir une infinie variété de taux suivant les provinces et la qualité des personnes. Elle engageait en conséquence le roi à les reviser et à simplifier les règlements, et elle lui disait : En attendant ce travail d'ensemble, « vous pouvez ordonner dès à présent aux fermiers généraux de faire publier des tarifs exacts et circonstanciés des droits qu'ils ont à percevoir, et une collection courte, claire et méthodique des règlements qu'il faut observer et qu'il importe au public de connaître. » Elle ajoutait que pour l'instruction de leur commis, les fermiers généraux avaient formé un recueil de tous les tarifs, mais qu'ils se gardaient de le mettre à la disposition des contribuables, et que pourtant « il serait juste que le public en eût communication, puisque le public a sans cesse à se défendre des entreprises de ces commis. » Le conseil était bon, assurément, mais n'aurait-il pas mieux valu le motiver autrement? Et quel ne devait pas être le mécontentement des contribuables, d'apprendre d'une façon officielle que les fermiers généraux et leurs agents profitaient de leur ignorance pour leur extorquer des sommes plus fortes que celles inscrites aux tarifs?

Les remontrances de 1775 s'occupaient encore d'un impôt qui n'était pas moins impopulaire que les aides, celui de la capitation. Il convient, pensons-nous, d'en exposer la nature et le mécanisme.

D'après l'édit de 1695 qui avait créé la capitation, tous les sujets du roi, nobles, ecclésiastiques ou roturiers, devaient la payer, à l'exception des religieux mendiants, des pauvres des paroisses et des taillables dont la cote était

inférieure à 40 sous. A cet effet ils étaient divisés en vingt-deux classes, d'après leur qualité et leur rang, la première étant taxée à 2,000 livres, la seconde à 1,500, la troisième à 1,000 et ainsi de suite jusqu'à la dernière, qui n'était taxée qu'à 20 sous. Ce tarif décroissant était équitable, en ce qu'il avait pour but de proportionner le montant de l'impôt aux facultés de chaque classe de contribuables. De plus, si l'édit de 1695 était resté en vigueur, la capitation aurait eu le mérite de ne pas comporter d'exemptions, puisque le Dauphin lui-même figurait dans la première classe. Mais elle n'avait pas tardé à perdre son caractère de généralité et à se transformer en une imposition aussi inégale qu'arbitraire.

En effet, le clergé auquel la capitation coûtait 4 millions de livres par an, s'en était racheté en 1711 moyennant un capital de 24 millions, égal à six fois sa cotisation d'une année ; les pays d'États et plusieurs villes avaient contracté avec le Trésor des abonnements avantageux ; certains corps de métiers obtinrent aussi de ne payer à titre de capitation qu'une somme fixe, qu'ils répartissaient comme ils l'entendaient entre leurs membres. Quant aux nobles, le soin de les imposer rentrait dans les attributions des intendants, qui procédaient à cette opération au moyen de taxes d'office analogues à celles dont nous avons peint l'injustice à propos des vingtièmes. Les taxes en question donnaient lieu à tous les abus qui dérivent du favoritisme : qu'il s'agît des vingtièmes ou de la capitation, les intendants s'attachaient en effet à ne pas mécontenter la noblesse de leur province, et ils réglaient avec d'autant plus de modération les cotes des privilégiés, que ceux-ci par leur naissance, leurs alliances ou leur fortune, jouissaient d'un plus grand crédit. Enfin les personnes appartenant à la cour n'avaient pas manqué de se faire accorder l'avantage d'être cotisées à part ; et les grands seigneurs n'étaient pas les seuls auxquels ce privilège s'appliquât : il profitait à tous

les possesseurs d'une charge quelconque dans les maisons du roi, de la reine ou des princes, et l'on sait combien ces charges étaient nombreuses [1]. Ajoutez à cela que la capitation des fermiers généraux et des officiers de finances était l'objet d'un arrêt du Conseil, et que le montant en était atténué en raison du besoin qu'avait le gouvernement de leur concours. Voilà ce qu'était devenue une contribution qui dans le principe avait été établie en vue d'atteindre également tous les Français !

En réalité elle avait changé de nature et on en avait fait un accessoire de la taille. Chaque année le roi, en son Conseil, arrêtait le brevet général de la capitation et en répartissait le montant entre les généralités; dans chacune d'elles l'intendant dressait ensuite le tableau de la répartition entre les paroisses, et pour simplifier ce travail, l'habitude s'était prise de faire de la capitation un accessoire de la taille. Or, celle-ci étant assise sur les revenus fonciers et sur les facultés personnelles, la capitation avait eu elle-même pour base ces deux éléments, de telle sorte que plus un contribuable était imposé à la taille, plus il l'était à la capitation. En outre, comment évaluer les facultés personnelles? Rien n'était plus délicat que cette évaluation, et en parlant de la taille nous avons dit les plaintes unanimes que soulevait le pouvoir discrétionnaire dont disposaient les commissaires et les collecteurs. Les plaintes n'étaient pas moins vives en ce qui concerne la capitation, car l'assiette individuelle de cet impôt comportait, comme la taille, l'arbitraire des appréciations, les recherches inquisitoriales pour arriver à connaître le revenu, les dégrèvements ins-

[1] La capitation de la cour produisait environ 800,000 livres par an. Comme ce chiffre représente ce que payaient les princes, les ducs, les maréchaux, les chevaliers du Saint-Esprit, les chefs des principales familles de la noblesse et les riches bourgeois acquéreurs de charges dans la maison royale, il semblera singulièrement faible, si on le rapproche du produit total de la capitation, lequel montait à environ 42 millions.

pirés par l'amitié ou la crainte, et les surcharges dues à la jalousie ou à des rancunes personnelles.

Les vices de la capitation furent souvent signalés au gouvernement, car à l'inverse de ceux de la taille, ils n'étaient pas seulement sentis par le peuple : ils atteignaient encore, quoique dans une proportion moindre, la noblesse, la bourgeoisie et les corps de magistrature. Ces derniers acquittaient la part de capitation qui était mise à leur charge par un arrêt spécial du Conseil, et, chose étonnante, cette part était assez élevée : elle montait annuellement à 13 ou 1,400,000 livres ; de plus, elle était répartie entre les magistrats au gré de l'intendant, qui ne manquait jamais d'être accusé d'avoir ses préférences et de faire payer aux uns plus qu'aux autres. Aussi les parlements et la cour des Aides avaient-ils maintes fois protesté contre l'injustice de la capitation. Les remontrances de 1775 ne manquèrent pas de renouveler ces critiques : « Non seulement, disent-elles, les rôles en sont secrets, mais ceux qui sont chargés de la répartition et qui voudraient ne pas la faire arbitrairement n'ont aucune règle qui puisse les guider... Dans beaucoup de villes on impose tous les officiers de justice à une capitation plus forte que celle qu'on peut leur faire payer, ce qui les force à venir demander une grâce à l'intendant et les met ainsi dans la dépendance absolue de ce magistrat... Ce que nous demandons à Votre Majesté, c'est de révoquer tout à fait la capitation, qui est une source intarissable d'injustices, ou au moins d'en changer entièrement la nature. » Le vœu exprimé en ces termes par la cour des Aides répondait au sentiment public.

On le vit bien à la sévérité avec laquelle les deux assemblées provinciales instituées par Necker dans le Berri et la Haute-Guienne s'exprimèrent au sujet de la capitation. « Il s'agit, porte le rapport fait en 1780 par le bureau de l'impôt de cette seconde assemblée, il s'agit d'estimer la fortune des contribuables : pour cette recherche on ne s'aide d'aucun

principe; on est obligé de se livrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, à des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer ne permet qu'une appréciation incertaine, un jugement aveugle, qui promène le fardeau de la capitation au gré des erreurs et des passions humaines. »

Donc sous Louis XVI la capitation était jugée intolérable. D'un autre côté, la taille et les droits indirects étaient, nous l'avons vu, non moins nettement condamnés. Cette opposition générale contre les impôts existants constituait pour l'État un sérieux danger. Aujourd'hui certaines contributions, tantôt les unes, tantôt les autres, sont bien encore l'objet d'attaques plus ou moins justifiées, mais elles ne sont jamais toutes battues en brèche en même temps. On réclame des abaissements de droits, des adoucissements dans le mode de perception, tout en respectant l'ensemble de l'édifice financier, et le pays ne se passionne pas pour des réformes qui ne concernent que certaines catégories d'intéressés. Au contraire, dans l'ancienne France le régime fiscal étant mauvais, les attaques dirigées contre lui ne tendaient à rien moins qu'à son bouleversement complet. Qu'en serait-il resté et quelles ressources auraient alimenté le Trésor, si l'on avait supprimé, comme le demandaient les diverses publications que nous venons de passer en revue, la taille, la capitation, les vingtièmes, la gabelle et les taxes sur les consommations? Depuis que sous l'influence des économistes, les Français avaient commencé à discuter le mérite de leurs impositions, ils s'étaient convaincus qu'elles étaient mal établies et qu'elles faisaient porter très inégalement le poids des charges publiques aux différentes classes de citoyens. Aussi, sans faire de distinction entre les impôts, les avaient-ils tous pris en haine et désiraient-ils leur changement.

Un article qui parut en 1778 dans le supplément à *l'Encyclopédie* traduit avec force la tendance qui entraînait dès lors les esprits vers l'égalité en matière de contributions.

Cet article, consacré aux *Charges publiques*, décrit les inconvénients qu'ont pour le commerce et l'industrie les droits variés qui frappent les produits du travail et les matières premières, droits qu'il appelle « les instruments de la ruine, de la désolation et de l'esclavage des peuples ». Conformément à la doctrine des physiocrates, il soutient que toutes les richesses dérivent de la terre, que par suite l'impôt doit être unique et territorial, c'est-à-dire établi sur le rendement net des propriétés foncières, que cette contribution coûtera peu à recouvrer, qu'elle sera proportionnelle au revenu, ne prêtera pas à l'arbitraire et qu'elle mettra fin aux privilèges pécuniaires des ordres et des provinces. Puis passant à l'examen des devoirs qui, au point de vue financier, incombent à tous les habitants d'une même patrie, il énonce les principes suivants : « Aucune puissance de la république ne saurait dispenser personne de l'obligation de fournir une contribution pour la dépense et la sûreté communes. Aucune ne peut accorder de privilèges, ni faire de concessions au préjudice de ce droit : la société elle-même n'en a pas le pouvoir, parce qu'elle n'a pas celui de faire ce qui serait contraire à sa conservation ; à plus forte raison le gouvernement qui la représente et qui n'est établi que pour y veiller. — Ce n'est point pour qu'il y ait une partie qui jouisse et l'autre qui souffre que l'État est institué. Partout où les charges et les avantages ne sont pas communs, il n'y a plus de société : ainsi le corps ou l'individu qui refuse de participer aux charges renonce aux avantages de la société. — Quiconque ne veut les supporter que dans une moindre proportion et dans une forme différente des autres citoyens, rompt également l'association civile en ce qui le concerne. Il témoigne qu'il s'en sépare, et qu'il ne lui convient pas d'être mis avec ceux qui la composent. Chacun peut lui refuser ce qu'il refuse à tous, et ne pas se croire plus obligé envers lui qu'il ne veut l'être envers les autres. »

Voilà une proclamation des théories égalitaires singulièrement nette. Elle allait loin, puisqu'elle mettait hors de la société les privilégiés qui ne seraient pas disposés à renoncer aux exemptions dont ils jouissaient. Chez une nation dont l'organisation reposait sur la distinction des ordres et l'inégalité des droits, elle était un appel au renversement des institutions ; mais il est si vrai qu'elle se bornait à reproduire ce qu'on disait couramment dans les salons, dans les boutiques et sur les places publiques, qu'aucune poursuite ne fut exercée contre le livre où elle se trouvait. L'article de *l'Encyclopédie* n'hésitait pourtant pas à tirer les conséquences des prémisses qu'il avait posées. Il déclarait en effet qu'il n'existait plus de motif pour le maintien des exemptions accordées à la noblesse et au clergé. Il faisait remarquer que les privilèges pécuniaires de la première avaient été primitivement le prix de ses services quand elle était seule à défendre et à administrer l'État, mais que le tiers partageait depuis longtemps cette double tâche avec elle, et que loin de se sacrifier, ceux des membres de la noblesse qui servaient dans l'armée, dans la marine, dans la diplomatie ou dans les autres fonctions publiques touchaient maintenant un traitement sur les fonds du Trésor. Relativement au clergé, il constatait que si à l'origine les ministres du culte ne contribuaient point aux charges, « c'est qu'ils ne possédaient aucun bien dans la société, et qu'ils ne vivaient que des aumônes. » Puis il ajoutait : « Les ministres du sacerdoce moderne voudraient-ils être réduits à la même condition? » C'est ainsi que dix ans avant la Révolution, les réformes qui devaient triompher en 1789 étaient déjà affirmées, sans soulever de contradiction.

CHAPITRE XV

Necker voyant l'importance prise dans les préoccupations publiques par les questions financières, se détermine à publier un livre sur l'état des finances royales. — C'était rompre avec la tradition, qui voulait que les recettes et dépenses de l'Etat restassent secrètes. — Le principal motif qui pousse Necker à entreprendre cette publication est, en dehors des considérations de gloire personnelle qu'il s'en promet, le désir de consolider le crédit public en dépeignant comme prospère la situation financière de la France. — Plan de son ouvrage. — Pourquoi il lui donne le simple nom de *Compte rendu au roi*. — Il y établit que c'est un devoir pour le roi d'instruire son peuple de la situation des finances. — Il blâme le secret gardé par ses prédécesseurs sur leurs opérations. — Il proclame la nécessité des impôts en temps de guerre, mais affirme que les recettes ordinaires dépassent les dépenses de même nature. — Il condamne l'abus des anticipations et l'emploi du papier-monnaie. — Il vante les économies par lui réalisées. — Sombre peinture qu'il fait de l'avidité des courtisans. — Ce qu'il dit des vingtièmes, de la taille et de la corvée. — Son plan pour la réforme de l'impôt du sel et des droits de traites. — Ses idées sur la liberté de l'industrie et sur celle du commerce des grains. — Lacunes volontaires du budget joint au *Compte rendu*. — Enumération des recettes. — Enumération des dépenses. — Annonce d'un excédent de recettes. — En réalité, déficit de 114 millions en 1780 et de 80 millions en 1781.

Necker se tenait avec soin au courant de tout ce qu'on écrivait sur la matière des finances. Il savait l'opinion publique préoccupée des problèmes fiscaux, et il la vit s'intéresser à des publications qui n'avaient d'autre valeur que d'être consacrées à la discussion du système des impôts. Ambitieux de renommée et témoin de la facile réputation

que s'étaient acquise une foule d'écrivains, il comprenait la puissance de la presse. Il avait d'ailleurs écrit lui-même, et le succès obtenu par son *Éloge de Colbert*, par son *Essai sur la législation et le commerce des grains*, avait contribué à le faire appeler au ministère. Il résolut donc de reprendre la plume et de faire un livre dans lequel il initierait la France à la connaissance de sa situation financière.

L'idée était neuve et hardie, car aucun auteur n'avait encore abordé un pareil sujet. L'eût-il voulu, qu'il n'aurait pas pu exposer dans leurs détails les impôts et leur rendement : les éléments lui auraient manqué pour dresser le budget du royaume. On avait en effet toujours considéré que l'intérêt du roi était de cacher à ses peuples l'importance des sommes qu'ils versaient chaque année au Trésor, et la répartition de ces sommes entre les différentes natures de dépenses. Les contribuables payaient, mais les détenteurs du pouvoir pensaient, et en cela ils se montraient prudents, que le pays ne prenant aucune part à la fixation des impositions ainsi qu'à celle des dépenses, mieux valait, afin qu'il ne songeât pas à se mêler de la gestion des deniers publics, ne lui rien dire, ni sur le montant de ses charges annuelles, ni sur l'emploi de son argent. On avait érigé en principe qu'il appartenait au roi, comme mandataire de la nation, de disposer à son gré, et sans avoir à en rendre compte, du produit de l'impôt. La majesté du trône, suivant l'expression reçue, y était intéressée, et on louait le roi de France, plus libre que le roi d'Angleterre, d'avoir à sa discrétion les richesses de son peuple, sans avoir à lui demander de subsides et sans avoir de justifications à lui fournir.

Aussi des mesures avaient-elles été prises pour qu'un profond mystère entourât les recettes et les dépenses publiques. Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de l'établir, les cours des comptes ne totalisaient ni les unes ni les autres ; leurs arrêts ne portaient que sur des résultats partiels, ils n'étaient pas publiés, et c'était uniquement

dans les bureaux du contrôle général, qu'après de longs retards, avec une peine infinie et sans règles fixes, on parvenait à dresser des *états au vrai* qu'approuvait ensuite un arrêt du Conseil tenu soigneusement secret. Grâce à ces précautions, personne ne pouvait savoir ce que rapportait chaque impôt, ni la somme totale acquittée par les contribuables, ni le montant de la dette publique, ni l'importance comparative des diverses dépenses : à peine si le contrôleur général pouvait se faire de toutes ces choses une idée nette.

On était si bien persuadé que le secret des finances était impénétrable, que les économistes n'avaient pas cherché à soulever le voile qui cachait à la nation la valeur de ses tributs et l'usage qui en était fait. Ils n'avaient pu qu'étudier séparément un certain nombre d'impositions, et, frappés des vices qui les entachaient, ils avaient attaqué tout le système des contributions avec une vivacité accrue par l'absence de renseignements précis sur l'étendue des besoins financiers du royaume. Necker estima que le moment était venu de dissiper le mystère dont on entourait systématiquement l'administration des finances, et quant au point de savoir qui tirerait les Français de leur ignorance, il n'hésita pas : il jugea être seul en position de livrer à une publicité qu'elles n'avaient jamais connue les recettes et les dépenses du royaume.

Maître des documents réunis au contrôle général, fort de l'expérience et du prestige qu'il avait acquis en maniant depuis quatre ans les revenus de l'État, n'était-il pas en effet tout désigné pour tracer mieux qu'un autre, et avec une autorité incomparable, le tableau des ressources et des charges du Trésor royal ? Il est vrai qu'il aurait pu se demander si la haute fonction qu'il remplissait ne lui imposait pas une réserve toute particulière, et si ce n'était pas une grave innovation qu'un ministre du roi, rompant avec des traditions séculaires, mit officiellement le pu-

blic à même de connaître, et par suite de discuter, la situation des finances. Mais si cette objection se présenta à son esprit, il ne s'y arrêta pas ; et sans comprendre l'appui que les partisans des droits de la nation tireraient bientôt de son exposé financier, sans prévoir que les Français voudraient veiller par eux-mêmes au bon emploi de leurs subsides, dès que le gouvernement aurait renoncé à l'antique axiome : que l'intérêt général exigeait le secret des opérations financières, il entreprit la rédaction d'un rapport au roi, destiné à être partout répandu et à constituer une véritable révélation pour le pays.

Necker trouvait juste que les contribuables, obligés de fournir pour les besoins de l'État les sommes que leur réclamait le gouvernement, eussent du moins la satisfaction d'apprendre quel était le montant des impôts par eux payés, et des dépenses acquittées au moyen de ces impôts. Mais cette idée théorique ne fut assurément pas le motif qui agit le plus sur son esprit. L'admiration naïve qu'il nourrissait pour ses propres talents et pour les actes qu'il avait accomplis, lui faisait considérer en beau l'état des finances, il était sincèrement convaincu de la situation florissante du Trésor, et dès lors il pensait qu'il y avait tout avantage à la divulguer. N'avait-il pas résolument et avec succès fait appel au crédit ? Les capitalistes avaient eu confiance en lui, mais ils ne s'étaient fiés, pour ainsi dire, qu'à son habileté et à sa loyauté personnelles. Leur confiance ne redoublerait-elle pas, s'il leur montrait que le royaume possédait des ressources supérieures à ses charges et que l'ère des embarras était passée ? Or, il lui paraissait essentiel de fortifier de plus en plus le crédit public, car il savait que les emprunts déjà réalisés ne suffiraient pas à couvrir les frais de la guerre d'Amérique et qu'il serait indispensable d'en contracter beaucoup d'autres. Ces emprunts se feraient plus facilement et à un meilleur taux, s'il parvenait à démontrer que la France jouissait de

revenus surabondants. — Mais, dira-t-on, cette prospérité n'existait pas. — L'objection est exacte et la meilleure preuve à en donner se tire précisément des continuels emprunts auxquels en était réduit le gouvernement. Néanmoins Necker était persuadé du contraire. Comme il trouvait des prêteurs et qu'il se procurait à un intérêt modéré l'argent qui lui était nécessaire, il en concluait que le pays était riche.

Il se disait du reste que les dernières années, celles pendant lesquelles il avait eu la direction des finances, n'étaient pas des années normales, puisque les hostilités que nous avions à soutenir contre l'Angleterre avaient été à la fois une cause de diminution dans les recettes et d'énorme augmentation dans les dépenses. Il aspirait donc au moment où, la guerre étant terminée, le Trésor n'aurait plus à couvrir que les frais ordinaires des services publics, et s'il s'était créé une sorte d'idéal de ce que serait alors le budget de l'État. Ce budget de fantaisie ne ressemblait guère à ceux avec lesquels il avait été réellement aux prises; cependant c'est celui qu'il se proposa d'exposer à la France, car voulant faire son éducation financière, il estima qu'il devait prendre pour type de sa démonstration une année où les recettes et les dépenses ne seraient pas influencées par une circonstance accidentelle, aussi contraire à leur équilibre que l'état de guerre. Bien décidé à passer sous silence les difficultés que présenterait un jour la liquidation de nos campagnes en faveur des colonies américaines révoltées, résolu en outre à ne pas serrer de près les faits et à peindre l'état de la trésorerie non pas telle qu'elle était, mais telle qu'elle pouvait être, il n'avait plus devant lui qu'une tâche agréable et brillante, de nature à satisfaire son amour-propre, à contenter le roi, à rassurer les citoyens timides, enfin à inspirer pleine sécurité aux banquiers et autres souscripteurs des effets royaux déjà émis ou à émettre.

Necker se bornerait-il à dresser le tableau des revenus et des besoins de l'État, en l'accompagnant d'explications précises et de calculs détaillés ? Cette manière simple d'instruire ses lecteurs n'aurait convenu ni à sa vanité ni au faux goût de l'époque. Il rédigea donc son mémoire de façon à se mettre constamment en évidence, à rappeler les actes de son administration, et à en développer les avantages. Cela ne lui suffit pas ; il crut bon de dire aussi son sentiment sur les principaux impôts et d'en critiquer plusieurs, dont cependant la suppression lui paraissait impossible, à cause des grosses sommes qu'ils rapportaient. Un homme qui, dans les dernières années de la monarchie, aurait écrit sur les impositions sans les attaquer, sans donner des marques « de sensibilité » et sans se poser en réformateur, aurait passé pour un cœur dur et une intelligence étroite. Aussi Necker, qui se piquait d'obéir à des vues d'humanité et dont le style était naturellement emphatique, s'abandonna-t-il à son penchant pour les phrases sonores. Son langage apprêté devait être auprès de ses lecteurs un élément de succès. N'était-il pas certain d'ailleurs que son ouvrage, par sa nouveauté, aurait un retentissement extraordinaire ? Les Français avaient-ils jamais vu un ministre des finances livrer à leur curiosité le bilan du Trésor ? En se faisant publiciste, le directeur général des finances allait en conséquence décupler sa réputation, son nom serait dans toutes les bouches, les étrangers parleraient de lui non moins que les nationaux, son influence dans les conseils du gouvernement augmenterait, et ces perspectives de gloire durent plus d'une fois le charmer pendant qu'il travaillait à son mémoire. Qui pourrait dire qu'elles n'ont pas, autant que toute autre considération, influé sur l'apparition du *Compte rendu au roi* ?

C'est de ce titre modeste qu'avait fait choix Necker. Il avait compris qu'il ne pouvait pas, de sa seule autorité, publier un rapport sur les finances, et qu'il avait d'autant

plus de chances d'en obtenir l'autorisation, qu'il éviterait d'éveiller d'avance des méfiances et des susceptibilités. L'agrément du roi n'était pas douteux, car sa confiance en Necker était entière ; mais l'assentiment de Maurepas n'était rien moins que sûr. Depuis quelque temps déjà le ministre d'État n'approuvait qu'à demi les réformes du directeur général des finances[1], et il était assailli des récriminations qu'elles soulevaient parmi les personnages de la cour. En outre, dans une circonstance récente que nous relaterons bientôt, Necker l'avait blessé, et il ne le lui pardonnait pas. Si Maurepas, qui faisait le rôle d'un premier ministre sans cependant en avoir le titre, se prononçait contre l'opportunité de la publication du *Compte rendu*, ce mémoire ne pouvait point paraître. Necker lui remit donc son manuscrit, en se gardant bien de lui dire l'importance qu'il y attachait, et il attendit sa réponse. Cette réponse fut favorable, car le vieux ministre ne se douta aucunement de l'impression profonde qu'allait produire la communication du directeur des finances[2]. Le *Compte rendu* fut imprimé et il parut au mois de février 1781.

Il commençait par faire ressortir le but qu'avait poursuivi Necker en le publiant : « Une cause du grand crédit de l'Angleterre, c'est, n'en doutons point, la notoriété publique à laquelle est soumis l'état de ses finances. Chaque année cet état est présenté au parlement ; on l'imprime

[1] Dès le 18 mars 1780, l'ambassadeur d'Autriche mandait en effet à l'empereur Joseph II : « Le directeur a donné de l'ombrage au comte de Maurepas qui le hait et le contrarie, et finira peut-être par réussir à l'expulser. » (*Corr. du comte de Mercy avec Joseph II*, II, 353.)

[2] Augeard, qui était le confident habituel de Maurepas, et qui remettait souvent à celui-ci des notes consacrées à la critique des propositions financières de Necker, raconte que Maurepas lui confia le manuscrit du *Compte rendu* afin qu'il l'examinât ; au bout de quelques jours il le lui rendit, et lui conseilla de ne pas consentir à sa publication, parce que c'était un ouvrage « horriblement dangereux » ; mais le ministre lui objecta que le *Compte rendu* contenait des vérités, et il permit à Necker de publier son mémoire. (Augeard, *Mém.*, 104.)

ensuite, et tous les prêteurs connaissent ainsi régulièrement la proportion qu'on maintient entre les revenus et les dépenses ; ils ne sont point troublés par les soupçons et les craintes chimériques, compagnes inséparables de l'obscurité... C'est une grande vue d'administration de la part de Votre Majesté que d'avoir permis qu'on rendit un compte public de l'état de ses finances, et je désire pour le bonheur du royaume et pour sa puissance que cette heureuse institution ne soit point passagère. Eh! que craindre en effet d'un pareil compte, si, pour qu'il soit le fondement et l'appui du crédit, il ne faut autre chose que ce qu'exigeraient d'un souverain les règles les plus simples de la morale, c'est-à-dire proportionner les dépenses aux revenus, et assurer un gage aux prêteurs, toutes les fois que dans les besoins de l'État on a recours à leur confiance! Une exacte balance entre les revenus et les dépenses est tout ce qu'il faut à un royaume qui jouit du bonheur de la paix. » C'était fort habile de la part de Necker, de constater que si la publication d'un état financier était en France une nouveauté, elle se pratiquait en Angleterre depuis longtemps ; qu'elle était dans ce pays la base même du crédit public, car pour prêter avec sécurité et par suite à bas prix, il faut avoir la certitude de toucher l'intérêt de son argent ; enfin d'énoncer que le roi devait veiller à l'avenir à ce que ses sujets fussent instruits régulièrement de la situation de leurs finances. Cette dernière idée fut admise d'enthousiasme, car elle répondait à l'opinion que l'on se faisait généralement des devoirs du roi envers la nation, et de l'obligation en quelque sorte naturelle où il était d'instruire son peuple du montant et de l'emploi des contributions. Du moment qu'elle avait été proclamée par un ministre et que le roi y avait adhéré en consentant à ce qu'elle fût insérée dans un rapport officiel, elle prit, pour ainsi dire, possession des esprits, et l'on s'en aperçut quand les trois ordres furent appelés à rédiger leurs cahiers, avant la réunion des

États généraux. La publicité à donner annuellement aux comptes des finances fut alors réclamée unanimement : les assemblées de la noblesse et du clergé émirent ce vœu avec le même entrain que celles du tiers, comme s'il s'agissait d'une réforme sur laquelle la discussion n'était même pas possible.

Qu'on veuille bien remarquer aussi l'art avec lequel Necker se mettait à l'aise pour établir les chiffres qu'il allait produire devant le roi et la France. Lorsqu'un royaume, disait-il, jouit du bonheur de la paix, ses revenus et ses dépenses doivent se compenser. Mais nous étions en guerre ; donc il était tout simple que nos dépenses excédassent nos recettes. Les frais qu'entraîne une guerre étant exceptionnels, personne ne pouvait exiger que le ministre les fît entrer dans ses calculs, puisqu'il se proposait de définir les revenus et les besoins ordinaires, et en quelque sorte permanents de l'État. En conséquence, il éliminerait tout le surcroît de charges imputable à la guerre, et il ne parlerait que des dépenses normales, moyen facile de dissimuler les embarras financiers dûs à la continuation des hostilités.

Le second point qu'abordait le *Compte rendu* était la démonstration des abus résultant du système jusqu'alors suivi : « En France on a fait constamment un mystère de l'état des finances, ou si quelquefois on en a parlé, c'est dans des préambules d'édits, et toujours au moment où l'on voulait emprunter[1]. Mais ces paroles, trop souvent les mêmes pour être toujours vraies, ont dû nécessairement perdre de leur autorité, et les hommes d'expérience n'y croient plus que sous la caution, pour ainsi dire, du caractère moral du ministre des finances. Il est important de

[1] Il est digne de remarque que c'est à la veille des deux emprunts du mois de février et du mois de mars 1781, que Necker lança dans le public ses appréciations optimistes sur la situation financière de la France. Sous une autre forme, il employait donc, pour séduire les capitaux, un moyen analogue à celui qu'il blâmait chez ses prédécesseurs.

fonder la confiance sur des bases plus solides. Je conviens que, dans quelques circonstances, on a pu profiter du voile répandu sur la situation des finances pour obtenir, au milieu du désordre, un crédit médiocre qui n'était pas mérité. Mais cet avantage passager, en entretenant une illusion dangereuse et en favorisant l'indifférence de l'administration, n'a pas tardé d'être suivi par des opérations malheureuses. — Lorsque Votre Majesté m'a confié l'administration des finances, j'ai dû commencer par approfondir avec soin l'état des revenus et des dépenses ordinaires, et cette connaissance exacte a exigé de moi un travail très considérable. » Certes, Necker avait raison de trouver mauvais les procédés antérieurement suivis par les contrôleurs généraux ; mais il n'entrait pas dans son rôle d'apprendre aux créanciers du roi qu'on leur avait souvent fourni des renseignements faux, et de dire que la situation du Trésor était si embrouillée qu'il n'était parvenu à la démêler qu'avec beaucoup de peine. Il voulait ainsi exciter les contribuables à demander qu'on les mît dorénavant à même de suivre l'emploi fait des deniers publics par les ministres du roi. Mais beaucoup arrivèrent à une conclusion bien plus hardie que la sienne : puisque le gouvernement les avait trompés et avait laissé le désordre s'introduire dans les finances, ils pensèrent qu'il fallait lui enlever son omnipotence et attribuer aux représentants de la nation les plus grands pouvoirs en matière de subsides.

Passant à l'examen des charges publiques, le *Compte rendu* constate qu'en temps de paix « une différence importante entre les dépenses et les revenus annuels entraîne après elle les plus grands inconvénients, puisqu'on ne peut y suppléer que par des emprunts ou par des opérations extraordinaires, et que l'intérêt de ces opérations accroît le mal chaque jour. » Mais, le pays est-il en guerre ? On doit recourir en ce cas aux emprunts, car le crédit peut seul dispenser le souverain d'accabler ses peuples sous le

poids de lourds impôts. C'est pourquoi, depuis 1777, on a plusieurs fois emprunté ; on y a été contraint par la nécessité de couvrir les frais qu'entraine toute guerre prolongée. On a réussi à trouver des prêteurs, « malgré le délabrement du crédit attaqué et presque détruit par tous les retranchements de capitaux et d'intérêts, et par tous les retards de paiement qu'on avait éprouvés pendant la paix, » et les rentes perpétuelles nouvellement émises se placent au taux de 6 p. 100, qui est moins élevé que leur ancien taux. La confiance des capitalistes est d'aillenrs justifiée, car loin qu'il existe, comme à l'époque où M. de Clugny était contrôleur général, un déficit de 24 millions, l'équilibre est rétabli entre les recettes et les dépenses. « Je me hâte, déclare Necker, d'annoncer à Votre Majesté que tant par l'effet de mes soins et des différentes réformes qu'elle a permises, que par l'amélioratien de ses revenus ou par leur augmentation naturelle, et enfin par l'extinction de quelques rentes et quelques remboursements, l'état des finances est tel que, malgré le déficit en 1776, malgré les dépenses immenses de la guerre et malgré les emprunts faits pour y subvenir, les revenus ordinaires de Votre Majesté excèdent en ce moment ses dépenses ordinaires de 10,200,000 livres. » Le *Compte rendu* ne craint pas de prétendre que ce chiffre est même au-dessous de la vérité, car les recettes normales permettent d'effectuer chaque année pour 17,300,000 livres de remboursements ; or, le paiement de dettes arriérées n'est pas une dépense ordinaire, et il est permis d'espérer qu'un jour viendra où toutes les dettes seront éteintes. Enfin, si le directeur général des finances a déjà su réaliser des économies, il saura encore en réaliser d'autres, ainsi que « des améliorations de divers genres. » Il n'y a donc pas lieu de recourir à des impôts extraordinaires, et cependant la France serait, de tous les royaumes de l'Europe, celui qui pourrait le mieux en supporter

La politique de Necker avait consisté, on s'en souvient, à toujours emprunter et à ne pas augmenter les impositions. Dans son rapport au roi, il ne pouvait faire autrement que de la trouver parfaite, et il en indique en ces termes les heureux résultats : « Je ne risque rien d'affirmer à Votre Majesté qu'il n'est certainement aucun souverain de l'Europe qui pût présenter une pareille proportion entre ses revenus et ses dépenses ordinaires ; il s'en faut bien surtout que sous ce rapport l'état des finances de l'Angleterre pût soutenir la comparaison. Elle a bien soin d'établir de nouveaux droits pour balancer l'intérêt des nouveaux emprunts ; mais on aperçoit depuis quelque temps que le déficit de ces impôts, c'est-à-dire ce qu'ils produisent de moins qu'on avait arbitré, est compris dans les besoins extraordinaires de l'année suivante. » Nous montrerons bientôt, après avoir analysé le *Compte rendu*, que la situation financière de la France était tout autre que celle qu'il dépeignait avec tant de complaisance, et que l'équilibre entre les recettes et les dépenses était très loin d'exister. En outre, le parlement anglais avait été bien plus sage que le ministre français en établissant des impôts nouveaux, afin de couvrir au moins en partie les intérêts des emprunts qui avaient été contractés pour soutenir la guerre. Mais, en l'absence de tous documents faisant connaître la réalité des choses, on était obligé de s'en rapporter aux affirmations de Necker, d'être comme lui optimiste et de croire à un excédent des revenus annuels. Comment, dès lors, ne pas être ébloui, et comment ne pas considérer le directeur général des finances comme un grand homme ?

La suite du mémoire ne pouvait que confirmer cette dernière appréciation. En effet, parle-t-il des anticipations, ce moyen de crédit dont l'emploi avait été si souvent reproché aux contrôleurs généraux, il reconnaît « qu'on est porté à étendre cette manière d'emprunter, parce qu'elle

n'exige aucune formalité et qu'on peut l'employer obscurément ; » mais il expose que précisément pour ce motif les anticipations sont un mauvais mode d'emprunt ; qu'il s'est dispensé le plus possible d'y recourir, qu'il a pris soin de les négocier aux financiers les plus considérés, et qu'il a réduit leur intérêt à 6 p. 100.

Si l'argent est à meilleur marché, c'est au ministre des finances qu'on le doit, car il a couvert de sa protection la Caisse d'escompte, et la solidité de cette banque est telle que ses billets circulent au pair, jusqu'à concurrence d'une douzaine de millions de livres. Contrairement aux bruits qui ont été répandus par des personnes malintentionnées, elle n'a jamais fait d'avances au gouvernement, mais afin de rejeter dans la circulation une partie des espèces métalliques encaissées par le Trésor, le ministre a souvent pris des billets de la Caisse : « On se trompe dans les craintes qu'on voudrait répandre, sous prétexte qu'on pourrait abuser de ces billets et contraindre un jour à les recevoir en paiement. Il est aisé d'apercevoir que si Votre Majesté adoptait jamais un système aussi dangereux et aussi funeste pour la France et pour son crédit que celui d'une circulation de papier-monnaie, ce n'est pas l'existence actuelle des billets de caisse qui favoriserait une pareille idée ; aux yeux des hommes sensés, il y a une différence énorme entre un papier de caisse qu'on reçoit librement, et qui représente un dépôt réel, et un billet purement fictif que l'on est forcé de recevoir en place d'argent. » Tout ce passage, consacré à la défense des billets de banque est parfaitement raisonné et montre que l'ancien banquier genevois se rendait un compte exact des facilités qu'ils assurent aux affaires : en consentant dix ans plus tard à la création du papier-monnaie sous forme d'assignats, l'Assemblée constituante a commis une faute qui n'était envisagée sous Louis XVI qu'à l'état d'hypothèse invraisemblable.

A propos des dépenses, le Compte-rendu insiste sur les économies qu'ont procurées la réorganisation de la maison du roi, la diminution du nombre des trésoriers ainsi que de leurs honoraires, la substitution d'une seule compagnie composée de douze personnes aux quarante-huit receveurs généraux qui étaient auparavant en fonctions, et la simplification apportée à la perception des impôts. Il vante également la sagesse des récentes ordonnances sur les pensions, et l'opportunité des précautions prises pour empêcher que leur chiffre, qui est de 28 millions par an, n'augmente encore. « Je doute, écrit Necker, si tous les souverains de l'Europe ensemble paient en pensions plus de moitié d'une pareille somme. C'est même un genre de dépenses inconnu dans plusieurs États; aussi cet objet, qui s'est accru d'une manière excessive, est-il digne de la plus sérieuse attention. »

Le ministre n'a garde d'oublier la suppression des croupes, et voici à ce sujet comment il peint la variété des moyens employés pour extorquer au monarque des grâces et des largesses : « Acquisitions de charges, projets de mariage et d'éducation, pertes imprévues, espérances avortées, tous ces événements étaient devenus une occasion de recourir à la munificence du souverain : on eût dit que le Trésor royal devait tout concilier, tout aplanir, tout réparer; et comme la voie des pensions, quoique poussée à l'extrême, ne pouvait ni satisfaire les prétentions, ni servir assez bien la cupidité honteuse, l'on avait imaginé d'autres tournures : les intérêts dans les fermes, dans les régies, dans les étapes, dans beaucoup de places de finance, dans les marchés de toute espèce, et jusque dans les fournitures d'hôpitaux, tout était bon. Indépendamment de ces différents objets, on sollicitait encore les engagements de domaines de Votre Majesté, les échanges onéreux à ses intérêts, l'accensement favorable de terres en non-valeur ou la concession de forêts qu'on prétendait abandonnées;

enfin venaient aussi les paiements de faveur sur les pensions arriérées, l'acquittement de vieilles créances quelquefois achetées à vil prix, leur admission dans les emprunts, et tant d'autres manières encore, toutes d'autant plus dangereuses que pour de pareilles grâces le consentement même du monarque n'était pas nécessaire... Ces formes une fois introduites, on sent aisément combien elles devaient plaire. L'obscurité prévenait la réclamation publique, et l'apparence d'une convenance réciproque délivrait encore du joug de la reconnaissance. C'est donc à ce genre d'abus, dont on ne peut mesurer l'étendue, que j'ai cru devoir opposer les plus grands obstacles. Votre Majesté, par son caractère, donne à cet égard tant de facilités à un ministre honnête, que mon seul mérite est d'avoir secondé ses vues. »

Quel triste tableau des mœurs de la cour! Cette satire serait sortie de la plume d'un pamphlétaire qu'on l'eût déclarée empreinte d'exagération et qu'on ne l'eût crue qu'à moitié. Mais comment ne pas y ajouter foi, quand elle émanait d'un ministre du roi, de l'homme qui, par sa position et par son caractère, jouissait dans le pays de la plus haute autorité? Depuis longtemps les écrivains avaient dénoncé à l'indignation publique l'avidité des courtisans, mais jamais elle n'avait été officiellement constatée, et il était réservé à Necker de consacrer publiquement, dans un rapport qu'il adressait au roi et à la nation, les accusations portées contre les familiers de la couronne. Avant la publication du *Compte rendu*, on pouvait encore douter et soutenir que les méfaits de quelques-uns ne suffisaient pas pour qu'on englobât dans une même condamnation tous ceux qui approchaient du souverain. Maintenant au contraire que le ministre des finances avait parlé, les dilapidations si variées que le bruit public reprochait aux courtisans n'étaient plus contestables, et quoique Necker eût sans nul doute forcé les couleurs, que pour

écrire un morceau littéraire il eût trop généralisé, ses lecteurs devaient être à peu près tous convaincus que l'entourage du roi ruinait la France. Le *Compte rendu* disait, à la vérité, que les abus avaient pris fin grâce à l'honnêteté de Louis XVI et de son ministre, mais leur vertu pouvait ne pas être toujours en éveil, Necker en tout cas ne serait pas toujours en place, le favoritisme avec ses excès habituels reparaîtrait donc, et tant que le pays ne veillerait pas lui-même à la régulière administration de ses finances, il était exposé à se voir de nouveau spolié. Telles sont les réflexions que firent les Français et dont ils se souvinrent au moment de la Révolution.

En ce qui concerne les impôts, Necker ne chercha pas à pallier leurs défauts et leur impopularité. Il était sûr ainsi de répondre au sentiment général; mais n'aurait-il pas dû craindre de les rendre encore plus odieux aux contribuables? Il se fait un mérite d'avoir amélioré les vingtièmes en rendant les rôles immuables pour vingt ans dans chaque paroisse, et en exemptant du vingtième d'industrie les bourgs et campagnes du royaume; mais il reconnaît que leur perception entraîne des inégalités, des injustices et « des examens continuels, remis à des hommes trop multipliés et trop peu récompensés pour n'être pas pris dans l'état commun de la société, et pour n'être pas exposés aux passions qui contrarient l'esprit d'impartialité. » A propos de la taille, il écrit : « J'ai vu que cet impôt, le plus à charge de tous aux habitants des campagnes, s'était élevé dans une proportion supérieure à tous les autres, et que chaque année il s'accroissait encore; j'en ai trouvé facilement la raison, en remarquant que c'était le seul impôt qu'on pouvait augmenter obscurément ou du moins sans aucune formalité gênante, et par un simple arrêt du Conseil rendu souvent à l'insu du souverain. Je crois donc que c'est un bienfait éminent de Votre Majesté que d'avoir assujetti l'augmentation des accessoires de la taille aux mêmes

formes que tous les autres impôts. Votre Majesté n'a point été arrêtée par l'idée de soumettre à l'enregistrement de ses cours ce qu'elle ordonnait auparavant par un arrêt de son Conseil. Il restera un jour un grand bien à faire ; il faudra s'efforcer d'établir des proportions plus égales entre les provinces. Un autre objet bien digne de l'attention de Votre Majesté et de ses ministres, c'est de perfectionner la répartition individuelle de la taille. Il serait à désirer que l'on pût renoncer à la taille appelée personnelle, qui dépend non de la propriété territoriale, mais des autres facultés des contribuables, car il faut regarder comme contraires à l'ordre et au bonheur publics toutes les impositions dont la mesure et les proportions sont arbitraires. » Nous avons, dans un chapitre précédent, expliqué que la perception de la taille personnelle donnait lieu à de grandes injustices ; le ministre avait donc raison de préférer la taille assise sur le revenu des biens-fonds : néanmoins il ne promettait pas de substituer l'une à l'autre. De même, pour la corvée, il ne prenait aucun engagement. « On a trop souvent, disait-il à Louis XVI, développé à Votre Majesté les principes sur cette matière, pour que je doive m'étendre à cet égard. Je dirai seulement que plus j'ai examiné cette importante discussion, et plus je me suis convaincu qu'il est à désirer que les moyens de supprimer la corvée soient favorisés. Cette question, en dernière analyse, n'est qu'un débat entre les pauvres et les riches : un homme sans facultés, un journalier dont on exige par an sept ou huit jours de corvée, n'aurait à payer que douze à quinze sous pour sa part à l'imposition des chemins, si elle était établie au marc la livre de la taille. » En faisant de la suppression de la corvée « un débat entre les riches et les pauvres, » et en montrant combien elle soulagerait ces derniers, le directeur général des finances rendait le gouvernement inexcusable de ne pas la réaliser. Cependant il ne proposait pas cette réforme, et il allégutait même que la

corvée, « sorte d'impôt en travail », était « peut-être une heureuse idée fiscale. »

Nous avons dit précédemment que Necker n'avait pas osé affronter les difficultés d'un remaniement du régime de la gabelle. Mais dans son *Compte rendu* il se montre plus hardi. Il y avoue que cette imposition soulève contre elle « un cri universel », que « dans quelques parties du royaume on doit l'avoir en horreur », et il ajoute que l'inégalité ainsi que l'exagération de ses tarifs suscitent une contrebande qui occasionne « dans le royaume une guerre intestine et funeste. » Parlant de cette plaie fiscale, il la décrit presque dans les mêmes termes qu'avait employés la cour des Aides dans ses remontrances de 1775: « Des milliers d'hommes, sans cesse attirés par l'appât d'un gain facile, se livrent continuellement à un commerce contraire aux lois. L'agriculture est abandonnée pour suivre une carrière qui promet de plus prompts et de plus grands avantages; les enfants se forment de bonne heure et sous les yeux de leurs parents à l'oubli de leurs devoirs, et il se prépare ainsi, par le seul effet d'une combinaison fiscale, une génération d'hommes dépravés. » Suivant lui, il n'y a qu'un moyen de mettre fin à cet état de choses: c'est d'abaisser la taxe du sel et d'y soumettre tous les habitants du royaume. « En établissant ce prix entre cinq ou six sous la livre dans tout le royaume sans distinction, Votre Majesté retrouverait à peu près la même somme que lui produit aujourd'hui la gabelle; et cependant les peuples paieraient beaucoup moins, car un des grands dédommagements de Votre Majesté se trouverait dans l'économie des frais, dans la suppression de presque toute la contrebande, et dans la plus grande consommation des provinces où le prix du sel serait diminué. » La solution ainsi recommandée par Necker était de nature à donner de si bons résultats, qu'au début de ce siècle, quand le gouvernement impérial a rétabli l'impôt du sel, c'est à elle qu'il s'est rallié sans la moindre hésitation. Mais comme

le ministre de Louis XVI n'avait pas essayé de la réaliser et qu'il se bornait à la vanter comme une chose désirable, la plupart de ceux qui lurent le *Compte rendu* la considérèrent comme une réforme plus théorique que pratique, et ils persistèrent à penser que la gabelle devait purement et simplement disparaître.

Il y avait un autre impôt dont l'organisation était presque aussi défectueuse que celle de la gabelle : c'était l'impôt connu sous le nom de droits de traites. Il entraînait pour le commerce une foule de sujétions, coûtait très cher à percevoir et découpait la France en trois zônes dont le régime économique n'était pas le même : il y avait en effet les provinces des cinq grosses fermes, les provinces réputées étrangères et les provinces étrangères. Necker appelle de ses vœux le jour où il sera possible de reporter tous les bureaux de douane aux frontières du royaume, et de supprimer les divisions entre les provinces, « divisions qui entraînent des bureaux de visite, afin d'exiger les droits établis sur toutes les marchandises qui sortent de quelqu'une de ces provinces pour entrer dans d'autres. »

On voit qu'aucun des principaux impôts ne trouvait grâce devant Necker et que malgré sa qualité de ministre des finances, malgré l'intérêt qu'il avait à ne pas en compromettre l'existence et le rendement, il annonçait qu'ils avaient tous besoin d'être gravement modifiés. Après les avoir passés en revue, il s'occupait de divers objets d'administration générale et se montrait comme toujours satisfait de son œuvre, mais timide dans ses vues. Ainsi, à propos des manufactures, il louait l'ingéniosité des fabricants et félicitait le roi d'avoir rendu en 1779 des lettres patentes les affranchissant d'une partie des gênes imposées par les anciens règlements. Mais en même temps il se déclarait hostile à la liberté absolue de la fabrication et à l'abrogation de la marque des étoffes, car tenter cette réforme, « c'était risquer la réputation des fabriques fran-

çaises, c'était ôter aux consommateurs étrangers et nationaux la base de leur confiance, enfin c'était aller contre les idées des vieux fabricants qui avaient vu leurs manufactures et celles de leurs pères prospérer à l'ombre des lois d'ordre. » Voilà, on en conviendra, de bien faibles raisons données à l'appui de la réglementation industrielle ! De même, en ce qui concerne l'agriculture, il se félicitait d'avoir laissé au commerce des grains toute liberté à l'intérieur, mais de n'avoir permis l'exportation que dans les temps d'abondance. « Ce n'est, disait-il, que dans les livres de doctrine que la controverse à cet égard peut subsister, car les inquiétudes qui naissent des alarmes d'une province sur sa subsistance sont d'une telle nature que le ministre des finances qui serait le plus déterminé à se reposer sur les effets de la liberté ne tarderait pas à recourir aux précautions, dès qu'il aurait à répondre des événements. » Malgré les décisives démonstrations de Turgot et des autres économistes, il n'apercevait pas que la meilleure manière d'empêcher les disettes était de rendre l'agriculture florissante en lui assurant des bénéfices, et que pour cela il fallait lui laisser la liberté de nouer à l'étranger des relations suivies et de vendre ses produits là où elle en trouvait les prix les plus avantageux.

Le mémoire ministériel se termine par les lignes suivantes dans lesquelles Necker se livre à son propre panégyrique : « Je ne sais si l'on trouvera que j'ai suivi la bonne route, mais certainement je l'ai cherchée... Je n'ai sacrifié ni au crédit, ni à la puissance, et j'ai dédaigné les jouissances de la vanité. J'ai renoncé même à la plus douce des satisfactions privées, celle de servir mes amis ou d'obtenir la reconnaissance de ceux qui m'entourent. Je n'ai vu que mon devoir... Enfin, je l'avoue aussi, j'ai compté fièrement sur cette opinion publique que les méchants cherchent en vain d'arrêter ou de lacérer, mais que, malgré leurs efforts, la justice et la vérité entraînent après elles. »

En habile homme, Necker avait dressé l'état des revenus du royaume de façon à ce qu'il contentât tous ceux qui liraient ou qui entendraient simplement commenter le *Compte rendu*. En portant sur cet état toutes les sommes encaissées réellement par le Trésor, soit qu'elles provinssent de l'impôt, soit qu'elles provinssent de l'emprunt, et toutes les sommes payées aussi bien pour les besoins extraordinaires de la guerre que pour les besoins normaux des autres services, il fût arrivé à des chiffres dont l'énormité aurait effrayé le pays. D'autre part, en faisant le relevé exact de la totalité des recettes et dépenses ordinaires, il eût été conduit à constater un écart entre elles au détriment des premières. Il s'était donc arrêté au parti de présenter le compte d'une année moyenne en temps de paix, et d'omettre dans ce compte une partie des dépenses et des recettes, de n'y comprendre notamment ni le produit des emprunts, ni celui des anticipations, ni l'intégralité du rendement de plusieurs impôts, ni les frais de perception, ni les intérêts de la plupart des rentes perpétuelles et viagères [1], ni le montant réel des dépenses de la guerre et de la marine. On voit combien de lacunes présente le budget annexé au *Compte rendu*. Quoi qu'il en soit, nous devons le reproduire, car c'est par lui que la France a pour la première fois su approximativement ce qu'elle payait au roi et ce qu'elle dépensait.

[1] Le motif mis en avant par Necker, afin d'expliquer pourquoi il ne faisait figurer en recette que le produit net des impôts et supprimait dans la dépense le paiement des rentes, c'est que ce paiement, ainsi que celui des frais de perception et de certaines dépenses, était garanti par un prélèvement sur le produit de la taille, des aides et de quelques autres impôts. Le roi n'avait donc la libre disposition que du surplus.

RECETTES

1. Impositions perçues par les receveurs généraux[1] (148,590,000 livres, moins 29,050,000 l. de charges assignées sur ces impositions).....	119,540,000	livres.
2. Bail de la ferme générale[2] (126,000,000 livres, moins 77,573,000 l. de charges assignées sur la ferme).....	48,427,000	
3. Régie du domaine d'Occident[3].....	4,100,000	
4. Régie générale[4] (42,000,000 l., moins 33,097,000 l. de charges assignées sur cette régie).....	8,903,000	
5. Régie des domaines[5] (42,000,000 l., moins 3,900,000 l. de charges.....	38,100,000	
6. Régie des postes et messageries (11,120,000 l., moins 1,208,000 l. de charges).....	9,012,000	
7. Impositions de Paris.....	5,745,000	
8. Régie des poudres.....	800,000	
9. Dixième d'amortissement et ancien dixième.....	1,182,000	
10. Revenus casuels[6] (5,470,000 l., moins 1,542,000 l. de charges).....	3,928,000	
A reporter.....	239,737,000	livres.

[1] Les receveurs généraux étaient chargés de la levée de la taille, des vingtièmes et de la capitation.

[2] La ferme générale percevait les droits sur le sel et sur le tabac, les droits de traite et de douane, les droits d'entrée à Paris.

[3] On désignait sous ce nom les droits sur les épices et denrées coloniales.

[4] Les recouvrements de la régie générale comprenaient les droits d'aides sur les boissons, ceux sur la fabrication des fers, cuirs, cartes, papier, huile, amidon, sur les ouvrages d'or et d'argent, sur les boucheries et quelques autres objets de consommation.

[5] Outre les revenus du domaine du roi, cette régie percevait les droits de contrôle, greffe, hypothèque, amortissement, centième denier, et les péages royaux.

[6] Les revenus casuels consistaient en droits sur la mutation des charges et sur les réceptions dans les communautés de marchands ou dans les maîtrises. Le droit sur la mutation des charges était connu sous le nom d'*annuel*. Depuis 1771, son taux était du centième du prix de chaque charge.

	Report.....	239,737,000 livres.
11-18.	Versements par les trésoriers des États de Bretagne, du Languedoc, de Bourgogne, de Bresse, Bugey et Gex, de Provence, des terres adjacentes de Provence, de Navarre et Béarn, du comté de Foix (déduction faite des paiements faits par ces trésoriers à la décharge du Trésor royal, et des fonds destinés au service des emprunts contractés par les provinces pour le compte du roi).....	8,215,000
19.	Recettes des finances du Roussillon....	338,000
20.	Don gratuit du clergé (calculé sur un chiffre de 18 millions tous les cinq ans)	3,400,000
21.	Bénéfice des monnaies.....	500,000
22.	Fermes de Sceaux et de Poissy.....	350,000
23.	Part du roi dans les bénéfices de la ferme générale, de la régie générale et de celle des domaines.....	1,200,000
24.	Augmentation annuelle sur l'abonnement des vingtièmes des pays d'États et sur celui de plusieurs provinces...	990,000
25.	Loterie royale.....	7,000,000
26.	Extinctions de rentes viagères et diminution d'intérêts dûs pour les capitaux remboursés.....	1,850,000
27.	Contribution de la ville de Paris dans les dépenses de la police, de la garde et du service des carrières.....	204,000
28.	Capitation de l'Ordre de Malte.....	40,000
29.	Affinage de Trévoux, fiacres de Lyon, etc.....	40,000
20.	Intérêts d'effets rentrés au Trésor et non encore brûlés.....	290,000
	Total des rentrées ordinaires...	264,154,000 livres.

DÉPENSES

1. Extraordinaire des guerres..... non compris 8 millions de pensions militaires acquittées par le Trésor depuis 1779	65,200,000	livres.
2. Ordinaire des guerres (ou maison militaire du roi).....	7,681,000	
3. Artillerie et génie.....	9,200,000	
4. Maréchaussée.....	3,575,000	
5. Marine.....	29,200,000	
6. Affaires étrangères, y compris les Ligues suisses.....	8,525,000	
7. Maisons du roi, de la reine, de Mesdames.....	25,700,000	
8. Maisons de Monsieur et du comte d'Artois.....	8,040,000	
9. Rentes sur la caisse des arrérages.....	20,820,000	
10. Pensions.....	28,000,000	
11. Ponts et chaussées.....	5,000,000	
12. Destruction de la mendicité.....	900,000	
13. Intérêts et remboursements d'actions de la compagnie des Indes.....	4,600,000	
14. Remboursement d'anciennes rescriptions.....	3,000,000	
15. Intérêts de rescriptions.....	2,074,000	
16. Intérêts des anticipations.....	5,500,000	
17-18. Intérêts de deux emprunts faits à Gênes.....	370,000	
19. Intérêts du dernier emprunt de la ville de Paris.....	600,000	
20. Intérêts et remboursements des emprunts de l'Ordre du Saint-Esprit....	470,000	
21. Intérêts à payer à des propriétaires d'offices supprimés.....	2,367,000	
22. Intérêts des emprunts faits en 1777 et 1780 sous forme de loterie.....	3,000,000	
23. Remboursement des lettres de change des Iles de France et Bourbon.....	1,000,000	
A reporter.....	234,822,000	livres.

	Report.....	234,822,000 livres.
24.	Remboursement à faire au prince de Condé.....	553,000
25.	Remboursement des offices de papiers et cartons.....	68,000
26.	Gages des offices du Point d'honneur..	275,000
27.	Gages des offices du Conseil.....	1,379,000
28.	Autres traitements.....	664,000
29.	Intérêts pour soulte d'engagements de domaines et dettes à des fournisseurs.	1,272,000
30.	Gages des offices de Bretagne, Languedoc, Provence, Bourgogne, Navarre et Béarn, en sus de ceux payés par les provinces.....	993,000
31.	Supplément pour les dépenses civiles de la Corse.....	250,000
32.	Académies et gens de lettres.....	269,000
33.	Bibliothèque du roi.....	89,000
34.	Imprimerie royale.....	100,000
35.	Jardin des plantes et cabinet d'histoire naturelle.....	72,000
36.	Police, éclairage, pompiers, boues de Paris.....	1,400,000
37.	Guet et garde de Paris.....	660,000
38.	Maréchaussée de l'Ile de France.....	195,000
37.	Gages et intérêts des finances de la Chambre des comptes, des gardes du Trésor royal, des trésoriers et des recettes générales des finances.....	2,990,000
40.	Prisonniers.....	82,000
41.	Secours aux jésuites, hôpitaux, maisons religieuses.....	800,000
42.	Secours aux familles Acadiennes.....	113,000
43.	Indemnités et dépenses diverses.....	1,412,000
44.	Écoles vétérinaires.....	59,000
45.	Mines et agriculture.....	26,000
46.	Dépenses ci-devant payées par la principauté de Dombes.....	74,000
47.	Gages des gouverneurs et lieutenants du roi.....	1,527,000
	A reporter.....	250,144,000 livres.

Report.....	250,144,000	livres.
48. Remises aux pays d'États.....	800,000	
49. Dépenses imprévues.....	3,000,000	
Total des dépenses[1].....	253,944,000	livres.

BALANCE

Les recettes montant à.....	264,144,000	livres.
et les dépenses à.....	253,944,000	
L'excédent des premières sur les secondes est de.....	10,200,000	livres.

Le *Compte rendu* se terminait donc par l'affirmation d'une prospérité financière que les hommes réfléchis n'auraient pas pu soupçonner avant que le ministre n'eût parlé. Par les traits brillants dont il s'était servi, celui-ci s'était certainement proposé de leur faire illusion ; mais ne s'était-il pas fait illusion à lui-même ? L'affirmative n'est pas douteuse, tant le tableau rassurant qu'il présentait au roi était contraire à la réalité des choses. Il y a des cas où un homme politique est fondé à ne pas dire toute la vérité ; il n'y en a pas où il ait le droit de tromper sciemment ses concitoyens, et Necker pensait ainsi, car sa conscience était droite.

Or, veut-on connaître quelles furent, en 1780, l'année

[1] Le *Compte rendu* fait remarquer que parmi les dépenses figurent pour 17,326,666 livres de remboursements, soit :

3,000,000	de livres	applicables aux rescriptions ;
3,600,000 l.	—	billets des fermes.
1,000,000 l.	—	lettres de change des Iles de France et Bourbon.
730,000 l.	—	actions de la compagnie des Indes.
553,000 l.	—	au duché de Mercœur et à la forêt de Senonches.
68,000 l.	—	aux offices des papiers et cartons
7,209,000 l.	—	à des emprunts contractés par le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, la Provence et l'Artois.
166,000 l.	—	aux fermiers de Sceaux et Poissy.
1,000,000 l.	—	à une avance du clergé.

même où il rédigeait son mémoire, les recettes et dépenses de l'État? Celles-ci s'élevèrent à 677,678,000 livres, soit 615,848,000 livres de dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires, et 61,830,000 livres pour remboursement d'anticipations et autres dettes arrivées à échéance. Les recettes atteignirent 501,300,000 livres, laissant un déficit de 114,548,000 livres, comparativement aux dépenses autres que les remboursements, et afin de couvrir tant ce déficit que les dettes échues, il avait fallu se procurer 176,378,000 livres, au moyen d'emprunts et de nouvelles anticipations. Quant à l'année 1781, l'état au vrai qui la concerne montre qu'au lieu de se solder, ainsi que l'annonçait le *Compte rendu*, par un excédent de 10 millions, elle accusa un déficit de 89,700,000 livres, déficit qui eût atteint 218,800,000 livres, si l'on n'avait pas émis pour 129,100,000 livres d'anticipations de plus qu'il n'en fut remboursé. Les recettes ne dépassèrent pas 436,900,000 livres et les dépenses s'élevèrent à 526,600,000 livres. Dès les premiers mois de l'année, Necker fut forcé d'emprunter et il se procura de la sorte 236 millions. Cette somme ne fut même pas suffisante, et son successeur, Joly de Fleury, eut à demander à l'emprunt 190 millions[1]. Au milieu de circonstances aussi difficiles, alléguer un excédent annuel de 10 millions et donner à entendre que la France ne dépensait, année commune, que 254 millions, c'était, si l'on veut, une tentative hardie pour inspirer confiance dans les ressources dont disposait le gouvernement, mais ce n'était certes pas le moyen de préparer les contribuables aux sacrifices que devait exiger dans un avenir prochain l'embarras des finances.

[1] Tous ces chiffres sont empruntés à l'*Histoire financière de la France*, par Bailly.

CHAPITRE XVI

I. La publication du *Compte rendu* a excité les Français à s'emparer de la direction des finances publiques, mais elle les a trompés sur la gravité de la situation financière. — Elle est acclamée par les contemporains comme la preuve de leur droit d'être consultés sur les recettes et dépenses de l'État. — Elle obtient un succès sans précédent. — Mécontentement qu'en éprouve Maurepas. — Necker l'avait déjà froissé en obtenant du roi le renvoi de M. de Sartines. — Maurepas encourage les libelles contre Necker. — Il fait imprimer et publier le mémoire de celui-ci sur les assemblées provinciales, afin que les attaques contre les parlements contenus dans ce mémoire suscitent une querelle entre eux et le directeur des finances. — Les parlements sont en effet irrités, mais Louis XVI soutient son ministre. — Necker, se croyant sûr de l'appui royal et voulant en imposer à ses ennemis, demande l'entrée au Conseil. — Comment Maurepas profite habilement de cette démarche imprudente pour décider le roi à le renvoyer. — Faute inconsciente que commet Louis XVI en cette circonstance. — II. Inquiétude et mécontentement causés par la chute de Necker. — Manifestations en son honneur. — Conséquences néfastes produites par sa retraite. — III. — Caractères généraux des sept années dont on vient de lire l'histoire.

I

A la distance où nous sommes des événements accomplis sous Louis XVI, il nous est aisé de les juger impartialement. Quand nous voulons nous former une opinion sur tel ou tel acte, les conséquences qu'il a produites nous éclairent d'ailleurs sur son opportunité et sa valeur. On ne

saurait donc hésiter aujourd'hui dans l'appréciation à faire du *Compte rendu*.

En rompant avec les traditions constantes en vertu desquelles l'administration financière du royaume avait été jusqu'alors soigneusement soustraite à la connaissance du public, en reconnaissant implicitement le droit des Français d'être informés de l'emploi fait de leurs impositions, cette publication a introduit dans la pratique du gouvernement un principe nouveau. Aussi a-t-on pu écrire qu'elle « fut la première mesure révolutionnaire qu'on ait prise en France [1]. » D'un autre côté, par les renseignements inexacts qu'il contenait sur le rapport existant entre les revenus et les charges de l'État, le *Compte rendu* a inspiré à la nation française une sécurité trompeuse, et il a par cela même contribué aux alarmes qui se sont manifestées avec tant d'impétuosité, lorsqu'on apprit soudain, quelques années plus tard, l'existence du déficit. Nous partageons en conséquence le sentiment de l'historien qui a écrit : « En présence des chiffres authentiques, il est difficile d'expliquer les assertions pompeuses de Necker. Quels que soient les motifs d'excuse avec lesquels certains auteurs essaient de colorer sa conduite, ils doivent reconnaître eux-mêmes que le *Compte rendu*, bien ou mal compris, maintint la France dans une erreur profonde, et si cette erreur universelle procura momentanément à la couronne l'avantage d'un crédit immérité, elle ne tarda pas à devenir la source d'embarras inextricables [2] ».

Un reproche grave peut donc être adressé au *Compte rendu*. Mais les contemporains de Necker ne voulurent pas croire qu'il leur eût présenté des calculs inexacts ou incomplets, et ils ne surent comment manifester leur admiration, leur enthousiasme. « On ne parle que du *Compte rendu au roi*, par M. Necker, » lit-on à la date du 18 février 1781

[1] Paul Boiteau, *État de la France en 1789*, 398.
[2] Chérest, *La chute de l'ancien régime*, I, 94.

dans la *Correspondance secrète*, et elle ajoute : « Le libraire Panckoucke gagnera énormément d'argent à la vente de cette brochure. On continue nuit et jour de l'imprimer[1]. » De son côté, Grimm écrivait à la même époque[2] : « Jamais ministre d'un monarque absolu conçut-il une plus belle et plus haute idée, que celle de prendre la nation et l'Europe entière à témoin du compte qu'il rend à son maître des travaux et des succès de l'administration qui lui est confiée? Jamais ministre, dans l'ivresse des grandeurs et du pouvoir, vit-il ériger à sa gloire un plus superbe monument que celui que le Sully de nos jours vient de produire lui-même à nos yeux, en publiant le *Compte* qu'il a rendu au roi?... En ordonnant la publicité de l'ouvrage de son ministre, notre jeune monarque a renouvelé plus solennellement que jamais le vœu qu'il a fait de rendre ses peuples heureux... Je ne sais si l'obligation de mettre au grand jour l'état des finances d'un royaume tel que la France pourrait jamais avoir des inconvénients assez décidés pour en balancer l'utilité ; mais ce qui me paraît au moins très évident, c'est que le temps où l'on en doit espérer les plus sensibles avantages, c'est celui où l'on peut prouver que les ressources de l'État sont au-dessus de l'opinion qu'on en avait généralement... En rendant compte de son administration, quel que soit le prix qu'en puisse attendre M. Necker, il a moins fait sans doute pour l'intérêt de sa gloire personnelle que pour l'intérêt de l'État, et c'est encore un titre de plus qu'il s'est acquis à l'estime des Français... La sensation qu'a faite cet ouvrage est, je crois, sans exemple ; il s'en est débité plus de 6,000 exemplaires le jour même qu'il a paru. »

Si les appréciations qu'on vient de lire émanent d'amis du directeur général des finances, elles n'en peignent pas moins très exactement les sentiments du public à l'égard du *Compte rendu*, et les adversaires eux-mêmes de Necker

[1] Métra, XI, 96.
[2] *Corresp. litt.*, XII, 482-4.

ne nient pas que la publication de son rapport au roi produisit « la plus grande sensation possible[1] ». Comment d'ailleurs en aurait-il été autrement? Comment les sujets de Louis XVI n'auraient-ils pas applaudi à l'initiative d'un ministre qui, pour la première fois, leur dévoilait les mystères de l'administration financière du royaume et qui, au lieu de se contenter de l'approbation du roi, les prenait en quelque sorte pour juges de la façon dont il avait géré leurs affaires? « Cette innovation, sans exemple en France, y fit une espèce de révolution dans les esprits. Jusque-là la nation, étrangère à ses propres affaires, était restée dans la plus complète ignorance sur ses recettes, sur ses dépenses, sur ses dettes, sur l'étendue de ses besoins et sur celle de ses ressources. C'était pour tous les Français, et même pour les classes les plus éclairées, le véritable *arcanum imperii*... La nation, réveillée ainsi sur ce point capital de ses intérêts, ne tarda pas à croire ou à se rappeler qu'en fait de comptes et d'impositions, elle ne devait pas être réduite au seul devoir de solder, de payer, et qu'elle avait le droit d'examiner, d'accorder ou de refuser les charges qu'on lui imposait[2]. » Il n'y eut personne en effet, parmi les gens capables de quelque réflexion, qui ne sentît plus ou moins vaguement que c'en était fini des anciennes traditions financières, et que le jour viendrait bientôt où les contribuables auraient la haute main sur les finances.

Tout en rencontrant en général un si favorable accueil, le *Compte rendu* souleva toutefois des contradictions. « Bien des gens avaient peine à croire que Necker eût tout à coup

[1] Augeard. *Mémoires*, 105. — Plusieurs gravures furent composées à la gloire de Necker. L'une d'elle porte cette légende : *La vertu récompensée.* On y voit la France qui, tenant d'une main le *Compte rendu*, indique de l'autre à la nation la pyramide de l'immortalité, sur laquelle est gravé le nom du directeur général des finances. L'Équité, la Charité, l'Humanité et l'Abondance sont au bas de la pyramide. « L'Economie ordonne à la muse de l'Histoire d'effacer de nos fastes le mot impôts. »

[2] De Ségur, *Mémoires*, 144, 145.

changé si merveilleusement la situation des finances, et et sans lui faire un crime du compte spécieux qu'il en avait rendu, ils pensaient que ce compte avait été fait avec art pour entretenir le crédit, annoncer des moyens de soutenir la guerre et nous faciliter la paix [1]. » D'autres furent choqués du ton de suffisance qui régnait dans le mémoire du ministre. « Les phraseurs trouvent cet ouvrage mal écrit; les âmes communes et timides blâment le peu de modestie qui y règne; les ennemis du directeur général le représentent comme le fruit d'un orgueil et d'un amour-propre insatiable; l'auteur, disent-ils, s'efforce de faire des compliments au roi pour s'en attirer de la part des dupes de son charlatanisme ; les vieux financiers à la diable, c'est-à-dire à la Terray, à la Clugny, disent que c'est une innovation dangereuse. » Mais ces discussions, ces attaques, ne servirent qu'à affirmer le succès du rapport ministériel. « Les gens d'honneur, les vrais patriotes, le regardent comme l'hommage qu'un administrateur couronné rend à ceux qui sacrifient leur vie et leurs biens à la chose commune qui réside en sa personne, et comme le moyen certain qu'a celui qui peut tout de fonder son autorité et son crédit sur une base bien plus sûre et plus précieuse que la servile crainte qui enchaîne des esclaves aux pieds d'un despote [2]. »

Il paraît que « les patriotes » qui trouvaient que la publication du *Compte rendu* constituait « un hommage de l'administrateur couronné », autrement dit du roi, envers son peuple, étaient fort nombreux, car il fallut pour les satisfaire multiplier les éditions. « Il n'est pas de production typographique qui ait jamais eu un succès comparable à celui du *Compte rendu* de M. Necker. Le libraire Panckouke, qui a été chargé de sa distribution au profit des pauvres, espère en vendre cent mille exemplaires. Il s'en est fait des pacotilles énormes pour nos bons amis les Anglais.

[1] Marmontel, *Mém.*, II, 215.
[2] *Corresp. secrète*, XI, 97.

S'il est vrai, comme le pense toute l'Europe, que les querelles nationales ne sont plus que des guerres d'argent, ils ne doivent pas tarder à s'avouer vaincus... La satire serait, à l'égard de cet ouvrage, le comble de l'injustice et de l'ingratitude. » La confiance que sa lecture inspira aux capitalistes fut si grande « que les particuliers qui avaient des fonds entre les mains des négociants les ont retirés en grande partie pour les placer sur le roi. On a porté 108 millions au Trésor royal pour le dernier emprunt, dont le capital n'était que de 70[1]. »

C'est qu'en effet « on était entraîné, enflammé, par les résultats si brillants qu'offrait le *Compte rendu*. C'eût été un crime que d'en discuter un seul article : le roi y voyait l'amour de ses sujets assuré pour lui ; le courtisan, un moyen d'appuyer les grâces qu'il pouvait solliciter ; le créancier de l'État, la sûreté du paiement de ses rentes et de ses primes, et du remboursement de ses capitaux[2] ». La mode s'en mêlant, chacun voulut lire l'ouvrage de Necker, et Ségur raconte qu'on le trouvait « dans la poche de tous les abbés et sur la toilette de toutes les dames » ; il ajoute qu'après sa publication « la cour et la ville se livrèrent avec fureur à la discussion des affaires publiques[3]. » Le nom du directeur général des finances était

[1] *Corresp. secrète*, XI, 129, 137.

[2] Weber, *Mémoires*, 89.

[3] De Ségur, *Mémoires*, I, 94. — Les femmes et les gens sensibles ne pouvaient se défendre d'une douce émotion en lisant l'éloge de sa femme que Necker avait inséré à la fin de son mémoire. « Qu'il me soit permis, Sire, d'indiquer, sans la nommer, une personne douée des plus rares vertus... Entraîné par le tourbillon immense des affaires générales, obligé souvent de sacrifier la sensibilité de l'homme privé aux devoirs de l'homme public, un ministre des finances doit se trouver heureux que les plaintes particulières de la pauvreté et de la misère puissent aboutir près de lui à une personne éclairée qui partage le sentiment de ses devoirs. Hélas ! quand la main du temps ou la vanité d'un successeur ont détruit ou changé les arrangements d'administration où l'on avait placé son attachement et sa gloire, c'est du souvenir des biens particuliers qu'on a pu faire, qu'on vit encore heureux dans sa retraite. »

dans toutes les bouches et des éloges passionnés lui étaient décernés. « Le *Compte rendu*, déclare un historien de l'époque [1], produisit l'effet d'une lumière subite au milieu des ténèbres. L'enthousiasme fut universel. Ce livre passa dans toutes les mains; il fut lu dans les villages et dans les hameaux. On parcourait avec curiosité, on dévorait ces courtes pages où enfin étaient consignées les dépenses et les ressources de la France. »

Il y eut pourtant des hommes auxquels le retentissement du *Compte rendu* causa autant de surprise que de mécontentement, mais il ne déplut à personne autant qu'au comte de Maurepas. Ce ministre avait été assez peu perspicace pour croire que la publication projetée par Necker passerait inaperçue, et lorsqu'il fut témoin de la sensation générale qui en résultait, il ressentit une vive irritation. Il comprit après coup le danger que présentait pour le maintien d'un gouvernement autocratique l'esprit nouveau qui avait dicté le *Compte rendu* et qui lui attirait des applaudissements unanimes; d'autre part, et à un point de vue plus personnel, il craignit que le ministre des finances, fort de l'ascendant que lui valait son livre, ne prétendît inspirer seul, à l'avenir, les résolutions du roi. Un fait récent légitimait à ce dernier point de vue ses appréhensions.

Au mois d'octobre 1780, Necker avait été averti que le ministre de la marine, M. de Sartines, se prêtait à une intrigue ayant pour but son renvoi du contrôle général. Sartines devait le poste qu'il occupait au crédit de Maurepas, et il lui était tout dévoué. Necker n'en résolut pas moins de se débarrasser de lui. Il se rapprocha donc des Polignac, avec lesquels il n'était pas en bons termes, mais dont il connaissait l'influence sur l'esprit de la reine, et il les décida à recommander à celle-ci le marquis de Castries

[1] Rabaut-Saint-Etienne, *Précis historique de la révol. franç.*, 29.

pour le portefeuille de la marine. Lui-même, profitant de l'absence de Maurepas, retenu à Paris par un accès de goutte, représenta au roi que M. de Sartines dirigeait fort mal le département dont il était chargé, qu'il s'y livrait à des dépenses désordonnées, qu'il s'était même permis de dépasser de 17 millions les crédits qui lui avaient été ouverts par le Conseil, et que ces abus ne cesseraient que si M. de Castries le remplaçait à la marine. Louis XVI, suivant son habitude, ne fit pas d'objections ; on lui donna à entendre, et en tout cas il crut que l'affaire dont lui parlait Necker était arrangée avec Maurepas, et il opéra le changement ministériel qui lui était conseillé. M. de Sartines était impopulaire, l'opinion s'en prenait à lui des échecs que nos flottes avaient souvent subis ; au contraire, le marquis de Castries avait la réputation d'un bon militaire, d'un administrateur ferme et éclairé. Sa nomination fut donc bien accueillie, et quand Maurepas apprit qu'il avait été joué par le directeur général des finances, il n'osa pas protester contre ce qui avait été fait. Mais il vit dès lors en Necker un rival, il encouragea tous ceux qui l'attaquaient à la cour et le bruit courut dans le public que la situation du ministre des finances était ébranlée. « On sait positivement, écrivait-on le 21 novembre 1780, que M. de Maurepas est contre M. Necker, et lui taille de furieuses croupières. Au reste, ce serait dans le moment une catastrophe terrible pour le royaume, et tout l'édifice factice du crédit de la France s'écroulerait avec lui [1] ».

L'hostilité de Maurepas contre Necker redoubla après la publication du *Compte rendu*. Il se moqua ouvertement des chiffres et calculs du directeur des finances en appelant le livre qui les contenait le *Conte bleu*, plaisanterie que lui avait suggérée la couleur du papier qui recouvrait la brochure de Necker, et il inspira de nombreux libelles contre

[1] *Mém. secrets*, XVI, 70.

l'auteur de cette brochure. Quelques-uns, tels que *les Pourquoi*, la *Lettre d'un ami à M. Necker*, les *Comment*, la *Réponse au conte bleu*, l'*Extrait des papiers anglais*, la *Suite des observations du citoyen*, obtinrent un certain succès [1].

On ne peut nier, en effet, qu'ils ne posassent au ministre des finances des questions embarrassantes, et qu'ils ne s'étonnassent avec raison de ce qu'il avait tant emprunté, puisque, à ce qu'il prétendait, le déficit existant sous ses prédécesseurs avait disparu pour faire place à un excédent de recettes. Ils contestaient en outre ses calculs, prétendaient qu'il avait faussement enflé la recette et atténué la dépense, niaient qu'il eût trouvé, lors de son entrée au ministère, le Trésor en déficit, lui reprochaient d'avoir accru le chiffre des anticipations, bref, l'accusaient d'avoir dans son ouvrage composé un tableau trompeur de l'état réel des finances. Mais l'engouement pour le *Compte rendu* était tel que rien ne put l'ébranler, et la *Correspondance secrète* traduisait le sentiment général quand, au mois de mars, elle insérait les lignes suivantes : « On dirait que les critiques ne se multiplient contre l'ouvrage de M. Necker, que pour faire connaître combien il est au-dessus d'elles... Les brochures et les libelles continuent de pulluler au sujet du compte de M. Necker. On le chicane sur quelques calculs : mais ce qu'on ne peut entamer, ce sont les excellentes vues d'administration que renferme son ouvrage,

[1] Augeard, intimement lié avec Maurepas, se déclare l'auteur des deux premiers pamphlets. D'après lui, les *Comment* seraient l'œuvre de Calonne. « Ce très joli pamphlet, dit-il, fit à la cour un bruit et un effet épouvantables contre Necker. » (*Mémoires*, 105, 106). — Bachaumont raconte de même : « Les *Comment* ne cessent d'être courus avec la plus grande avidité; il n'est pas jusqu'aux partisans de M. Necker qui ne les recherchent, car la critique se fait toujours lire avec plaisir, même de ceux qui la désapprouvent et n'y croient pas. » (*Mém. sec.*, XVII, 122.) — La *Réponse au conte bleu* était l'œuvre d'un ancien commis au contrôle général, nommé Bourboulon. Cet opuscule peignait sous de noires couleurs la situation financière du royaume. Necker, le considérant comme dangereux pour le crédit public, réclama des poursuites contre l'auteur. Le comte d'Artois s'y opposa, sous le prétexte que Bourboulon était intendant de ses finances.

qui malgré la calomnie n'en sera pas moins regardé comme l'un des plus beaux monuments de ce siècle[1] ».

Le *Compte rendu* produisit en France une si vive émotion qu'il excita la curiosité des peuples étrangers. Les souverains eux-mêmes s'en occupèrent. Je vous suis très obligé, écrivit l'empereur Joseph II au comte de Mercy, de l'envoi du livre de M. Necker. Si les nombres en sont exacts, ce livre est infiniment intéressant, tout comme il serait un bien misérable moyen, s'il ne représentait qu'un jeu pour inspirer du crédit et pour faciliter l'emprunt. Je vous prie de lui en faire mon compliment et de lui dire que, depuis déjà quelques années il se trouve dans mes notes la même idée, et que je m'étais proposé de la mettre un jour en exécution comme la plus loyale même de ma part, en me considérant purement comme administrateur des deniers publics, et par conséquent comptable à chaque individu dans l'État qui paie et que j'ai le droit d'imposer uniquement pour le bien général. » Le frère de l'empereur, Léopold de Toscane, porta au contraire sur le *Compte rendu* un jugement aussi sévère que judicieux : « Le livre ne me plaît point du tout. Lorsqu'on le lit plusieurs fois de sang-froid, on voit que M. Necker y étale des principes connus et pas nouveaux, qu'il y a une infinité de paroles et de verbiages, ou bien de ce qu'on appelle des phrases, qui paraissent mises pour jeter de la poudre aux yeux du public. En outre M. Necker s'y loue soi-même continuellement d'une façon trop forte. Enfin il me paraît que dans tout ce livre, un simple feuillet pouvait servir pour faire voir au public les branches de la recette de l'État et de ses dépenses et des dettes publiques lorsque M. Necker vint au ministère, et enfin l'état présent, en faisant voir comment il avait augmenté le revenu, diminué la dépense et par quels moyens, économies, réformes ou autres, et si les dettes avaient aug-

[1] Métra, XI, 140, 142.

menté ou diminué. Tout le reste était inutile et me paraît fait uniquement pour se louer, pour faire parler de soi, pour attirer la confiance publique et engager dans le moment présent où on a besoin d'argent, par cette petite charlatanerie, les gens à porter leur argent au Trésor royal[1] ».

Loué ou blâmé, le *Compte rendu* n'en fût pas moins traduit en plusieurs langues, lu et commenté. « Les partisans de l'auteur regardent cet empressement des différentes nations à se procurer la lecture de cette pièce importante comme la réponse la plus victorieuse aux écrivains obscurs qui ont essayé de ternir une gloire aussi légitimement, aussi noblement acquise; d'altérer par leur opinion solitaire l'opinion générale; enfin de sacrifier, autant qu'il est en eux, à une animosité personnelle, les plus grands intérêts de l'État. Un graveur, par une idée simple et ingénieuse, a cru exprimer énergiquement le vœu public : il a, dans un dessin, posé le buste de M. Necker sur le corps de l'Envie; ce poids, qui accable le monstre, lui fait vomir de sa gueule affreuse des pamphlets satiriques, caractérisés par le titre[2] ». Les politiques continuèrent toutefois de regretter que Necker eût voulu « présenter au public un tableau fait avec art aux dépens de la vérité, » et de soutenir que « ministre du roi, il ne devait compte qu'à lui de l'état des finances et de ses opérations[3]. » Comme ils ne formaient qu'une infinie minorité, leurs plaintes furent sans écho et bientôt il devint évident que pour abattre Necker, il fallait recourir à d'autres armes que les pamphlets. Une indiscrétion commise par *Monsieur* fournit à Maurepas et à ses amis le moyen qu'ils cherchaient, afin d'amener la chute du directeur général des finances.

Nous avons dit dans le chapitre XII que celui-ci avait

[1] *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, I, 27, 28,
[2] *Mémoires secrets*, XVII, 142.
[3] Sénac de Meilhan, *Le gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la révolution*, 223.

composé pour le roi en 1778 un mémoire sur les assemblées provinciales. Ce mémoire, qui n'était pas destiné à la publicité, appréciait sévèrement les tendances des parlements. Monsieur, comte de Provence, en avait reçu communication. Il en parla à son surintendant, M. Cromot, ancien premier commis de l'abbé Terray au contrôle général des finances et adversaire déclaré de Necker. En se servant du nom de son maître, Cromot parvint à se procurer une copie du mémoire, et il la remit à Maurepas, qui distingua de suite tout le parti qu'il pouvait tirer de sa divulgation. On l'imprima donc secrètement et il fut adressé en hâte aux membres du parlement [1]. Le mémoire signalait les visées égoïstes qui inspiraient d'ordinaire les remontrances des divers parlements du royaume, et il proposait de restreindre leurs attributions. Comme ces corps étaient très jaloux de leur pouvoir, on pouvait être sûr qu'en éveillant leurs inquiétudes on amènerait entre eux et Necker une querelle qui tournerait peut-être au détriment de ce dernier. C'est ce qui eut lieu. Quant aux passages du rapport de 1778 qui excitèrent les colères du parlement, ils sont intéressants à citer, car ils n'expriment pas seulement l'opinion de Necker, ils reproduisent ce que pensaient alors la plupart des hommes éclairés.

Après avoir défini les vices de l'administration des intendants, le mémoire s'attachait à établir que, grâce à la création d'assemblées provinciales, non seulement la lourde responsabilité administrative incombant aux ministres et aux intendants serait diminuée, mais que les impôts seraient mieux répartis, et que s'il devenait nécessaire d'augmenter les contributions ou si l'on jugeait utile d'en modifier quelques-unes, le gouvernement trouverait auprès de ces assemblées un concours que les parlements étaient en général portés à lui refuser. Puis le mémoire continuait en

[1] *Correspondance secrète*, XI, 215, 314; Augeard, *Mémoires*, 108.

ces termes : « Un pays d'États composés des trois ordres réunit aussi justement qu'il est possible l'intérêt et le vœu national, au lieu que les membres des cours souveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au-dessus de leurs convenances particulières, doivent nécessairement préférer ou rejeter des impositions par des motifs que la nation ne peut partager. C'est ainsi que les parlements combattent contre une juste répartition des vingtièmes qui peut diminuer sur-le-champ leurs revenus, et qu'ils sont plus indifférents sur la taille qui ne pèse sur eux qu'indirectement. C'est ainsi qu'ils ont moins d'ardeur contre les droits de contrôle qui augmentent les frais de justice, que contre telle autre imposition qui s'éloigne des murs du palais ; c'est ainsi qu'ils s'opposeraient davantage aux droits d'entrée des villes, qui augmentent la dépense des citadins, qu'aux droits d'entrée et de sortie du royaume, dont l'étendue inconsidérée suffit pour anéantir le commerce. » Le reproche adressé en ces termes aux parlements, de préférer, dans les questions d'impôts, leur intérêt particulier à l'intérêt général, et d'avoir tendance à défendre leur propre cause plutôt que celle des contribuables, devait blesser singulièrement des cours qui avaient pris l'habitude de se considérer comme les censeurs du pouvoir royal et comme les interprètes des doléances de la nation. Mais Necker portait contre les parlements une seconde accusation, et le conseil qu'elle le déterminait à donner à Louis XVI ne pouvait que leur causer une irritation plus profonde encore : « Le public, disait le mémoire, par la tournure des esprits, a les yeux ouverts sur tous les inconvénients et sur tous les abus. Il en résulte une critique inquiète et confuse qui donne un aliment continuel au désir qu'ont les parlements de se mêler de l'administration. Ils s'y prennent comme tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir, en parlant au nom du peuple, en se disant les défenseurs des droits de la nation, et l'on ne doit pas douter

que, bien qu'ils ne soient forts ni par l'instruction, ni par l'amour pur du bien de l'État, ils ne se montrent dans toutes les occasions, aussi longtemps qu'ils se croiront soutenus par l'opinion publique. Il faut donc, ou leur ôter cet appui, ou se préparer à des combats qui troubleront la tranquillité du règne de Votre Majesté et conduiront successivement, ou à une dégradation de l'autorité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut mesurer au juste les conséquences. L'unique moyen de prévenir ces secousses est d'attacher essentiellement les parlements aux fonctions honorables et tranquilles de la magistrature, et de soustraire à leurs regards les grands objets de l'administration. »

Lorsque les membres du parlement eurent reçu le mémoire qui contenait ces lignes, ils se répandirent en récriminations contre le ministre qui avait osé les écrire. Ils l'accusèrent de favoriser le despotisme, en voulant détruire une institution qui seule était capable d'arrêter la royauté quand elle essayait d'accabler le peuple d'impôts; ils s'efforcèrent d'émouvoir l'opinion, en rappelant les persécutions auxquelles les parlements s'étaient maintes fois exposés en exerçant le droit de remontrance; leurs plaintes réveillèrent l'ardeur de tous les adversaires du directeur général des finances, et en le voyant attaqué de tant de côtés à la fois, on commença à croire qu'il ne résisterait pas. « Les parlements ne pardonnent jamais, et l'on n'a pas d'exemple qu'un ministre en guerre avec eux ait pu faire plus que se débattre pendant quelque temps, » notait la *Correspondance secrète* à la date du 20 avril 1781 [1]. Comme premier acte d'hostilité, le parlement de Paris refusa avec éclat d'enregistrer l'édit préparé par Necker, qui portait création d'une assemblée provinciale dans le Bourbonnais; bien plus, il se disposa à rédiger des remon

[1] Métra, XI, 216.

trances contre le mémoire de 1778. Mais Louis XVI soutenait encore le directeur des finances. Il manda à Marly le premier président du parlement et lui ordonna de lever la séance, si quelque membre de la cour demandait qu'elle prît une délibération au sujet du mémoire de Necker. « Je ne veux pas, dit-il, que mon parlement se mêle en aucune manière des affaires de l'administration[1]. » Dans une conversation avec des personnages de sa cour, il se déclara décidé à empêcher que le parlement ne renouvelât l'opposition qu'il avait faite au gouvernement de son aïeul, et il ajouta même, en usant d'une locution énergique dont il aimait à se servir, peut-être parce qu'elle lui dissimulait la mollesse de sa volonté, qu'au besoin « il casserait le parlement comme un verre. » Cette assemblée se tint en conséquence pour avertie, et l'issue de la campagne entreprise en vue du renversement de Necker parut pendant quelque temps d'autant plus douteuse qu'on savait que la reine était favorable à son maintien aux affaires[2].

L'appui que le directeur général des finances trouvait auprès du souverain lui inspira malheureusement une fausse manœuvre. Il crut que Louis XVI ne consentirait pas, au lendemain du succès tant du *Compte rendu* que des deux emprunts qui avaient suivi cette publication, à lui enlever son portefeuille ; et sous prétexte qu'une preuve éclatante de la faveur royale lui était indispensable pour imposer silence à ses ennemis, il sollicita l'entrée au Conseil avec le titre de ministre d'État[3]. Ce n'était pas la première fois

[1] *Correspondance secrète*, XI, 229.

[2] Le 21 avril 1781, le comte de Mercy écrivait à Joseph II : « Le directeur général des finances paraît fort dégoûté de sa place et quelquefois tenté de la quitter. La reine daigne l'encourager et le protéger. On a essayé toutes sortes de voies pour lui nuire auprès de S. M. ; mais quoique cette cabale fût dirigée par les alentours favoris, elle n'a point eu d'effet. » (*Correspondance de Mercy avec Joseph II*, I, 33.)

[3] Sous l'ancien régime, les chefs des départements ministériels portaient communément le nom de ministres, mais ils n'avaient pas toujours la qualité de ministres d'État. Inversement, cette qualité pou

qu'il émettait cette prétention ; trois ans auparavant il avait déjà demandé à être admis au Conseil d'État et sa demande avait été repoussée, parce que sa qualité de protestant lui fermait, d'après les lois existantes, l'entrée du Conseil. Ces lois, contraires à l'égalité civile et à la liberté des cultes, nous paraîtraient aujourd'hui insupportables ; mais sous Louis XVI on n'en jugeait pas de même : le clergé et la population catholique réclamaient leur observation. En invoquant le respect qui leur était dû, les adversaires du genevois Necker allaient donc se placer sur un excellent terrain, et celui-ci commettait une grosse faute de tactique en prétendant être nommé, malgré le texte de la loi, ministre d'État[1]. C'était, dans un moment dangereux, prêter

vait être attribuée à des personnes qui n'avaient pas à diriger de ministère. Lorsque Necker avait été nommé au contrôle général des finances avec le titre de directeur général, le brevet de ministre secrétaire d'Etat ne lui avait pas été accordé. Or, les ministres pourvus de ce brevet avaient seuls entrée au Conseil d'Etat, et c'est en Conseil d'Etat que se prenaient toutes les décisions importantes du gouvernement. L'organisation du Conseil n'avait pas toujours été la même, mais depuis un arrêt de 1730 elle était la suivante : le roi avait près de lui plusieurs conseils, dont les attributions étaient très différentes. Au-dessus de tous les autres siégeait le Conseil d'Etat du roi, appelé aussi le Conseil d'En haut, et auquel n'étaient admis, avec le roi, que cinq ou six grands personnages, ayant titre et rang de ministre d'Etat, les uns placés à la tête d'une administration ministérielle, les autres dépourvus de portefeuille. C'est dans le Conseil d'Etat du roi que se décidaient toutes les questions touchant à la politique intérieure ou extérieure, à la législation et aux impositions. Les autres conseils étaient : le conseil des dépêches, qui connaissait de l'administration des provinces, des requêtes en cassation et des évocations ; le conseil royal des finances ; le conseil royal du commerce ; enfin le conseil des parties, devant lequel étaient portées les affaires contentieuses entre particuliers. Quarante-huit conseillers d'Etat étaient répartis entre les conseils, et plusieurs conseillers appartenaient à deux ou trois à la fois. Le chancelier et le garde des sceaux en étaient membres de droit. Un certain nombre de bureaux et de commissions permanentes dépendaient des conseils. Quatre-vingts maîtres des requêtes étaient attachés aux mêmes conseils. (Consulter sur cette organisation l'Almanach royal, et le livre de M. Aucoc : *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789.*)

[1] Dans l'introduction de son livre sur *L'Administration des finances de la France*, Necker insiste sur la nécessité de la présence du ministre des finances dans le conseil du souverain. « Je considère comme

le flanc aux attaques. Mais Necker était convaincu qu'avec de l'insistance il arriverait à ses fins, et au lieu de céder devant les objections qui lui furent faites par le roi, il lui offrit sa démission pour le cas où le titre de secrétaire d'État lui serait refusé. Il agissait en cette circonstance avec la même raideur qu'avait déployée Turgot à la veille de sa révocation : habitué comme celui-ci à voir le roi céder constamment, il lui mettait le marché à la main. Mais de même que Louis XVI, dominé en secret par des influences hostiles à son contrôleur général, avait sacrifié Turgot, ne pouvait-il pas cette fois encore écouter les conseils des ennemis de Necker, et le précipiter soudain du pouvoir? Plusieurs des partisans de Necker en eurent le pressentiment. « Ils lui représentèrent qu'il possédait toute l'estime du roi et toute la bienveillance de la reine, qu'il n'avait qu'à s'armer d'un peu de patience; que Maurepas, plus qu'octogénaire et d'une santé dépérissante, ne le gênerait pas longtemps, et que cet obstacle écarté, il n'y avait plus rien qui ne fût facile pour le bonheur de la France,

infiniment essentiel au service du roi, que l'administrateur des finances soit admis au Conseil d'État. L'éloignement de ce ministre des délibérations politiques entraîne de grands inconvénients, car s'il ne peut connaître à l'avance ni l'étendue des besoins extraordinaires, ni leur fin, ni leur commencement, ni la paix, ni la guerre, il errera dans ses calculs et dans ses projets, et la politique se méprendra peut-être encore davantage... Je sais bien que le souverain peut, en réunissant lui-même toutes les diverses connaissances, donner ensuite à chacun de ses ministres les ordres qui lui paraissent convenables; mais sans doute que les rois, en instituant des conseils, ont regardé comme utile cette discussion qui s'établit en leur présence entre les principaux chefs des départements, et c'est uniquement sur ce principe que reposent mes observations. » — Rien de plus juste en effet, et il n'est pas contestable que la place du contrôleur général était toute marquée dans le Conseil d'État. Néanmoins Necker dirigeait depuis plusieurs années les finances sans siéger dans le Conseil, et il aurait pu sans grand inconvénient laisser cette situation se prolonger encore. Du reste, dans un autre passage, il donne le vrai motif de sa conduite en disant : « J'avais cru qu'au milieu des attaques de toute espèce, trop hardies ou trop peu réprimées, cette marque de confiance devenait absolument nécessaire au ministre qui avait à chaque instant besoin de l'opinion. »

rien qu'on ne dût se promettre de l'union entière et de l'action libre d'un roi et d'un serviteur uniquement préoccupés de la félicité publique, du soulagement des pauvres, de l'adoucissement des lois et de l'amélioration des mœurs... Il fut inflexible [1]. »

L'attitude de Maurepas, en présence des exigences de Necker, contribua, il est vrai, à égarer ce dernier. Au lieu de lui déclarer nettement qu'il n'obtiendrait jamais le titre de secrétaire d'État, il lui donna à entendre qu'on pourrait lui conférer les *grandes entrées* dans le cabinet du roi : c'était une faveur dont un courtisan eût été fier, car les plus grands personnages ne possédaient pas tous leurs *entrées*, mais elle ne répondait pas aux vues du ministre des finances [2]. Necker remit alors à Louis XVI un mémoire dans lequel il réclamait sa nomination au conseil d'en haut, l'enregistrement forcé de l'édit relatif à la création d'une assemblée provinciale dans le Bourbonnais, et l'administration directe des caisses de la guerre et de la marine ; ajoutant que s'il n'obtenait pas raison sur tous ces points, il priait le roi d'accepter sa démission. Après avoir reçu ce mémoire, le roi se trouva dans une grande perplexité ; d'une part en effet il hésitait, à cause de ses principes religieux, à violer les antiques lois qui ne permettaient pas à un protestant d'être nommé ministre ; d'autre part, il éprouvait de la répugnance à se séparer d'un collaborateur qui lui plaisait par l'austérité de ses manières, sa scrupuleuse honnêteté et ses propositions généreuses. Maurepas, témoin de son embarras, jugea que le moment était venu d'user de pression à son égard : il lui annonça que les ministres donneraient leur démission, si Necker obtenait son admission dans le Conseil d'État. Cette menace produisit l'effet qu'espérait son auteur : Louis XVI se décida à congédier Necker. Il aima mieux reprendre à celui-ci le poste qu'il offrait d'abandonner,

[1] Weber, *Mémoires*, 87.
[2] Marmontel, *Mém.* II, 219, 221 ; Augeard, *Mém.*, 107.

que de voir partir les chefs de tous les départements ministériels [1]. Il ne se demanda pas si, dans l'intérêt de son trône et de la France, la présence de Necker aux affaires ne valait pas mieux que celle de Maurepas : résolu à se laisser guider dans les circonstances graves par la vieille expérience de ce dernier, il n'osa pas lui résister. Laisser partir le directeur général des finances, c'était à la vérité renoncer aux réformes dont celui-ci l'entretenait sans cesse ; mais au fond Louis XVI n'était pas un réformateur, il n'avait pas arrêté de plan politique ou financier qui lui fût personnel, et par suite il ne compromettait pas le succès d'idées qui lui fussent chères. En se privant du concours de Necker, il ne s'imagina pas plus opérer un changement dans l'orientation gouvernementale, qu'il ne l'avait cru lors du renvoi de Turgot. Il accepta en conséquence la démission de son ministre des finances, le 19 mai 1781.

Tous les historiens le blâment de cet acte de faiblesse. Ils disent qu'après les services rendus depuis quatre ans par Necker, c'était de l'ingratitude que de ne pas lui accorder la faveur qu'il sollicitait, et qu'avec la moindre réflexion, le roi aurait dû comprendre qu'il s'exposait à s'aliéner l'opinion des Français, en frappant le seul membre de son ministère qui disposât d'une immense popularité. Ces critiques sont fondées, et il est incontestable que le renvoi de Necker a été une des grandes fautes du règne de Louis XVI. En sacrifiant son ministre des finances, non seulement le roi se montrait ingrat pour un homme qui l'avait servi avec

[1] Cette crainte était chimérique. Si le roi avait résisté, la plupart des ministres seraient restés en place, car avant 1789 la volonté du roi était toujours respectée par ceux auxquels il confiait ou enlevait un portefeuille : dans l'entourage du trône, on ne discutait pas un ordre du prince ; on pouvait le blâmer en secret, mais on y obéissait. En tout cas, il y eut un ministre qui fit tout ce qu'il put afin d'empêcher le départ de Necker. Le marquis de Castries, ministre de la marine, osa dire à Maurepas, d'après le récit de Bachaumont : « Que le roi pourrait, quand il le voudrait, renvoyer lui et tous les ministres, qu'il en trouverait toujours cent de la même étoffe pour les remplacer, mais qu'il n'y avait qu'un M. Necker. » (*Mém. sec.*, XVII, 202.)

autant de zèle que de succès, mais il avait l'air de renoncer, au risque de mécontenter la nation, à la politique sagement progressive qu'ils avaient suivie ensemble. En outre il enlevait, en pleine guerre, à ses finances, une direction sans laquelle elles paraissaient ne pouvoir que péricliter. Tout cela était facile à voir, et la faute eût pu facilement être évitée. Mais avec Louis XVI, on est injuste quand on est sévère. A-t-il seulement eu conscience de ce qu'il faisait? Hélas! non. Lorsqu'on a étudié avec soin son caractère, on demeure convaincu qu'en cette occasion, comme en tant d'autres, il a agi passivement et en obéissant à une impulsion étrangère. Incapable d'avoir une volonté qui lui fût propre, il a aveuglément suivi les conseils de Maurepas, dans lequel il avait mis sa confiance, et ayant de la sorte dégagé, à ce qu'il croyait, sa responsabilité, il s'est dispensé de toute réflexion. Marie-Antoinette, dont les avis avaient d'ordinaire tant d'influence sur sa décision, ne parvint pas cette fois à le convaincre qu'il était de son intérêt de garder Necker[1]. Son principal ministre, celui qu'il appelait

[1] La reine eut, d'après ce que raconte Weber (*Mémoires*, 88), un entretien particulier avec Necker, afin de « l'engager à continuer ses services au roi. » Elle lui représenta « que les moyens de soutenir la guerre et d'en rendre l'issue honorable souffriraient de sa retraite; » mais elle ne réussit pas à le faire revenir sur sa démission. — Voici ce que raconte de son côté le comte de la Marck : « Lorsque M. Necker fut renvoyé après son premier ministère, je me trouvais à Bruxelles en même temps que l'empereur Joseph, que je voyais presque chaque jour, et qui causait volontiers avec moi de la France et de la reine. Ce fut lui qui m'apprit le renvoi de M. Necker : il venait d'en recevoir la nouvelle au moment même, par une lettre de sa sœur. Il me parla avec éloge de ce ministre et des talents qu'il lui supposait, et blâma assez sévèrement le roi de l'avoir renvoyé. Il ajouta : la reine aussi en est très fâchée; elle m'écrit qu'elle n'a participé en rien à ce changement de ministère. » (*Correspondance de Mirabeau avec le comte de la Marck*, I, 46.) Ce récit est confirmé par une lettre de Mercy à Kaunitz, en date du 31 mai 1781. (*Correspondance de Mercy avec Joseph II*, I, 42). — Mme Campan n'est pas moins explicite : « Sachant, dit-elle, que M. de Maurepas voulait amener M. Necker à donner sa démission, la reine l'engagea à patienter jusqu'à la mort d'un vieillard que le roi conservait près de lui par respect pour son choix et par égard pour son grand âge. Elle alla même jusqu'à lui dire que M. de Maurepas était toujours malade, et que l'époque de sa fin ne pouvait

« son vieil ami » lui avait si bien persuadé que les lois du royaume s'opposaient à ce qu'il conférât le titre de ministre d'État à un protestant, et qu'une crise se produirait dans le gouvernement si le directeur des finances était appelé au Conseil, qu'il s'inclina docilement; il fit céder devant de telles raisons ses préférences personnelles, car il avait du goût pour Necker. Malheureux prince, qui malgré ses bonnes intentions n'a jamais su résister à un mauvais conseil!

II

La disgrâce de Necker, succédant de si près à l'éclat du *Compte rendu*, inquiéta le public et déconcerta l'opinion. Qu'allaient devenir les finances, maintenant que le soin de les administrer était enlevé à l'homme qui, d'après le sentiment général, s'en acquittait avec une si rare habileté? Qu'allait devenir le crédit public, et comment l'État se procurerait-il l'argent qui lui était nécessaire pour terminer la guerre contre l'Angleterre, maintenant que le ministre dont les emprunts avaient tous réussi ne serait plus là pour inspirer confiance aux détenteurs de capitaux?

« La plus grande partie de la nation est consternée, écrivait Métra le 21 mai. On traite cet événement de calamité publique. On verse des larmes en se le racontant. Depuis qu'il est su dans le public, on voit ces scènes de toutes parts : ce n'est point une figure ni une exagération. On craint que la Caisse d'escompte ne soit écrasée de remboursements cette semaine [1]... Hier on a donné à la Comédie *La partie de chasse*

être éloignée. M. Necker ne voulut point attendre ce moment. » (*Mémoires*, 193.) — Comme le renvoi de Necker fut un grave événement, et que plus tard Marie-Antoinette eût à l'égard de cet ancien ministre de tout autres sentiments, il nous a paru juste de bien établir que, si cela avait dépendu d'elle, le directeur général des finances fût resté en place en 1781.

[1] La Caisse dut en effet rembourser plus de 12 millions de billets

de Henri IV. Dans le premier acte, qui roule principalement sur la cabale formée contre Sully, le public a saisi plusieurs passages dont il a fait les allusions les plus honorables à l'ex-directeur[1] » La Correspondance de Grimm raconte avec de grands détails les manifestations qui eurent lieu à la Comédie-Française, à l'Opéra et dans le jardin du Palais-Royal; elle ajoute que le lieutenant de police fit défense aux journalistes « de parler à l'avenir de M. Necker ni en bien, ni en mal. » et elle note en ces termes la profonde émotion que ressentirent les Parisiens en apprenant le renvoi du directeur des finances : « Ce n'est que le dimanche matin, le 20 de ce mois, que l'on fut instruit à Paris de la démission donnée la veille par M. Necker. On y avait été préparé depuis longtemps par les bruits de la ville et de la cour;... cependant l'on eût dit, à voir l'étonnement universel, que jamais nouvelle n'avait été plus imprévue. La consternation était peinte sur tous les visages; ceux qui éprouvaient un sentiment contraire étaient en trop petit nombre : ils auraient rougi de le montrer. Les promenades, les cafés, tous les lieux publics, étaient remplis de monde, mais il y régnait un silence extraordinaire; on se regardait, on se serrait tristement la main, je dirais comme à la vue d'une calamité publique[2]. »

Ces sentiments persistèrent, et l'on regretta longtemps le ministre démissionnaire. On imputa à des intrigues de cour la disgrâce du directeur des finances. « Necker n'a point mis d'impôts pendant la guerre la plus dispendieuse, voilà ce qu'on voit et qu'il est facile de voir. Aussi le peuple élève la voix en sa faveur[3]. » La cour aussi fut « dans la

pendant les huit jours qui suivirent la chute de Necker. Les effets publics baissèrent à la Bourse, et le Trésor dépensa, dit-on, 3 millions pour soutenir les cours.

[1] *Correspondance secrète*, XI, 266, 267.

[2] *Correspondance littéraire*, XII, 511.

[3] *Correspondance secrète*, XI, 298. — Mercy écrivait également, au sujet de la chute de Necker : « Tout le public en est indigné; les provinces en murmurent hautement; M. Necker y était adoré. » (I, 46.)

plus grande fermentation ». Les amis nombreux et puissants qu'y avait laissés Necker tentèrent de grands efforts pour qu'il fût rappelé au ministère. Une supplique où régnait le ton « d'une liberté vraiment républicaine », fut remise au roi, afin de l'engager à confier de nouveau les finances à leur ancien directeur, et une lettre qui reçut une grande publicité, traduisit la préoccupation de tous les esprits réfléchis, en demandant « s'il était sage, au milieu de la tempête, de jeter à la mer le maître pilote ».

Les adversaires de Necker essayèrent pourtant d'amener dans l'opinion un revirement. A cet effet, ils répandirent le bruit que s'il avait quitté le ministère, c'est parce qu'il avait senti qu'il était au bout de ses expédients financiers, qu'il était acculé, par la continuation de la guerre, à la nécessité de recourir à des impôts nouveaux, et qu'il était à la veille de perdre la faveur publique. Ils tâchèrent en outre, par la publication d'une brochure très spirituelle, portant le titre de *Lettre du marquis de Caraccioli à M. d'Alembert*, de dévoiler le charlatanisme de l'ancien directeur des finances et les mesquines ambitions de ceux qui à la cour s'étaient faits ses prôneurs[1]. Mais leurs efforts furent vains, et ils ne parvinrent pas à détourner de l'auteur du *Compte rendu* les sympathies populaires.

Necker, après que sa démission eût été acceptée, s'était retiré dans une maison de campagne qu'il possédait à Saint-Ouen, près de Paris, et il s'y vit aussitôt entouré par une véritable cour[2]. Un pèlerinage à Saint-Ouen devint à la mode, comme l'avait été onze ans auparavant un pélerinage à Chanteloup, lorsque le duc de Choiseul y avait été

[1] Bachaumont, XVIII, 169, 187, 193.

[2] Marmontel passa la soirée à Saint-Ouen avec M. et Mme Necker, le jour même où ils y arrivèrent. « Ni le mari, ni la femme, ne me dissimulèrent leur profonde tristesse. Je tâchai de la diminuer en parlant des regrets qu'ils laisseraient dans le public, et de la juste considération qui les suivrait dans leur retraite. Je ne regrette, me dit Necker, que le bien que j'avais à faire, et que j'aurais fait si l'on m'en eût laissé le temps. » (Marmontel, *Mémoires*, II, 150.)

exilé. « Si jamais, lit-on dans la Correspondance de Grimm[1], ministre n'emporta dans sa retraite une gloire plus pure et plus intègre que Necker, jamais ministre aussi n'y reçut plus de témoignages de la bienveillance et de l'admiration publique. Il y eut les premiers jours, sur le chemin qui conduit à sa maison de campagne, une procession de carrosses presque continuelle. Des hommes de toutes les classes et de toutes les conditions s'empressèrent à lui porter l'hommage de leurs regrets et de leur sensibilité ; et dans ce nombre on a pu compter les personnes les plus respectables de la ville et de la cour. Les prélats les plus distingués par leur naissance et leur piété, M. l'archevêque de Paris à leur tête, les Biron, les Beauveau, les Richelieu, les Choiseul, les Noailles, les Luxembourg, M. le duc d'Orléans ; enfin les noms les plus respectés de la France, sans oublier celui de son successeur, qui n'a pas cru pouvoir mieux rassurer les esprits sur les principes de son administration, qu'en donnant lui-même les plus grands éloges à celle de M. Necker, et en se félicitant de n'avoir qu'à suivre une route qu'il trouvait si heureusement tracée[2]. »

La retraite de Necker a-t-elle été un malheur public, comme l'ont pensé la plupart des contemporains, et a-t-elle eu, comme ils le craignaient, des conséquences fâcheuses pour la France? Ils ne se sont trompés ni dans leurs appréciations ni dans leurs craintes.

Le système financier du directeur général méritait, on le

[1] *Correspondance littéraire*, XII, 514.

[2] Avec le goût qu'avaient les Français du XVIII[e] siècle pour les couplets et les épigrammes, il était impossible que le renvoi de Necker n'inspirât pas les versificateurs. Parmi les pièces de vers qui parurent à cette occasion, en voici une qui fut particulièrement goûtée :

North et Necker dans leurs puissantes mains
De deux États balancent les destins :
Voilà la ressemblance.
North triomphant relève les Anglais,
Necker tombant écrase les Français,
Voilà la différence.

On sait que lord North était alors premier ministre en Angleterre.

sait, de graves reproches, car un gouvernement ne peut pas toujours emprunter, et il réserve à son crédit les plus dures épreuves, quand il n'assure pas le service des intérêts et l'amortissement de ses emprunts par la création d'impôts nouveaux ou l'augmentation des anciens. Nous avons dit combien Necker avait eu tort de n'avoir recours qu'au crédit et de ne pas avoir gagé ses emprunts par l'accroissement des recettes publiques. Mais précisément parce qu'il avait commis cette faute, il était le seul homme qui fût peut-être en mesure de la réparer.

Jouissant d'une grande popularité, il aurait, mieux que tout autre, pu faire comprendre au pays, une fois la guerre finie, qu'il était temps d'avoir un budget normal, de liquider les dettes et de profiter de la prospérité qui accompagne la paix pour porter les recettes au niveau des dépenses. En outre il était un partisan sincère des économies, et il ne manquait pas de fermeté dans la poursuite des abus ; il est donc vraisemblable qu'il serait parvenu à réaliser d'importantes réductions de dépenses, dès que la cessation des hostilités aurait permis d'introduire des réformes dans la marine et dans l'armée. Enfin, depuis quatre ans qu'il occupait le contrôle général des finances, il avait beaucoup médité sur l'organisation des contributions, il avait reconnu leurs vices et il se proposait d'y remédier. Il n'aurait pas, sans nul doute, apporté au régime des impositions les profondes et radicales modifications qu'exigeait leur inégalité ; mais il eût assurément corrigé quelques-uns de leurs défauts les plus saillants. Expérimenté et honnête comme il l'était, il n'aurait pas eu recours, afin de remplir les caisses du Trésor, aux procédés d'un Calonne, et il eût évité à la France ainsi qu'à la royauté les gaspillages scandaleux qui sont une des causes de la convocation des États généraux.

Louis XVI n'en aurait pas moins été obligé de les réunir, car la vieille société française était vermoulue, et le con-

cours de la nation était indispensable pour faire triompher le principe de l'égalité des droits et des charges. Mais la France, bien administrée pendant quelques années de plus, et instruite de l'embarras de ses finances par un ministre qui lui eût à la fois découvert l'existence du déficit et le moyen d'y parer, aurait envoyé aux États généraux des députés plus calmes et plus désireux de seconder le gouvernement que ne l'ont été les députés élus en 1789, à la suite d'événements qui avaient déconsidéré la monarchie et ses ministres. Bref, la Révolution française eût été moins passionnée et moins tragique, si Necker, victime de basses intrigues, n'était pas tombé en 1781 du pouvoir, et si le roi, assez clairvoyant pour distinguer à quel point les finances publiques étaient obérées, lui en avait conservé la direction.

III

Avec l'événement que nous venons de raconter se termine la première période du règne de Louis XVI, période signalée par de généreuses tentatives, des aspirations libérales et de nobles espérances.

Pendant ces sept années, les Français gouvernés par un roi aux mœurs pures, porté à l'économie et désireux d'améliorer le sort de la classe la plus nombreuse et la plus pauvre de ses sujets, ont l'heureuse fortune de le voir confier successivement l'administration financière du royaume à deux ministres doués d'éminentes qualités.

Le premier, Turgot, a un génie entreprenant qui le pousse à des innovations capables d'amener pacifiquement la transformation sociale et économique du pays, pourvu qu'elles soient poursuivies avec persévérance. Le second, Necker, tire parti du crédit comme personne avant lui n'avait su en user en France, et il procure au gouvernement des ressources

suffisantes pour soutenir une longue guerre, qui relève notre prestige à l'étranger et efface les souvenirs de la guerre de Sept ans. L'un et l'autre avouent, dans des documents officiels, que le système des impôts est injuste, et qu'ils doivent être presque tous modifiés, afin de devenir moins vexatoires et moins onéreux aux contribuables pauvres. Ils entreprennent en effet la réforme des impositions, en même temps qu'ils diminuent certaines dépenses excessives. Ils font espérer une réforme plus complète, et on attend de leur initiative les plus heureux résultats. Tout semble donc marcher à souhait, et les années qui suivront le rétablissement de la paix pourront être particulièrement brillantes.

Mais divers faits se sont produits, de nature à inquiéter pour l'avenir.

D'abord le roi a donné en maintes circonstances les preuves d'une faiblesse de caractère qui dénote non seulement qu'il manque de suite dans les idées, mais encore qu'il n'est pas apte à juger du mérite des hommes. Il a soutenu et approuvé Turgot, puis Necker, et cependant il les a renvoyés du ministère. Le public se demande si ce qui est déjà arrivé n'arrivera pas de nouveau et si les projets de réformes ne sont pas destinés à disparaître avec leurs auteurs. Il commence en conséquence à douter de la capacité de Louis XVI, et n'a plus dans l'efficacité de son intervention qu'une confiance limitée.

D'un autre côté, à force d'entendre dire par la cour des Aides, les parlements et les ministres, que les impôts sont lourds, les Français de tout ordre ont fini par se persuader qu'ils succombent sous les exigences du fisc, et ils sont reconnaissants à Necker d'avoir accru la dette publique sans augmenter les revenus de l'État Ils ignorent la vérité sur la situation financière du royaume ; ils ont toujours cru le roi beaucoup plus riche qu'il ne l'est, et le *Compte rendu* financier, qui vient précisément d'être pour la première fois adressé à la nation, en même temps qu'à Louis XVI, les a

confirmés dans cette erreur. Ce mémoire leur a affirmé que les recettes annuelles excèdent les dépenses normales, ce qui est faux. Aussi, comment supporteront-ils, quand on sera forcé de la leur communiquer, l'annonce d'un déficit considérable, et consentiront-ils alors à l'aggravation de leurs charges? De redoutables problèmes menacent donc de se poser dans un avenir qui ne saurait être lointain, et quoique les dépositaires du pouvoir les soupçonnent à peine, quoique la masse de la nation ne s'en préoccupe pas encore, il est certain que l'ère des difficultés approche.

La seconde période du règne de Louis XVI, dont un prochain volume retracera l'histoire, ne ressemblera pas à celle dont le récit précède. Elle sera marquée par une moindre bonne volonté de la part de la royauté, et par un plus grand emportement de la part de la nation. Que si, avant de l'aborder, on jette un dernier regard sur ce qui a été fait au début du règne, on discerne vite que ce qui caractérise ces belles années, c'est l'aspiration commune du gouvernement et du pays vers l'amélioration d'institutions fiscales entachées d'inégalité et d'arbitraire. Quoique imbus des idées philosophiques et convaincus que la société est à refaire, les Français se sont montrés patients, reconnaissants du commencement de lutte engagée contre les abus, et pleins de confiance dans l'amour du bien public qui anime le roi et ses ministres. Si la monarchie avait continué ses efforts en vue de réaliser les réformes nécessaires, l'accord entre elle et la nation eût subsisté, et l'assentiment unanime qui aurait consacré des solutions inévitables eût rendu inutile une révolution violente.

FIN

TABLE

INTRODUCTION. . . . . I-XXXI

CHAPITRE PREMIER

I. A l'avènement de Louis XVI, les Français désirent la réforme des finances (2). — Embarras financiers pendant les dernières années du règne de Louis XV; opposition contre les mesures alors adoptées; on croit le roi plus riche qu'il ne l'est (3). — Existence ancienne du déficit (5). — La Guerre de Sept ans et celle de l'Indépendance américaine ont obéré les finances de l'ancienne monarchie et ont amené sa chute (6). — II. Lorsqu'éclata la guerre de Sept ans, l'écart entre les recettes et les dépenses était déjà considérable (7). — L'opinion publique proteste contre l'établissement de nouveaux impôts (9). — Création et augmentation de nombreuses taxes, et faillite partielle de l'État en 1759 (10). — Attaques contre le roi; résistances des parlements et de la Cour des aides: le droit de la royauté d'imposer arbitrairement la nation est contesté (13). — Publication de *l'Antifinancier*, et revendication du pouvoir absolu par Louis XV (19). — Remontrances contre les édits qui, après la signature de la paix, prorogent les nouvelles taxes; la Cour des aides demande en 1763 la convocation des États généraux (20). — Défense de rien imprimer sur les finances (23). — Nombreuses brochures contre la plupart des droits alors existants (24). — La révolution est prévue par Voltaire et d'Argenson (25). — En combattant les édits bursaux les parlements acquièrent une réelle popularité, quoiqu'ils se prononcent en faveur du maintien des privilèges pécuniaires (29). — Faillite de l'État, sous le ministère de Terray en 1770 (30). — Silence gardé par les parlements (31). — Leur suppression par le chancelier Maupeou (32). — Le public prend parti pour les parlements, qu'il considère comme pouvant seuls s'opposer à l'accroissement des impôts (34). — Remontrances de la Cour des aides, en 1770 et 1771, contestant au roi l'autorité absolue et réclamant les États généraux (36). — Suppression de la Cour des aides et réduction des rentes perpétuelles et viagères (40). — Comment Terray cherche à justifier l'augmentation des impôts (41). — État des esprits à la mort de Louis XV (42).

CHAPITRE II

I. Danger de la tâche incombant à Louis XVI (45). — De grandes espérances saluent son avènement (46). — Déclarations imprudentes du roi concernant les finances et édit du 30 mai 1774 (47). — Satisfaction générale causée par l'abandon de l'impôt connu sous le nom de don de joyeux avènement (48). — Faiblesse et incapacité de Louis XVI (50). — Frivolité de Marie-Antoinette (51). — Renvoi de Terray et de Maupeou (52). — Conditions dans lesquelles Turgot est nommé contrôleur général (54). — On s'attend à ce qu'il entreprenne de grandes réformes, et les hommes prévoyants craignent qu'il ne puisse les mener à bien (55). — Comment s'était formé un parti de réformateurs (57). — II. L'*Esprit des lois* suscite de nombreuses études économiques (58). — Le *Mémoire sur les États provinciaux* et l'*Ami des hommes*, du marquis de Mirabeau (59). — Le *Tableau économique* et les *Maximes générales de gouvernement*, du docteur Quesnay (60). — Influence de l'école physiocratique ; idées des physiocrates sur les droits et les devoirs du gouvernement (61). — Erreur et conséquences de leur théorie du produit net (67). — Opinion de Montesquieu en faveur des droits indirects (68). — Les physiocrates réclament l'impôt unique sur la terre, mais en même temps la suppression des exemptions et privilèges (70). — Comment les propriétaires des terres se seraient, suivant eux, remboursés du paiement de l'impôt (72). — La *Théorie de l'impôt*, du marquis de Mirabeau (73). — L'*Homme aux quarante écus*, de Voltaire (75). — Écrits et journaux physiocratiques (75).

CHAPITRE III

I. Plan financier de Turgot, lors de sa nomination au contrôle général (80). — Ce plan plaît d'autant plus au public, qu'il est la condamnation de celui de Terray (81). — Mode d'évaluation suivi alors pour les recettes et les dépenses de l'État (82). — Simplicité des services publics (83). — Confusion entre les recettes et les dépenses des diverses années, et retards dans les perceptions comme dans les paiements (84). — La matière des finances est réputée secrète, et elle est cachée au public (85). — Vices de l'organisation des Chambres des comptes (86). — Lacunes des états au vrai (88). — Déficit de 40 millions de livres en 1774, malgré 71 millions de fonds extraordinaires (89). — Abus des anticipations et assignations (90). — Ordonnances de comptant (91). — Leur suppression par Turgot (92). — II. Les projets de réformes de Turgot suscitent à la fois de grandes espérances et une sourde irritation (94). — Turgot prévoit la résistance de ceux qui sont intéressés au maintien des abus (95). — Avant de supprimer aucun impôt, il veut faire disparaître le déficit en réalisant des économies (96). — Il fait décider que les autres ministres ne pourront engager aucune dépense sans son assentiment (97). — Son rapport au roi sur les réformes à introduire dans la ferme générale (99). — En quels termes il condamne les croupes (100). — Pourquoi il n'en prononce pas la suppression immédiate (102). — Abolition des pots-de-vin (103). — Il veille à l'exacte rentrée des droits de la ferme (104).

— Conversion de la ferme des poudres en régie; avantages de cette mesure (105). — Création de l'administration royale des messageries (106). — Offices inutiles créés à titre d'expédient financier : Turgot en supprime une partie (107). — Suppression par voie d'extinction des receveurs des tailles alternatifs (108). — Abolition des contraintes solidaires en matière de taille, entre habitants d'une même paroisse (109). — Remplacement de la corvée pour les convois militaires par une addition à la taille (111). — Réduction de quelques droits indirects onéreux au peuple et peu productifs pour le Trésor (112). — Quoique opposé aux droits sur les consommations, Turgot reconnaît la nécessité de leur maintien (114). — État des recettes et dépenses de 1775 dressé par ordre de Turgot et faisant ressortir le déficit à 37 millions environ (115). — Diminution du déficit (117). — Turgot a cherché dans le développement de la richesse publique l'amélioration des revenus de l'État (118).

CHAPITRE IV

I. Caractère général des grandes réformes entreprises par Turgot (119). — Edits de 1754, 1763 et 1764 sur la liberté du commerce des grains (120). — Opposition soulevée par ces édits; les *Dialogues sur la liberté du commerce des blés* (123). — Édit de 1770 interdisant l'exportation et réglementant le commerce des blés; le *Pacte de famine* (125). — Arrêt du Conseil du 13 septembre 1774 rendant libre à l'intérieur du royaume le commerce des grains (127). — Explications données par le préambule de l'arrêt à l'appui de cette mesure (129). — Nouveauté du langage adressé à la nation (130). — Fermeté déployée par Turgot lors des émeutes de 1775 (132). — Diverses mesures complètent l'édit de 1774; Turgot s'en remet à la liberté pour assurer la subsistance du peuple (133). — Édit d'avril 1776 rendant libre le commerce des vins; entraves surannées qu'il fait disparaître (134). — II. Le rappel des parlements, seuls corps qui puissent prendre la défense des contribuables, est, à l'avénement de Louis XVI, réclamé par l'opinion publique (137). — Turgot ne peut s'opposer au rétablissement des cours souveraines, qui seules limitaient l'absolutisme royal (139). — Leur rappel le 12 novembre 1774 (141). — La constitution d'assemblées délibérantes aurait été l'unique mesure qui eût rendu inutile le retour des parlements (142). — La convocation des États généraux est demandée par la Cour des aides en 1775 (143). — Motifs pour lesquels Turgot se montre défavorable à cette convocation (145). — Le parlement condamne deux brochures contre le pouvoir absolu (147). — Plan de Turgot relatif à la constitution d'assemblées électives et délibérantes (148). — Considérations financières qui inspirent son mémoire sur les municipalités (150).

CHAPITRE V

I. Premier acte d'hostilité du parlement contre la politique de Turgot (156). — Entrée de Malesherbes au ministère. On ne croit pas que lui et Turgot restent longtemps au pouvoir (157). — Quelles qualités manquaient à ces ministres (158). — Causes de l'hostilité du clergé et

du parlement contre eux (161). — Le parlement condamne une brochure de Voltaire en faveur des projets de Turgot (163). — II. Importance des déclarations réformatrices contenues dans le préambule des édits soumis au parlement le 7 février 1776 (166). — Abus de la corvée. Corvée par tâche tarifée et par tâche contiguë. Corvée bourgeoise. Provinces exemptes (167). — Imprudence du langage tenu par le roi dans le préambule de l'édit sur la corvée; impression qu'il produit sur l'esprit des paysans (172). — A l'occasion de l'édit sur la corvée, discussion au sujet des privilèges pécuniaires de la noblesse entre Turgot, Miromesnil et Malesherbes (174). — Importance attachée par Turgot à la liberté du commerce et de l'industrie (176). — Motifs donnés à l'appui de la suppression des maîtrises et jurandes (179). — Abus inhérents au système des corporations (181). — Considérations fiscales qui avaient motivé les privilèges accordés aux corporations (182). — Raisons données par Turgot à l'appui de la liberté industrielle. Résultats qu'il s'en promet (183).

CHAPITRE VI

I. Émotion soulevée par les projets relatifs aux corvées et aux jurandes (187). — Le ministère supprime des brochures contraires aux édits, et le parlement condamne l'ouvrage de Boncerf sur *Les inconvénients des droits féodaux* (188). — Constitution de la propriété foncière : fiefs, terres allodiales, censives (189). — Droits utiles et honorifiques; redevances, banalités, corvées seigneuriales, etc. (191). — Complication des rapports entre les créanciers et les débiteurs des redevances et autres droits (192). — Terriers. Procès (193). — Boncerf demande que les droits féodaux soient déclarés rachetables; colère des privilégiés (194). — Ordre au parlement de ne pas poursuivre l'exécution de son arrêt contre Boncerf (195). — II. Lit de justice du 12 mars 1776 pour l'enregistrement des édits (197) — Discours dans lesquels MM. d'Aligre et Séguier protestent contre l'imposition des deux premiers ordres (197). — Malgré l'enregistrement des édits, la politique de Turgot se trouve compromise par l'opposition qu'elle soulève (203). — Turgot a inquiété trop d'intérêts à la fois (204). — Pamphlets et chansons contre lui (206). — Agitation dans les campagnes contre les droits féodaux, et arrêt du parlement défendant d'exciter à aucune innovation (209). — III. La confiance du roi en Turgot est ébranlée (211). — Hostilité de la reine contre le contrôleur général (212). — Démission de Malesherbes (213.) — Lutte entre Turgot et Maurepas au sujet de la désignation du successeur de Malesherbes (214). — Lettres hautaines de Turgot à Louis XVI (214). — Sur les instances de la reine, Amelot est nommé ministre (216). — Révocation de Turgot (216). — IV. Dans les conditions où il entreprit ses réformes, l'échec de Turgot était fatal (217). — Il n'aurait pu réussir que s'il avait été soutenu par des assemblées délibérantes (218). — La faute capitale de Turgot est de n'avoir pas convoqué les États généraux (219). — Impressions causées par sa chute (220). — Il est regretté par le peuple, et ses idées lui survivent (222). — Son insuccès pousse la nation à croire à l'impuissance de la royauté et à compter sur elle-même (223).

CHAPITRE VII

I. Clugny n'avait pas les qualités d'un bon contrôleur général, et sa nomination est mal accueillie (225). — Réaction contre les économistes et contre leurs doctrines (226). — La grande majorité des deux premiers ordres est décidée à défendre le maintien de ses privilèges (228). — Rétablissement des jurandes et de la corvée (228). — Fondation de la loterie royale (229). — Enthousiasme en faveur des colonies américaines révoltées; le gouvernement se prépare à la guerre contre l'Angleterre (230). — Mauvaise gestion de Clugny; sa mort (233). — II Les attributions du contrôle général sont scindées, et réparties entre Taboureau et Necker (234). — Motifs qui ont déterminé la nomination de Necker (235). — Débuts de Necker comme banquier (236). — Sa confiance en lui-même; son ambition (237). — Dans son *Éloge de Colbert*, il se met en opposition avec les idées des physiocrates (238). — Son livre contre la liberté du commerce des grains (239). — Il sait persuader Maurepas de son mérite, et sa nomination est accueillie par le public avec faveur (241). — Comment il entend diriger l'administration des finances (242). — Il refuse tout traitement et donne les preuves d'un grand désintéressement (247). — Les contemporains estiment très haut ses talents (248) — Soins qu'il prend de sa réputation (248).

CHAPITRE VIII

I. Necker a pour système de demander à l'emprunt les ressources extraordinaires nécessitées par les dépenses de la guerre d'Amérique (251). — Au rebours de Turgot, il croit que la France peut emprunter sans cesse et ne pas gager ses emprunts par l'accroissement des recettes provenant de l'impôt (252). — Danger de ce système, qui occasionne un immense déficit, entretient le pays dans une sécurité trompeuse et est l'origine des embarras financiers sous lesquels a succombé la monarchie (254). — Necker l'a suivi par désir de popularité (253). — Il lui a valu l'admiration de la plupart des contemporains (256). — Difficulté de connaître le chiffre exact des sommes empruntées par Necker; elles montent à 530 millions de livres (258). — Pour l'époque à laquelle les emprunts de Necker ont eu lieu, ces sommes sont très importantes (260). — Necker a soldé chaque année avec des fonds d'emprunt une partie des dépenses normales (261). — Il n'a acquitté que 330 millions sur les 1,200 millions environ qu'a coûtés la guerre anglo-américaine (262). — Il a le mérite d'avoir été l'initiateur du crédit public en France (263). — Il multiplie les déclarations rassurantes afin d'inspirer confiance (264). — Déplorables conséquences de la politique financière de Necker (266). — Ce ministre a compris la puissance du crédit, mais il en a ignoré les lois et les limites (268). — II. Il a recours aux emprunts-loteries. Leur nature. Vices des emprunts-loteries qu'il négocie (269). — Il emprunte également sous forme de rente viagère (272). — Il a le tort de ne pas graduer l'intérêt d'après les chances de survie (273). — Il emprunte chèrement (276). — Inconvé-

nients des emprunts viagers (277). — Pourquoi les emprunts en rente perpétuelle étaient mal vus sous l'ancienne monarchie (280). — La caisse d'amortissement supprimée par Terray n'est pas rétablie par Necker (282). — III. Emprunts par l'intermédiaire des pays d'États, de la ville de Paris, etc. (283). — Les emprunts négociés par Necker sont à la fois trop multipliés et trop faibles (284). — Emprunts déguisés pratiqués sous diverses formes (285). — IV. Necker ne voit pas la distinction qui doit exister entre le Trésor et les faits annuels de recettes et de dépenses (287). — Embarras constants de la trésorerie sous l'ancien régime (288). — Ils avaient conduit les contrôleurs généraux à anticiper sur les recettes des années suivantes (288). — Necker augmente à son tour le montant des anticipations et il s'y prend mal pour les négocier (289). — En dépit des fautes par lui commises, il passe, de son temps, pour un financier éminent (290).

CHAPITRE IX

I. Caractère des réformes entreprises par Necker (292). — Il entend restreindre les dépenses de la cour, ce qui est un projet presque téméraire (293). — Elle est le centre des grâces et des faveurs (294). — Composition de la maison du roi; ce qu'elle coûte (296). — Necker introduit de l'ordre dans les dépenses et résiste aux sollicitations (298). — Difficultés que lui créent les prodigalités de la reine (300). — Le public ne les ignore pas et juge avec sévérité Marie-Antoinette (302). — Suppressions opérées en 1779 et 1780 dans le personnel de la maison du roi (304). — Sensation produite par les réformes introduites dans les services de la cour (306). — Necker ne peut pas toucher aux grandes charges (308). — II. Suppressions de nombreuses charges de finances (309). — Réorganisation du service des receveurs généraux (311). — Résistance que soulèvent ces mesures (313). — Necker se propose de modifier le régime de la ferme générale (315). — Son origine (315). — Impopularité des fermiers généraux (316). — Leurs gains sont moins élevés qu'on ne le suppose, mais certains fermiers étalent un luxe compromettant (317). — Le grand nombre et la nature des perceptions dont est chargée la ferme générale sont les vraies causes de l'hostilité qui existe contre elle (318). — La ferme n'apporte pourtant pas une grande rigueur dans le recouvrement des droits (319). — Développement de la fraude; ses causes (320). — Comparaison de Montesquieu entre les systèmes de l'affermage et de la régie des impôts (322). — Opinion des économistes et de Turgot contraire au premier de ces systèmes (323). — Perfection des règlements fiscaux de la ferme générale (325). — Avances faites à l'Etat par les fermiers généraux (327). — Necker aurait pu prendre les mesures que nécessitait la suppression de la ferme (328). — L'hostilité des particuliers contre la ferme générale est accrue par les critiques adressées à cette institution par la Cour des aides, dans ses remontrances de 1775 (328). — Necker se borne à retirer à la ferme générale la perception des droits d'aides et de contrôle, et il passe avec elle un bail dont les clauses sont avantageuses pour le Trésor (331). — Il crée la régie et l'administration générales (331). — Suppression des croupes (332).

CHAPITRE X

I. Efforts de Necker pour corriger les vices de la comptabilité publique (334). — Arrêt du Conseil de 1778, qui rattache plus intimement au Trésor les caisses des receveurs et payeurs (335). — Déclaration du roi, de 1779, sur les comptes à rendre par les comptables (337). — Necker a le tort de laisser subsister un trop grand nombre de caisses indépendantes (339). — Une déclaration de 1781 prescrit mais ne parvient pas à obtenir, l'envoi rapide au contrôle général des relevés partiels de recettes et de dépenses (340). — II. L'arbitraire préside, sous l'ancien régime, à la concession des pensions (342). — Elles sont considérées comme des actes de la munificence royale, et sont souvent accordées pour des motifs tout autres que les services rendus à l'État (343). — Ceux qui les obtiennent n'ont pas de droit à faire valoir (345). — La fermeté du contrôleur général est la seule barrière aux concessions abusives de pensions (346). — Nombreuses réductions opérées à différentes époques sur les arrérages des pensions (347). — La dépense momentanément réduite ne tarde pas à être accrue par de nouvelles concessions; sa progression (350). — Necker promet de payer exactement les arrérages, puis il réglemente à nouveau la matière des pensions en 1776 et 1778 (351). — Celles-ci continuent à s'accroître; leur montant en 1781 (354).

CHAPITRE XI

I. Malgré l'impopularité dont était entaché le système d'impôts, Necker se propose de le maintenir tel quel pendant la durée de la guerre d'Amérique (356). — Il songe à améliorer le régime de la gabelle (357). — Inégalité des droits de gabelle, suivant les provinces (358). — Contrebande du sel. Poursuites et saisies (359). — Dispositions rigoureuses des règlements concernant l'achat et l'emploi du sel (361). — Motifs qui ont empêché Necker d'atténuer et de généraliser les droits de gabelle (363). — II. Il se décide à perfectionner l'impôt des vingtièmes (365). — Cet impôt était une taxe sur les revenus (365). — Sa création en 1710 sous le nom de dixième; scrupules que son caractère de généralité excite dans l'esprit de Louis XIV (367). — Colères soulevées par l'arbitraire de sa perception; abonnements; rachat par l'ordre du clergé (369). — Son remplacement en 1725 par le cinquantième; son rétablissement en 1733, puis en 1741 (370). — Mécontentements constants suscités par cet impôt; son remplacement en 1749 par le vingtième (372). — Création d'un second vingtième en 1756, et remontrances de la cour des Aides en 1756 (374). — Abrogation de la permanence des rôles des vingtièmes en 1771 (376). — Critiques de la Cour des aides en 1775 contre la clandestinité des rôles (377). — Un arrêt du Conseil, en date du 2 novembre 1777, supprime les vingtièmes d'industrie dans les campagnes et facilite les réclamations (378). — Montant de l'impôt (380). — III. Pourquoi Necker veut modifier la législation sur la taille (381). — Brevet annuel de la taille et répartition de cet impôt entre les provinces, les élections et les paroisses (382). — Privilège des taxes d'office (383). —

Inégale répartition de la taille (384). — Exemptions fort nombreuses; l'assujétissement à la taille est un signe de roture (385). — Taille réelle, mixte et personnelle (386). — Réglementation des exemptions par l'édit de juillet 1766 et critiques de la Cour des aides, qui affirme le droit de la noblesse et du clergé de ne point payer la taille (387). — Injustices commises par les collecteurs dans la répartition individuelle (389). — Difficultés et périls de la tâche imposée aux collecteurs (391). — Cadastre dans plusieurs provinces (393). — Efforts de Turgot pour améliorer l'assiette de la taille dans le Limousin (394). — Perfectionnements introduits en Champagne, en Auvergne, dans l'Ile-de-France (395). — Une déclaration de 1778 facilite les réclamations (396). — Au lieu de remplacer les collecteurs par des agents spéciaux, Necker laisse subsister la collecte dans les campagnes (397). — Il fait rendre, en 1780, une déclaration royale portant que la taille ne pourra, à l'avenir, être accrue qu'en vertu d'un édit enregistré (399). — Elle est accueillie avec faveur, quoiqu'elle ait en fait peu de portée (402).

CHAPITRE XII

Campagne entreprise par les économistes et la cour des Aides en faveur de la constitution d'assemblées provinciales, qui auraient pour principale attribution la répartition de la taille (404). — La publicité donnée aux remontrances de 1775 décide Necker à proposer au roi une réforme en ce sens (406). — Considérations administratives et financières qu'il développe à l'appui de la réforme (407). — Il plaint les contribuables et les déclare surchargés d'impôts (410). — Avantages politiques et sociaux qu'il attend du fonctionnement des assemblées provinciales (411). — Pour être efficace cette réforme aurait dû s'appliquer à tous les pays d'élections (412). — Necker a le tort de ne doter d'une assemblée provinciale que la généralité du Berri, et de ne créer cette assemblée qu'à titre d'essai (413). — Ainsi restreinte, la réforme accomplie par l'édit du 12 juillet 1778 passe à peu près inaperçue (414). — En ne rendant pas l'assemblée élective, en maintenant la division des ordres et en admettant la délibération en commun, cet édit mécontente à la fois la noblesse et le tiers-état (415). — Dès sa première session, l'assemblée du Berri demande que ses membres procèdent de l'élection (418). — Institution en 1779 de l'assemblée provinciale de la Haute-Guienne, et tentatives avortées pour créer deux autres assemblées (419). — Dans son Compte rendu de 1780, Necker donne de nouveaux motifs à l'appui de la formation d'assemblées provinciales (420).

CHAPITRE XIII

Prospérité croissante et satisfaction générale sous le ministère de Necker (423). — Multiples attributions du contrôleur général des finances (424). — Édit de 1778 abolissant le servage sur les terres de la couronne, mais se bornant à faciliter les affranchissements sur les terres seigneuriales (425). — Édit de 1779 accordant aux manufactures la liberté des procédés de fabrication (427). — Multiplicité et inconvénients des péages seigneuriaux; un arrêt du Conseil de 1779

les déclare rachetables (430). — Leur rachat n'a d'ailleurs pas lieu (432). — Necker couvre de sa protection la Caisse d'escompte et en fait une institution financière importante (433). — Sa création en 1776, afin de remédier au défaut de tout grand établissement de banque en France. Turgot lui accorde le droit d'émission (434). — Il a le tort de limiter à 4 p. 100 le taux de ses prêts, et de lui emprunter 10 millions (435). — La Caisse se fait exonérer de cette avance à l'État, et développe ses affaires (437). — Un arrêt du Conseil de 1779 lui donne de nouveaux statuts, porte à 4 1/2 p. 100 le maximum de l'escompte et atteste officiellement sa solvabilité (437). — Quoique n'étant pas tenue de posséder une réserve métallique, elle inspire confiance et aide au succès des opérations de Necker (438).

CHAPITRE XIV

I. Les questions d'impôt sont l'objet, sous Necker, des préoccupations publiques (441). — Dès 1770 une brochure avait demandé l'aliénation des biens du clergé, pour en consacrer le prix au remboursement des dettes de l'État (442). — Calculs d'Expilly sur le nombre des membres du clergé et sur les revenus de cet ordre (443). — Abbayes, prieurés, chapitres et couvents (445). — Revenus des évêchés (445). — Opinion de Montesquieu contraire à l'extension de la mainmorte ecclésiastique (446). — Les attaques répétées des philosophes contre le christianisme et l'église réussissent à détacher de celle-ci beaucoup de Français (447). — La noblesse et la bourgeoisie trouvent trop grandes les richesses du clergé (448).— Importance de ses possessions territoriales (450). — Valeur des dîmes; leur impopularité (451). — Impositions payées par le clergé dit étranger (452). — Privilèges pécuniaires du clergé de France (453). — Décimes ecclésiastiques; leur répartition, leur emploi (454). — Les assemblées générales du clergé et les dons gratuits (455). — Le clergé parvient, en 1751, à obtenir l'exemption des vingtièmes; brochures publiées à cette occasion contre ses privilèges pécuniaires (457). — Au moment de la guerre d'Amérique, nouvelles brochures en faveur de la confiscation des biens des couvents (460). — Ecrits publiés en 1779 à l'effet de réclamer l'imposition des biens ecclésiastiques (462). — On s'attend à ce que Necker réalise cette réforme, mais il se borne à négocier avec le clergé l'octroi d'un don gratuit (463). — Traitement insuffisant assuré aux prêtres des paroisses rurales; insuccès des efforts tentés par Machault afin d'améliorer leur situation (465). — Réclamation des curés du Dauphiné en 1780; Necker, en la repoussant, mécontente le bas clergé (468). — II. Ouvrages divers demandant la suppression des droits sur les consommations et celle des exemptions pécuniaires (469). — Importance du *Traité de la réforme de l'impôt* par Le Trosne (471). — Sensation produite par la publication en 1778 des remontrances adoptées en 1775 par la cour des Aides (473). — Vives critiques qu'elles font des taxes indirectes (475). — Elles demandent la suppression de la capitation (477). — A l'origine, cet impôt n'admettait pas d'exemptions (477). — Des inégalités n'avaient pas tardé à s'y introduire (478). — Il était devenu un accessoire de la taille, et, à ce titre, était très impopulaire (479). — Article de l'*Encyclopédie* reflétant la passion des Français contre les privilèges pécuniaires (481).

CHAPITRE XV

Necker voyant l'importance prise dans les préoccupations publiques par les questions financières, se détermine à publier un livre sur l'état des finances royales (484). — C'était rompre avec la tradition, qui voulait que les recettes et dépenses de l'État restassent secrètes (485). — Le principal motif qui pousse Necker à entreprendre cette publication est, en dehors des considérations de gloire personnelle qu'il s'en promet, le désir de consolider le crédit public en dépeignant comme prospère la situation financière de la France (487). — Plan de son ouvrage (488). — Pourquoi il lui donne le simple nom de *Compte rendu au roi* (489). — Il y établit que c'est un devoir pour le roi d'instruire son peuple de la situation des finances (490). — Il blâme le secret gardé par ses prédécesseurs sur leurs opérations (492). — Il proclame la nécessité des impôts en temps de guerre, mais affirme que les recettes ordinaires dépassent les dépenses de même nature (493). — Il condamne l'abus des anticipations et l'emploi du papier-monnaie (495). — Il vante les économies par lui réalisées (497). — Sombre peinture qu'il fait de l'avidité des courtisans (497). — Ce qu'il dit des vingtièmes, de la taille et de la corvée (499) — Son plan pour la réforme de l'impôt du sel et des droits de traites (501). — Ses idées sur la liberté de l'industrie et sur celle du commerce des grains (502). — Lacunes volontaires du budget joint au *Compte rendu* (504). — Énumération des recettes (505). — Énumération des dépenses (507). — Annonce d'un excédent de recettes (509). — En réalité, déficit de 114 millions en 1780 et de 80 millions en 1781 (510).

CHAPITRE XVI

I. La publication du *Compte rendu* a excité les Français à s'emparer de la direction des finances publiques, mais elle les a trompés sur la gravité de la situation financière (511). — Elle est acclamée par les contemporains comme la preuve de leur droit d'être consultés sur les recettes et dépenses de l'État (512). — Elle obtient un succès sans précédent (513). — Mécontentement qu'en éprouve Maurepas (517). — Necker l'avait déjà froissé en obtenant du roi le renvoi de M. de Sartines (517). — Maurepas encourage les libelles contre Necker (518). — Il fait imprimer et publier le mémoire de celui-ci sur les assemblées provinciales, afin que les attaques contre les parlements contenues dans ce mémoire suscitent une querelle entre eux et le directeur des finances (521) — Les parlements sont en effet irrités, mais Louis XVI soutient son ministre (524). — Necker, se croyant sûr de l'appui royal et voulant en imposer à ses ennemis, demande l'entrée au Conseil (525). — Comment Maurepas profite habilement de cette démarche imprudente pour décider le roi à le renvoyer (528). — Faute inconsciente que commet Louis XVI en cette circonstance (529). — II. Inquiétude et mécontentement causés par la chute de Necker (531). — Manifestations en son honneur (533). — Conséquences néfastes produites par sa retraite (534). — III. Caractères généraux des sept années dont on vient de lire l'histoire (536).

SAINT-DENIS. — IMPRIMERIE H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS. — 5915

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

PAR

CHARLES GOMEL

LES DERNIERS CONTROLEURS GÉNÉRAUX

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes, du Dictionnaire de l'Économie politique, du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation.

RUE RICHELIEU, 14

—

1893

SAINT DENIS. — IMPRIMERIE H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS.

INTRODUCTION

Dans un précédent volume, consacré aux ministères de Turgot et de Necker, nous avons montré la royauté prenant l'initiative des réformes, confiant la direction des finances successivement à deux ministres, dont l'un avait presque du génie et l'autre de l'habileté, enfin proclamant elle-même que le régime fiscal et économique auquel la France était soumise depuis des siècles avait besoin de subir de profondes modifications. Nous avons dit que le pays avait, par suite, conçu l'espoir de grands et prochains changements, destinés d'une part à associer dans une certaine mesure les citoyens à la gestion des affaires publiques, d'autre part à rendre les impôts moins inégaux, moins arbitraires et moins lourds. Nous avons signalé qu'il avait pris d'autant plus aisément patience que son attention était alors en partie absorbée par une guerre entreprise au nom de la liberté des peuples, et qu'il voyait avec admiration le gouvernement faire face aux dépenses de cette guerre sans recourir, comme il l'avait toujours fait en pareille circonstance, à l'augmentation des contributions. Tout annonçait donc un règne glorieux et réparateur, et les Français, imbus des enseignements qu'avaient répandus les philosophes et les économistes,

fiers de l'éclat de leur littérature et des progrès de la science, avaient la conviction que leur sort, peut-être même celui de l'humanité en général, bénéficieraient bientôt des plus heureuses améliorations.

Mais pour qu'une nation ait chance de voir la transformation de ses conditions sociales, financières et politiques s'opérer sans bouleversement, il faut qu'elle possède un gouvernement assez éclairé pour se rendre compte de la grandeur de sa tâche, assez sage et assez énergique pour discerner les réformes nécessaires, résister aux utopies, briser les résistances contraires à l'intérêt général et ménager autant que possible la transition de l'état de choses ancien à l'état de choses nouveau. Or, sous l'ancienne monarchie, toute l'autorité résidant en la personne du roi, la France était bien ou mal gouvernée, suivant que celui-ci était doué de talents supérieurs ou qu'il en manquait. Supposons donc le trône occupé, après Louis XV, par un habile politique, par un souverain aux idées larges, capable de comprendre son époque et les aspirations de ses sujets : il aurait pris la direction du mouvement réformateur et modernisé des institutions qui, avec le temps, étaient devenues odieuses et incompréhensibles à la grande masse de la nation. Au contraire, Louis XVI était dépourvu des qualités qui font les grands rois; jamais même le pouvoir suprême n'a été exercé en France par un prince d'une volonté aussi vacillante et d'une intelligence aussi médiocre. A aucun moment il ne se traça un plan de conduite qui lui fût personnel; à aucun moment il ne se sentit prêt à surmonter les obstacles qui se dresseraient sur sa route. A peine entrevoyait-il le but que son intérêt lui conseillait d'atteindre, et il n'agissait que mû par une impulsion étrangère. Malgré son incontestable loyauté, il abandonna successivement à peu près tous ses ministres. Dans nos précédents récits nous avons donné des preuves de son manque de carac-

tère. On verra dans le présent volume que pendant les huit années dont nous écrivons l'histoire, il se conduisit avec non moins d'incohérence et d'aveuglement.

En recevant la couronne, il s'était, on le sait, placé sous la tutelle du vieux Maurepas. Quand celui-ci lui eut dicté le renvoi de Necker, il s'adressa à lui pour savoir par qui il devait le remplacer, et Maurepas lui ayant recommandé Joly de Fleury, il le nomma contrôleur général. Le public se demanda comment il se faisait qu'un magistrat sans compétence financière fût chargé de la direction du Trésor royal, dans un temps où notre guerre contre l'Angleterre n'était pas terminée, et où le crédit de l'État commençait à être ébranlé. Mais Maurepas avait bien su ce qu'il faisait : son but avait été de soustraire le roi et son peuple aux tendances libérales, dont les précédents titulaires de l'administration des finances avaient été les inspirateurs. En mettant à la tête de cette administration un conseiller d'État connu pour son hostilité à toute innovation, il espérait en finir avec les tentatives de réformes. En effet, n'en entendant plus parler, Louis XVI n'y pensa plus, et quand quelques mois plus tard Maurepas mourut, il accorda sa confiance à son ministre des Affaires étrangères, à Vergennes, qui la méritait certes pour la façon dont il sauvegardait dans nos relations avec les autres puissances de l'Europe les intérêts du royaume, mais qui, au point de vue de la politique intérieure, était un partisan du maintien de l'autorité absolue. A partir de la chute de Necker, l'orientation gouvernementale se trouva donc modifiée, il ne fut plus question d'améliorer la situation des contribuables, et les espérances qu'avait suscitées le début du règne parurent indéfiniment ajournées.

Cependant de graves embarras assaillaient le contrôleur général. Joly de Fleury, à peine arrivé au ministère, avait constaté que l'excédent de ressources mis en lu-

mière par le *Compte rendu* de son prédécesseur n'existait pas, et pour inspirer confiance aux prêteurs il avait, au mois d'août 1781, accru les droits sur les consommations, puis au mois de juillet 1782 créé un troisième vingtième. Ces mesures avaient causé un mécontentement général, les parlements avaient protesté, et celui de Besançon n'avait pas craint de faire appel aux Etats généraux, par le motif qu'ils possédaient seuls le droit d'imposer la nation. Mais la convocation des Etats généraux était une extrémité à laquelle le gouvernement n'entendait pas se soumettre. Dès lors comment se procurer de l'argent? Il fallait en revenir au système des emprunts directs et indirects, par l'émission de rentes et par la création de charges vénales. Joly de Fleury emprunta donc sous ces deux formes, et quand la paix avec l'Angleterre fut signée, au mois de janvier 1783, il proposa à Louis XVI d'établir un comité des finances, qui procéderait à la liquidation des dettes provenant de la guerre et fixerait les dépenses annuelles de chaque département ministériel. En même temps il lui dévoila l'existence d'un déficit chronique, et la nécessité d'introduire l'économie dans les divers services de l'État. Le roi s'empressa de sanctionner, par un édit du mois de février 1783, les vues de son contrôleur général; mais, cédant à une intrigue de cour, il le disgraciait un mois après, et, sans prendre conseil de personne, il lui donna pour successeur Lefèvre d'Ormesson, dont il estimait la modestie et l'honnêteté.

Malheureusement d'Ormesson n'avait ni autorité, ni talent. Après avoir contracté des emprunts onéreux, obtenu quelques millions de la Caisse d'escompte, suspendu le remboursement à vue des billets de cette banque, amené ainsi une crise très préjudiciable au commerce, rompu sans en avoir le droit le bail de la Ferme générale, et mécontenté les courtisans par son esprit d'économie, il dut se retirer après sept mois de ministère.

Cette fois Louis XVI ne se mêla plus de choisir l'homme auquel il convenait de remettre le contrôle général : il se laissa guider par Vergennes et par les principaux personnages de la cour. Leur candidat était Calonne : il fit donc de lui son ministre des finances.

Calonne arrivait aux affaires avec la réputation d'un dissipateur, mais d'un administrateur plein de dextérité, fertile en ressources et hardi dans ses conceptions. Cette réputation était méritée. Ses adversaires objectaient, il est vrai, que son absence de scrupules, sa légèreté d'esprit et son extrême confiance en lui-même l'exposaient à mener presque inconsciemment la royauté aux abîmes, et leurs craintes furent justifiés par ses actes. Il parvint en effet au ministère avec un plan parfaitement arrêté dans sa tête. Il avait noté que Necker s'était couvert de gloire en procurant au Trésor uniquement par l'emprunt les ressources dont il avait besoin : donc il suivrait le même procédé. Joly de Fleury n'avait-il pas d'ailleurs soulevé une vive opposition par l'accroissement de certaines taxes? Donc il aurait soin de ne pas aggraver les contributions. Enfin, si Joly de Fleury et d'Ormesson étaient tombés du pouvoir, c'est parce qu'ils s'étaient fait à la cour beaucoup d'ennemis : donc il se créerait dans l'entourage du souverain un parti puissant, en multipliant les faveurs et en ne refusant rien aux solliciteurs. Il était, au surplus, persuadé que la France était assez riche pour supporter de grandes dépenses, et qu'un gouvernement a d'autant plus de crédit qu'il évite de paraître gêné.

Son administration fut bien celle qu'on pouvait attendre d'un ministre animé de pareilles idées. Trois ans de suite il émet un gros emprunt, et dans l'intervalle il place dans le public, en aussi grande quantité que consentent à en absorber les capitalistes, des rentes qui dépassent le montant légal d'emprunts antérieurs. Il crée

de nouvelles places de finances, des charges et des offices plus ou moins inutiles, qu'il vend à beaux deniers comptants. Il porte les anticipations, c'est-à-dire les engagements du Trésor sur des revenus non encore échus, à un chiffre qu'elles n'avaient jamais atteint. En même temps il entreprend de grands travaux publics, met à la disposition de ses collègues tout l'argent qu'ils réclament, et répand les grâces autour de lui avec une facilité qui étonne ceux mêmes qui en profitent. Il liquide peu à peu les dettes de la dernière guerre, annonce dans les préambules de ses édits fiscaux que la libération de l'État marche à grands pas, affirme de la façon la plus solennelle que la situation du Trésor n'a été à aucune époque aussi brillante, et institue une caisse d'amortissement qui, suivant lui, doit éteindre prochainement la dette publique. Favorisée par les émissions de rentes et par la création d'un certain nombre de sociétés financières ou industrielles, la spéculation donne lieu à un jeu désordonné, que le contrôleur général favorise ou poursuit, suivant les circonstances. A la suite du rétablissement de la paix, la richesse publique fait d'ailleurs des progrès qui amènent une notable plus-value dans le rendement des impositions. Bref, pendant trois ans la France vit dans l'illusion de la prospérité. Le roi n'est pas assez perspicace pour reconnaître qu'un système consistant à dépenser plus que jamais a pu difficilement changer le déficit en un excédent de recettes, et ses sujets, dépourvus de tout moyen de contrôle, croient de bonne foi l'abondance revenue dans le Trésor royal.

Il était au contraire singulièrement obéré, et ne se remplissait momentanément que grâce aux fonds qu'y versaient les prêteurs. Mais les parlements veillaient, et dès 1784 ils protestèrent contre des emprunts qui devaient un jour entraîner, qu'on le voulût ou non, une augmentation des impôts. L'année suivante ils renouvelèrent

leurs remontrances avec tant d'énergie, que Calonne fut obligé de s'avouer qu'il ne pourrait plus emprunter, sans entendre les cours souveraines lui dénier le droit de le faire et le mettre en demeure de réunir les États généraux. D'un autre côté, à force de faire des avances à l'Etat, les banquiers commençaient à concevoir de la défiance; les acheteurs de titres de rente devenaient plus rares, et pour en trouver il fallait leur allouer des intérêts de plus en plus élevés; enfin les partisans de Necker, dont le nombre avait grossi à la suite de la publication d'un ouvrage de cet ancien ministre sur *l'Administration des finances de la France*, ouvrage dont le succès avait été plus considérable encore que celui du *Compte-rendu*, fomentaient dans le public une sourde opposition contre le contrôleur général et lui reprochaient ses gaspillages. Dans ces conditions, Calonne eut le sentiment très net que les expédients qui avaient jusqu'alors suffi devaient être abandonnés, et s'inspirant des désirs de la nation, de la poussée des esprits vers le progrès, l'égalité et la liberté, il eut comme une vision de l'avenir. Au mois d'août 1786, dans un entretien avec Louis XVI, il lui révéla l'existence d'un important déficit, l'impossibilité d'emprunter davantage, l'injustice d'accabler de nouvelles taxes la classe des contribuables qui déjà ne payaient que trop eu égard à la pauvreté de la plupart d'entre eux, l'immensité des ressources que trouverait au contraire le fisc dans l'imposition des privilégiés, les facilités que leur imposition procurerait au gouvernement pour alléger quelques-uns des droits les plus onéreux au peuple, la nécessité d'habituer les Français à se mêler de la gestion de leurs intérêts collectifs et en conséquence d'instituer partout des assemblées locales et provinciales, enfin l'urgence de convoquer une assemblée des Notables du royaume, qui serait saisie de toutes ces mesures, qui se hâterait de les examiner et dont l'approbation permet-

trait au gouvernement de se passer au besoin de celle des parlements.

Louis XVI était ainsi ramené par la force des choses à une politique de réformes. Ce revirement ne lui déplut pas. Il ne se demanda pas si Calonne était entouré d'assez de considération pour décider les représentants des deux premiers ordres à renoncer à leurs privilèges pécuniaires, renonciation à laquelle le clergé s'était refusé tout récemment encore, et si, après avoir tant de fois déclaré que les finances étaient en excellent état, il jouirait d'une autorité suffisante sur les Notables pour les déterminer à combler, d'accord avec lui, un déficit qu'il avait beaucoup accru par son administration dépensière. L'entrain de son contrôleur général le domina, il partagea ses espérances et lui permit de communiquer ses projets à Vergennes et à Miroménil qui s'y rallièrent, le premier parce qu'il y vit un moyen de diminuer le pouvoir des parlements, le second parce qu'il espéra que Calonne échouerait devant l'opposition des Notables et serait, par suite, forcé de quitter le ministère. Mais Vergennes et Miroménil n'étaient pas pressés de voir se réunir une assemblée délibérante. Aussi, malgré l'insistance de Calonne, qui ne cachait plus au roi et à ses deux collègues que si on ne lui créait pas immédiatement des ressources, il ne saurait comment couvrir les dépenses des premiers mois de 1787, ils furent d'avis d'attendre et Louis XVI attendit. Enfin, dans les derniers jours de décembre, le contrôleur général obtint que les lettres de convocation fussent envoyées et que le jour de la réunion de l'assemblée fût fixé au 29 janvier 1787.

Cette nouvelle éclata en France comme un coup de foudre, et elle y excita une appréhension générale. L'opinion se répandit immédiatement que si Calonne faisait appel à des Notables, c'est parce qu'il y était contraint par la pénurie du Trésor et qu'il comptait les trouver

plus complaisants que les membres des cours souveraines. On critiqua les choix du ministre dès qu'ils furent connus, on accabla de railleries les Notables, à raison de la servilité qu'on leur supposait, on leur dénia hautement le droit de consentir à aucune augmentation des contributions, et le mot d'États généraux fut bientôt dans toutes les bouches. Les mauvaises dispositions du public devinrent plus défavorables encore, quand on sut que Calonne en était réduit à emprunter 70 millions à la Caisse d'escompte, et quand on apprit qu'afin de soutenir les cours des effets royaux à la Bourse, il avait fourni à des intermédiaires, connus comme les pires agioteurs, des sommes importantes, qui furent, du reste, perdues dans une spéculation insensée.

Les dispositions des Notables seraient-elles meilleures? Comme Calonne les avait nommés, il était supposable qu'ils hésiteraient à se prononcer contre lui. Mais il avait cru inutile de s'assurer préalablement de leur dévouement à sa personne et de leurs tendances plus ou moins libérales. Bien plus, au fur et à mesure qu'ils arrivèrent à Versailles, il ne se mit pas en relation avec eux, ne leur parla pas des projets qu'il comptait leur soumettre et ne chercha aucunement à s'entendre avec quelques-uns d'entre eux, afin qu'ils défendissent dans l'assemblée sa politique. Il commit une autre imprudence : aucun des rapports qui devaient être adressés aux Notables n'ayant été rédigé d'avance, il recula à plusieurs reprises la date de la séance d'ouverture et laissa de la sorte à une foule d'intrigues le temps de se nouer. Sur ces entrefaites, Vergennes mourut, et la disparition de ce ministre qui aurait pu le conseiller, en imposer à ses adversaires et inspirer au roi quelque fermeté, le laissa sans appui dans le ministère, car ses collègues ne cachaient pas leur hostilité. Il ne s'en émut pourtant pas, et lorsque l'assemblée se réunit le 22 février, il parla en orateur certain d'un écla-

tant succès. Mais il fut vite détrompé : l'annonce d'un déficit de plus de 100 millions frappa ceux qui l'écoutaient d'une véritable stupeur, tant on était loin de croire à une situation financière aussi compromise, et dans la capitale, dans les provinces, on l'accusa d'avoir par ses dilapidations ruiné la France. Il devint aussitôt l'objet d'une immense impopularité, et quand même ses projets auraient été bien conçus, il suffisait qu'ils émanassent de lui pour soulever une opposition unanime. Le tiers état, si intéressé pourtant à la disparition des privilèges pécuniaires, alla jusqu'à perdre de vue que Calonne en proposait l'abolition. Il aima mieux louer les Notables du courage avec lequel ils critiquaient toutes les propositions ministérielles, et ne s'aperçut pas qu'ils étaient menés par un intrigant, l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne, qui ne visait qu'à supplanter Calonne. Il ne distingua même pas la manœuvre de la noblesse et du clergé qui, sous prétexte d'épargner au pays une aggravation de ses charges, voulaient éviter avant tout l'extension des impôts aux deux ordres privilégiés. En eux-mêmes les projets du ministre des finances prêtaient d'ailleurs, il faut le reconnaître, aux plus sérieuses objections; ils n'avaient pas été suffisamment étudiés, et ils soulevaient tant de questions que leur discussion menaçait de se prolonger indéfiniment. Ce n'était pas ce que Calonne avait promis à Louis XVI. Celui-ci perdit patience, et soudain il le destitua, le même jour où sur sa demande il avait disgracié un de ses principaux adversaires, le garde des sceaux Miromenil.

En réalité la chute de Calonne était l'œuvre de Brienne. Cependant l'archevêque de Toulouse ne fut pas appelé immédiatement au contrôle général. Ce poste fut confié pendant trois semaines à un vieillard sans capacité, M. de Fourqueux; puis, le 1er mai 1787, Brienne entra dans le ministère. Sa réputation d'habileté était grande, et la

voix publique le désignait depuis longtemps pour les hautes fonctions que le roi venait de lui conférer. Par malheur, jamais réputation ne fut plus usurpée. On put s'en apercevoir de suite, car, devant les Notables, Brienne ne sut que soutenir les plans de son prédécesseur, quoiqu'il les eût plus que tout autre discrédités, et après avoir fait voter un édit d'emprunt de 60 millions, il jugea prudent de cloré l'assemblée, sans avoir obtenu d'elle ni l'abandon des privilèges pécuniaires des deux premiers ordres, ni une amélioration quelconque dans les ressources permanentes de l'État.

S'ils s'étaient refusés à comprendre les embarras trop réels du Trésor royal, s'ils avaient contesté sinon la réalité, du moins le montant du déficit, s'ils n'avaient consenti à sacrifier aucune des exemptions des privilégiés, les Notables avaient en revanche répandu dans tout le royaume ces deux idées : que le roi ne se considérait plus comme en droit d'imposer ses sujets suivant son bon plaisir, et que le jour où il serait vraiment nécessaire de créer de nouvelles impositions, l'intervention des États généraux deviendrait indispensable. En outre, le refus de concours opposé au gouvernement par une assemblée dont il avait lui-même choisi les membres, fut interprété comme un signe manifeste de la décadence de l'autorité royale. Il n'y avait qu'un moyen de relever son prestige : c'était de publier, au lendemain de la séparation des Notables, des édits qui auraient sanctionné les diverses réformes dont ceux-ci s'étaient entretenus. Mais Brienne, inquiet du vide qui existait dans le Trésor, ne songea qu'à créer des impôts pour combler en partie le déficit. Au mois de juillet il soumit donc à l'enregistrement du parlement deux projets d'édit, l'un établissant une contribution foncière, dite subvention territoriale, sur toutes les propriétés nobles, ecclésiastiques ou roturières, l'autre quadruplant les droits de timbre. Ces deux lois fiscales

ménageaient en somme les intérêts du tiers état, car le timbre n'est supporté que par les citoyens aisés, et les biens du clergé et de la noblesse auraient été atteints par la subvention territoriale, à l'égal des biens possédés par les bourgeois ou les paysans. Mais leur simple présentation heurtait deux préjugés enracinés dans l'esprit public par les écrits des économistes, par ceux de Necker et par maintes déclarations gouvernementales : l'un, que la France ne pouvait pas acquitter plus d'impôts qu'elle ne le faisait; l'autre, que les revenus du roi atteignaient un chiffre assez élevé pour couvrir toutes les dépenses légitimes de l'État. Il en résulta que les projets relatifs à la subvention territoriale et au timbre excitèrent l'indignation des contribuables. Le parlement en profita fort habilement, il réclama des économies, allégua qu'elles éteindraient le déficit, proclama qu'il appartiendrait aux seuls États généraux de créer de nouvelles impositions, et refusa d'enregistrer les édits. En se faisant ainsi l'interprète du sentiment général, il acquit une popularité menaçante pour le ministère, et elle ne fit que grandir quand on vit ce dernier user de la formalité d'un lit de justice et exiler à Troyes les membres du parlement. La Chambre des comptes, la Cour des aides, se joignirent alors au parlement pour réclamer les États généraux, des désordres éclatèrent dans Paris, et Brienne, qui venait d'être nommé principal ministre, ne vit d'autre expédient pour calmer l'agitation que de rappeler le parlement et de retirer ses deux édits fiscaux.

Puisqu'il lui fallait renoncer à trouver des ressources dans l'augmentation des impôts, il résolut d'emprunter, et il présenta au parlement un projet d'édit qui autorisait une série d'emprunts pour 1787 et les années suivantes. Mais les protestations auxquelles ce projet donna lieu dans la séance du 19 novembre eurent pour conséquence l'exil du duc d'Orléans et l'arrestation de deux conseillers.

Aussitôt les parlements de province adoptèrent de violentes remontrances contre le despotisme ministériel, les pairs du royaume eux-mêmes dénoncèrent l'abus d'autorité commis au nom du roi, la crainte de la banqueroute se répandit, et de nombreux écrits parurent, les uns pour démontrer les vices des contributions existantes, les autres pour établir que le remède aux embarras du Trésor était la suppression des privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. La publication d'un compte financier faite par Brienne au mois de mars 1788, compte qui accusait un déficit supérieur à celui avoué par Calonne, porta d'ailleurs un nouveau coup au crédit de l'État, et la réunion des États généraux apparut de plus en plus comme une nécessité.

Telle n'était pourtant pas la solution qu'envisageait Brienne. D'accord avec le garde des sceaux Lamoignon, il se crut assez fort pour procéder à une réorganisation du pouvoir judiciaire, qui aurait considérablement réduit le rôle des parlements, et qui aurait par suite débarrassé le gouvernement de la censure malveillante et souvent peu éclairée des cours souveraines. Dans un temps calme, la réforme de la magistrature eût répondu aux vœux de l'opinion publique; mais dans les circonstances où elle fut opérée, elle passa pour une entreprise despotique, on n'y vit qu'une tentative pour réduire au silence les seuls corps auxquels il appartînt en France de blâmer la mauvaise administration des ministres et de s'opposer à l'accroissement des impôts. Aussi le lit de justice tenu le 8 mai 1788 pour l'enregistrement des édits concernant la restriction des pouvoirs des parlements et la création de la cour plénière excita-t-il dans la capitale et dans les provinces une explosion de mécontentement, et un cri général s'éleva en faveur de la convocation des États généraux. Des troubles eurent lieu à Paris, à Rennes, à Grenoble, à Pau; les tribunaux s'insurgèrent contre les

nouveaux édits, et une assemblée du clergé, tout en se prononçant pour le maintien des immunités ecclésiastiques, demanda que la nation fût invitée à nommer des députés, afin qu'ils avisassent aux mesures que comportait la situation du royaume.

La politique de résistance ne réussissant pas, Brienne espéra que la promesse des États généraux lui ramènerait des partisans. Il fit donc rendre un arrêt du Conseil, en date du 8 août, qui annonça qu'ils se réuniraient au mois de mai suivant. Mais la difficulté était de gagner cette époque, car l'argent manquait et les paiements les plus urgents restaient en souffrance. Le 16 août, un arrêt du Conseil disposa qu'à l'avenir le Trésor les ferait pour partie en papier, et, deux jours plus tard, un autre arrêt attribua cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte. C'était un commencement de banqueroute, et l'effet en fut tel qu'au bout de peu de jours le roi et la reine, malgré leur amitié pour Brienne, reconnurent impossible son maintien au ministère. Le roi n'aurait pas voulu rappeler Necker, mais cédant à la pression de l'opinion publique qui voyait en lui un sauveur, il prit le parti de le nommer ministre des finances.

Jamais nomination n'excita autant d'enthousiasme, et les premiers actes de Necker furent combinés de manière à donner pleine satisfaction aux sentiments populaires : l'arrêt du 16 août fut abrogé; un prêt fait par la Caisse d'escompte permit de reprendre les paiements en espèces; une déclaration royale du 23 septembre annonça que les États généraux se tiendraient au mois de janvier 1789; les parlements furent rétablis dans leurs fonctions et Lamoignon fut disgracié.

Mais comment seraient composés les États généraux et suivant quelles formes délibéreraient-ils? Suivrait-on les formes observées en 1614, époque à laquelle ils s'étaient réunis pour la dernière fois? Autrement dit,

seraient-ils divisés en trois chambres, une pour chaque ordre, et chacune des chambres disposerait-elle d'une voix? Ou bien au contraire les députés du clergé, de la noblesse et du tiers délibéreraient-ils ensemble? Ces questions passionnaient tous les Français, et chaque jour elles étaient traitées dans des brochures, car un arrêt du Conseil du 5 juillet précédent ayant invité les écrivains à se livrer à des recherches au sujet de la composition et du mode de délibération des États généraux, ils usaient largement de cette invitation. D'un côté l'on invoquait la tradition, la constitution de la monarchie, et la nécessité de tenir la balance égale entre les trois ordres dont se composait la nation. Dans l'autre camp, on soutenait que les privilégiés ne formaient qu'une infime minorité, qu'il était donc injuste de leur assurer la majorité dans les États généraux, que ceux-ci d'ailleurs étaient convoqués pour supprimer les abus et les privilèges, que dès lors il fallait que dans la prochaine assemblée les trois ordres délibérassent en commun, et que le tiers état comptât au moins autant de représentants que la noblesse et le clergé réunis. Entre ces deux systèmes, lequel choisir? A vrai dire, il n'y avait pas lieu d'hésiter : du moment qu'il allait réunir les États généraux et qu'il comptait effectuer des réformes, le gouvernement avait tout intérêt à marcher d'accord avec le tiers et à chercher son point d'appui dans le troisième ordre, aussi dévoué au roi que les deux premiers, et infiniment plus nombreux, plus actif, plus influent. Necker cependant n'osa pas se prononcer nettement pour ou contre le tiers. Par manque d'élévation dans l'esprit, par crainte de mécontenter la noblesse et le clergé, par désir aussi de se ménager une situation d'arbitre entre les privilégiés et les non-privilégiés, il ne trancha pas le différend qui existait entre eux. Aussi le voit-on, au risque de retarder de trois mois l'ouverture des États généraux, convoquer de nouveau les Notables,

afin d'avoir leur avis sur les difficultés que soulève la tenue de cette assemblée; observer devant eux une absolue neutralité; négliger les multiples avertissements qui lui signalent l'emportement avec lequel les habitants des campagnes et des villes réclament le vote par tête; dicter au roi un arrêt du Conseil qui accorde simplement au tiers un nombre de députés égal à celui des deux premiers ordres; enfin ne pas même régler le point de savoir comment et par qui s'opérera la vérification des pouvoirs des députés, de sorte que le conflit entre les ordres est sûr d'éclater dès le lendemain du jour où s'ouvriront les États généraux.

Il est du reste rempli de confiance dans leurs résultats. Il s'imagine le peuple français vertueux, animé de l'esprit de concorde et de sacrifice. Il ne doute pas que les représentants du clergé et de la noblesse abandonneront leurs privilèges pécuniaires, que les représentants du tiers état respecteront la supériorité sociale des nobles et des ecclésiastiques. En vain des émeutes éclatent, d'abord en Bretagne, puis en Provence et en Franche-Comté, ensuite dans la moitié des provinces et à Paris même : il ne perd pas pour cela son optimisme, recommande aux intendants, aux gouverneurs, de se montrer doux, patients, et d'éviter toute sévérité dans la répression. Il énerve ainsi l'administration, encourage la tendance à l'insubordination, et laisse l'inquiétude se répandre parmi les citoyens tranquilles, qui se persuadent que le pouvoir royal est impuissant à les protéger. On a le sentiment de traverser une sorte d'interrègne, une période après laquelle l'autorité se déplacera. Necker agit comme s'il le croyait lui-même. Il n'essaie pas de diminuer le déficit; il n'apporte aucune modification ni aux recettes ni aux dépenses normales; il profite, comme il l'a déjà fait si souvent, de la confiance qu'il inspire personnellement, pour emprunter aux banquiers, aux notaires, à la

Caisse d'escompte; enfin il prétend porter remède aux souffrances que peut entraîner pour le peuple la mauvaise récolte de 1788, et sans souci de l'excédent de dépense qu'il laissera aux États généraux le soin de liquider, il se livre à l'étranger à d'énormes achats de blé, en même temps qu'à l'intérieur il réédite des règlements surannés, qui entravent le commerce des grains, généralisent la crainte de la famine et n'empêchent pas le renchérissement du prix du pain.

Pendant ce temps les sujets de Louis XVI se préparent à nommer leurs députés aux États généraux, et ils dressent la récapitulation de leurs griefs et de leurs vœux. Avec une activité fébrile, tous ceux qui savent tenir une plume font la leçon à leurs concitoyens. Ils leur disent que le tiers état, qui jusqu'ici n'a été rien, doit être tout, qu'il compose à lui seul la nation, que les membres de la noblesse et du clergé ne sont que quelques centaines de mille contre vingt-cinq millions de roturiers, et que l'égalité doit succéder aux privilèges. Ils s'élèvent contre l'injustice des exemptions pécuniaires et somment les représentants du tiers d'exiger la délibération en commun et le vote par tête, afin que la réforme de l'impôt puisse se faire rapidement. Ils discutent les impositions en vigueur, les trouvent arbitraires et vexatoires, demandent leur suppression, préconisent l'impôt unique, et proposent, pour éteindre le déficit, la confiscation des biens du clergé. Ils s'adressent aussi aux ouvriers, aux paysans, leur dépeignent leur misère et les excitent contre un régime sous lequel les contribuables sont d'autant plus lourdement atteints par le fisc qu'ils sont plus pauvres. Bref, tout le monde en France parle, écrit, critique, rêve changements et améliorations : tout le monde, à l'exception du ministère qui garde un silence aussi imprudent que commode, ne se met pas en rapport avec le corps électoral, ne défend ni les institutions ni les impôts qui

lui paraissent indispensables à conserver, et ne trace pas un programme des réformes réalisables auxquelles les gens sages puissent se rallier. Le pays est abandonné à ses rancunes, à son inexpérience, et Necker, pas plus que Louis XVI, n'entend le sourd grondement de la Révolution qui s'avance.

Lorsque nous écrirons l'histoire financière de l'Assemblée constituante, nous exposerons les résultats qu'a eus cette politique passive. En effet, la rédaction des cahiers destinés à servir d'instructions aux députés des bailliages et les votes des représentants du tiers s'en sont profondément ressentis.

Pour le moment, notre tâche est terminée. Nous avons relevé dans la conduite journalière du gouvernement de nombreuses erreurs de jugement, une absence complète de prévoyance, une constante versatilité et une mollesse poussée à l'extrême. Toutes ces fautes ont eu dans l'avenir de terribles conséquences. Mais le récit des événements accomplis pendant les quinze premières années du règne de Louis XVI met en évidence des faits d'une bien autre portée. Il montre le système fiscal dont disposait la monarchie doublement vicieux, d'abord en ce qu'il produisait des recettes annuelles inférieures aux dépenses, ensuite en ce que l'inégalité de la répartition des impôts et l'arbitraire de leur perception rendaient malaisée la surélévation des taxes; les contribuables d'autant plus hostiles au régime des impositions que les ministres du roi, tout autant que les écrivains en vogue, en proclamaient l'injustice et reconnaissaient la nécessité d'y apporter de grandes modifications; le déficit accru par une longue guerre, dissimulé au moyen d'emprunts répétés et excitant l'indignation publique le jour où il fut connu; la nation convaincue que la suppression des exemptions pécuniaires du clergé et de la noblesse et l'économie dans les dépenses suffiraient à rétablir l'abon-

dance dans le Trésor, condamnant les privilèges au nom des principes d'égalité, et aspirant à la liberté politique, afin de se prémunir contre le désordre des finances, les gaspillages de la cour et l'incapacité des ministres; le roi enfin, investi théoriquement d'un pouvoir absolu, mais incapable de s'en servir, débordé par le progrès des idées philosophiques, promettant des réformes mais n'en accomplissant aucune, ne comprenant pas que l'organisation séculaire de la France devait être rajeunie pour répondre à des besoins nouveaux, et finalement obligé de s'en remettre au pays lui-même du soin de renouveler ses institutions. Telles sont les causes d'ordre financier qui ont amené la Révolution.

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

LES DERNIERS CONTROLEURS GÉNÉRAUX

CHAPITRE PREMIER

I. Importance que présentait le choix d'un nouveau contrôleur général des finances. — Considérations qui déterminent le choix de Maurepas. — Nomination de Joly de Fleury. — Ne pouvant emprunter et découvrant le déficit du Trésor, celui-ci a recours à l'augmentation des impôts. — Motifs qui décident Louis XVI à consentir à cette mesure. — L'édit d'août 1781 accroît les taxes sur les consommations. — Le parlement l'enregistre sans difficulté, mais il soulève dans le pays beaucoup de mécontentement. — Création d'un troisième vingtième en juillet 1782. — Pourquoi il valait mieux augmenter les vingtièmes que tout autre impôt. — Plusieurs parlements protestent, et celui de Besançon réclame, en 1783, la convocation des États généraux. — Les parlements ne se croient pas le droit d'imposer la nation, et le gouvernement décide de ne plus recourir au relèvement des taxes. — Rétablissement des quarante-huit receveurs généraux. — Création de deux cent quatre places de receveurs particuliers des finances. — Création d'autres places de finances et faveurs accordées aux agents du fisc. — Émission de plusieurs emprunts en rentes perpétuelles et viagères. — Le Trésor ne les place qu'à des conditions onéreuses. — II. Politique rétrograde suivie après la chute de Necker; mesures diverses qu'elle inspire et mécontentement qu'elle soulève. — A la mort de Maurepas, Louis XVI accorde sa confiance à Vergennes, qui est hostile aux réformes. — III. Joly de Fleury se flatte de trouver

dans l'économie le moyen de ne pas aggraver les charges du peuple. — En se prolongeant, la guerre d'Amérique devient impopulaire, et la signature des préliminaires de paix cause une joie générale. — Le roi et la nation s'attendent à une diminution des impôts. — Motifs qui poussent Fleury à créer un comité des finances. — Attributions de ce comité. — Cette institution n'est pas prise au sérieux. — Progrès que diverses publications font faire aux idées de liberté. — Situation financière révélée par Joly de Fleury au mois de mars 1783 ; intrigues qui amènent sa disgrâce.

I

Nous sommes aujourd'hui blasés sur les changements ministériels, et la fréquence des crises politiques qu'amène le fonctionnement du régime parlementaire les empêche en général de passionner le pays. De même, sous l'ancienne monarchie, la chute des ministres laissait le plus souvent la France indifférente ; mais pour un autre motif : ce n'est pas parce qu'ils occupaient peu de temps le pouvoir, la plupart d'entre eux restant au contraire assez longtemps en place ; c'est parce que les causes de leur nomination, comme celles de leur destitution, échappaient d'ordinaire à l'appréciation des administrés. Cependant, lorsqu'il s'agissait du contrôleur général des finances, lorsqu'on se demandait quel serait le successeur d'un ministre tel que Machault, Terray, Turgot ou Necker, l'attention publique était vivement surexcitée, et chacun comprenait que de grands intérêts dépendaient du choix qu'allait arrêter le monarque.

Louis XVI ne pouvait ignorer la gravité de l'acte qu'il avait à faire, lorsqu'il eut à pourvoir au remplacement de Necker. Il n'avait qu'à se rappeler les bruyantes manifestations de joie qui avaient salué la disgrâce de Terray et l'arrivée de Turgot au ministère, l'accueil défavorable reçu par M. de Clugny lorsqu'il avait été appelé au contrôle général,

et les éloges qui avaient au contraire retenti de toutes parts lorsque la direction du Trésor royal avait été confiée au banquier genevois. Enfin, il savait la profonde émotion qui se manifestait dans la France entière, à la nouvelle que l'auteur du *Compte rendu* rentrait dans la vie privée. Tous ces signes de l'importance attachée par les contribuables au choix de l'homme chargé d'administrer les finances publiques, auraient dû l'engager à donner la succession de Necker à quelqu'un qui fût en état de la recueillir, qui possédât la pratique des grandes affaires, et dont les talents fussent assez connus pour inspirer confiance au public. Ce n'était pas, il est vrai, chose facile, que de trouver un administrateur réunissant ces diverses qualités, mais le roi ne s'en mit pas en peine, et, plus confiant que jamais dans la vieille expérience de Maurepas, il se contenta d'attendre que celui-ci lui eût désigné le nouveau titulaire du contrôle général.

Or, d'après Maurepas, ce nouveau titulaire devait être animé de tout autres tendances que Turgot et Necker. La passion des réformes n'avait-elle pas poussé ces deux ministres, très imprudemment suivant lui, à opérer changements sur changements, à agiter les esprits et à ébranler le gouvernement ? Aussi ne voulait-il plus entendre parler d'expériences et d'innovations. Il avait donc pris le parti de n'appeler à la direction des finances qu'un ministre décidé à ne pas sortir de son rôle de gérant du Trésor royal, et incapable de nourrir d'autre ambition que celle de satisfaire aux dépenses de l'Etat. Perdant de vue que la guerre contre l'Angleterre n'était pas finie, que de grands et coûteux efforts seraient indispensables pour la terminer, et que le crédit public allait être incontestablement atteint par la disgrâce de l'homme qui avait su faire de l'emprunt le procédé habituel de son administration, il résolut d'arrêter son choix sur un candidat dont le dévoûment à sa personne serait le principal mérite. Il ne lui demandait pas de se

connaître en finances, mais d'obéir à ses inspirations, de ne contrarier en rien sa politique et de ne lui créer de difficultés ni avec la cour, ni avec les parlements. Un membre du Conseil d'Etat, Joly de Fleury, lui parut offrir, sous ces divers rapports, les meilleures garanties. « Il avait été intendant de Bourgogne. Sa famille jouissait de considération dans la robe, et depuis qu'il était conseiller d'État il s'était acquis un véritable crédit dans le Conseil, où il avait un parti très fort... Il s'était de longue main ménagé des prôneurs à la cour. Attaché à des maisons puissantes, on était bien sûr qu'il ne négligerait aucun des moyens d'en tirer parti. Il avait un appui très fort dans la personne de M^me^ la comtesse de Maurepas, qui l'aimait beaucoup et qui croyait lui devoir de la reconnaissance, parce qu'il avait fait constamment profession d'être très attaché au duc de La Vrillière, son père... Sa réputation d'homme d'esprit était généralement établie [1]. » En outre, M. de Fleury comptait plusieurs de ses parents parmi les plus hauts dignitaires du parlement de Paris, et par ses relations, il jouissait d'une réelle influence sur la magistrature. « C'était, aux yeux de Maurepas, un avantage considérable, car ne voyant dans les finances qu'une guerre de chicane entre la cour et le parlement, pour lui le plus habile contrôleur général serait celui qui saurait le mieux se ménager des facilités pour faire passer les édits. Il s'était fait lui-même un point capital d'acquérir la bienveillance des parlements, et il voulait qu'à son exemple un administrateur des finances eût avec eux cette souplesse qui, par des moyens doux, obtient ce que l'autorité commanderait à peine [2]. » Enfin Joly de Fleury étant sans fortune et ne devant son élévation qu'à Maurepas, il craindrait sans nul doute de s'exposer à mécontenter son protecteur et à perdre une place aussi lucrative que le contrôle général. Toutes ces considérations

[1] Prince de Montbarey, *Mém.*, III, 271.
[2] Marmontel, *Mém.* II, 222.

déterminèrent Maurepas à se prononcer en sa faveur, et à ne pas s'arrêter devant son défaut de connaissances financières. Il proposa donc sa nomination à Louis XVI, qui l'accepta sans hésiter.

Fleury ne s'était pourtant jamais occupé des questions d'impôt et de crédit. De plus, « c'était un de ces hommes qui ne manquaient pas une occasion de déplorer la diffusion des lumières, et l'on voyait qu'il les avait haïes jusqu'à refuser d'en prendre sa part. L'administration, selon lui, devait être aussi secrète que la procédure criminelle, et le public n'avait rien à voir dans la fortune publique [1]. » Donner pour successeur à Necker un tel homme, c'était abandonner le système libéral suivi depuis le début du règne. Mais Louis XVI ne soupçonna pas qu'à l'instigation de son ministre d'État il opérait un changement de politique, et il n'attribua pas à la nomination de Fleury d'autre importance que celle d'un changement de personne.

Le vieux Maurepas savait mieux à quoi s'en tenir, et il fut assez fin pour comprendre qu'il importait d'atténuer autant que possible le mécontentement causé dans Paris par la révolution de palais dont il avait été le grand meneur. Il fit en conséquence répandre le bruit que les finances continueraient d'être dirigées d'après les principes de Necker, que tous les engagements pris par celui-ci seraient strictement observés et que Joly de Fleury n'était chargé que d'un intérim. Il attendit que la première émotion causée par le renvoi de l'auteur du *Compte rendu* fut calmée, avant de faire connaître que la désignation de son successeur était définitive, et Fleury n'obtint que le 4 juin 1781 son entrée au Conseil en qualité de ministre [2]. Le nouveau chef du dépar-

[1] Weber, *Mém.*, 91.

[2] Malgré ces précautions, Maurepas n'évita pas d'être vivement pris à partie On lit en effet dans Bachaumont (XVII, 223) : « Les partisans de M. Necker sont furieux depuis son expulsion... Ils se permettent contre M de Maurepas les invectives les plus atroces et osent même reprocher au roi de n'avoir pas imité dans cette occasion le bon roi

tement des finances eut également une attitude qui ne manqua pas d'habileté. Ne se faisant aucune illusion sur son incompétence, il déclara bien haut qu'il suivrait les errements de Necker. Il lui rendit même visite à Saint-Ouen, et beaucoup de gens eurent la naïveté de croire que, « ne pouvant se passer de Necker, celui-ci était toujours derrière le rideau, et que M. de Fleury avait la complaisance d'être son agent »[1]. Cette opinion, soigneusement entretenue par le ministère pendant quelque temps, ménagea la transition, et évita à la nouvelle administration des attaques qui, au début surtout, l'auraient embarrassée.

Mais la situation n'en était pas moins, en réalité, profondément modifiée. Depuis plusieurs années le Trésor ne s'alimentait que par le crédit, et le crédit tenait à la présence d'un homme dans les conseils du souverain. Cet homme parti, le crédit se resserra, les assignations, les rescriptions et les autres valeurs du Trésor ne se négocièrent plus qu'avec peine, et les caisses publiques, obligées de couvrir les dépenses nécessitées par l'entretien de plusieurs flottes, menaçaient d'être bientôt vides. Necker connaissait une foule de moyens pour se procurer de l'argent, et ses relations avec les banquiers l'aidaient à en trouver; au contraire, M. de Fleury ne savait que faire. Les besoins du Trésor ne furent pas d'ailleurs sans lui causer une pénible surprise, car les affirmations du *Compte rendu* ne l'avaient préparé à rien de semblable. Lorsqu'il avait accepté le portefeuille des finances, il croyait, comme tout le monde, à l'existence d'un excédent. Il voulut se renseigner, consulta ses bureaux, et découvrit que cet

qu'il a pris pour modèle. Voici un quatrain dans ce genre qui fait le plus de bruit:

Monstre qui n'a que trop vieilli,
Triomphe! L'Anglais va nous battre.
On juge au renvoi de Sully
Que nous n'avons plus d'Henri quatre!

[1] Bachaumont, *Mémoires*, XVII, 215.

excédent n'avait jamais existé que dans l'imagination de son prédécesseur, lequel ne l'avait du reste annoncé qu'en se plaçant en face d'une hypothèse qui n'existait pas, celle du rétablissement de la paix. En attendant qu'elle se réalisât, c'était malheureusement un fait acquis, qu'à raison des charges de l'état de guerre on se trouvait en présence non seulement d'un déficit énorme, mais encore de paiements à faire dans un bref délai et pour lesquels les fonds manquaient. Dans ces circonstances il n'était pas permis d'hésiter longtemps ; coûte que coûte, il fallait se créer des ressources, et, d'accord avec Maurepas, Fleury résolut d'avoir recours à l'augmentation des impôts.

Ce parti présentait des inconvénients, car on devait craindre que les contribuables n'en comprissent pas la légitimité et l'urgence, si peu de mois après que Necker leur avait solennellement déclaré que les revenus de la France dépassaient ses besoins, et qu'il n'y avait pas lieu d'établir des impositions extraordinaires. Mais plusieurs considérations d'ordre différent déterminèrent le changement de politique du gouvernement. En premier lieu, nul doute qu'on n'eût à contracter des emprunts considérables, afin de pouvoir couvrir les dépenses arriérées et pousser la guerre assez activement pour contraindre l'Angleterre à la paix. Or, la longue durée des hostilités, les alternatives de succès et de revers qui les marquaient, avaient pour conséquence forcée le resserrement du crédit. D'un autre côté, les nombreux appels qui avaient été adressés aux capitalistes par Necker et la défiance que leur avait inspirée le renversement de ce ministre, les détourneraient de prêter de l'argent à l'État, si des garanties nouvelles ne leur étaient pas données, si l'accroissement du produit des impôts n'était pas le gage de la fidélité qu'entendait mettre l'État à tenir vis-à-vis d'eux ses engagements. Enfin, depuis que Maurepas avait décidé le roi à se priver des services de Necker, il ne cessait de remplir l'esprit de Louis XVI de

préventions contre l'ancien directeur général des finances ; il critiquait tous les actes de son administration, et s'appliquait à montrer qu'elle n'avait donné aux finances du royaume que l'apparence de la solidité. La découverte du déficit fut donc pour Maurepas une excellente occasion d'attaquer cet ancien ministre, et d'insinuer au roi qu'il l'avait intentionnellement trompé, en l'entretenant d'un excédent de recettes qui n'existait pas. Il savait que Louis XVI n'avait pas cessé, depuis son avènement au trône, d'aspirer au moment où il lui serait possible de soulager ses peuples d'une partie de leurs contributions ; aussi avait-il la certitude d'exciter sa colère contre Necker, s'il réussissait à le convaincre que sa gestion, jusqu'alors réputée si brillante, avait été inconsidérée, et qu'en définitive elle rendait nécessaire le relèvement des taxes. Louis XVI fut, en effet, profondément blessé, en apprenant à quel point étaient fausses les affirmations du *Compte rendu ;* il ne pardonna pas au ministre qui avait abusé de sa confiance pour lui dissimuler la vérité ; il ne le considéra plus que comme un ambitieux à tenir pour toujours éloigné de ses conseils, et il consentit, quoique à regret, à ce qu'on accrût le montant des prélèvements annuels du fisc.

Afin de procurer à l'État le supplément de ressources dont il avait un besoin immédiat, le gouvernement eut recours à une augmentation des droits sur les consommations. A cet effet il rendit, au mois d'août 1781, un édit qui est motivé en ces termes : « Persuadé que nous ne pourrons procurer à nos sujets les avantages d'une paix honorable et solide qu'en continuant d'opposer à nos ennemis les plus puissants efforts, nous avons jugé nécessaire de nous assurer dès à présent un secours extraordinaire. Nous aurions désiré qu'il fût encore possible de n'employer d'autres ressources que celles de l'économie dans nos dépenses, de l'amélioration des différentes parties de finances et des emprunts. Mais les dépenses extraordinaires qui sont

la suite indispensable de la continuation de la guerre, la ferme résolution où nous sommes de remplir avec fidélité tous les engagements que nous avons pris, et la situation de nos finances, nous forcent à nous procurer de nouveaux fonds qui nous donnent les moyens de satisfaire à ces dépenses et affermissent en même temps la confiance des créanciers de notre État ». Ayant ainsi exposé les raisons qui déterminaient le roi à réclamer à ses peuples des sacrifices qu'il ne leur avait pas encore demandés, l'édit établit une imposition de deux sous par livre en sus du principal de toutes les taxes sur les objets de consommation, accrut de quatre sous par livre les droits sur le tabac, doubla ceux sur les huiles et savons et augmenta, à l'entrée de Paris, ceux sur les matériaux de construction, le sucre, et la bougie[1]. Mais afin de désarmer dans une certaine mesure l'opposition que ces nouveaux impôts allaient soulever, l'édit d'août 1781 accorda plusieurs réductions, considérées comme intéressant « plus particulièrement la classe la plus indigente ». Il réduisit les droits d'entrée à Paris sur le beurre, le bois à brûler, les faïences et verreries, les légumes secs, le fromage et le poisson; il diminua les droits d'hypothèque et ceux sur la vente des biens meubles, il supprima en certains lieux les droits réservés établis en 1768, etc.

Malgré ces atténuations, l'édit que Joly de Fleury et Maurepas avaient soumis à l'agrément de Louis XVI entrait résolument dans la voie du relèvement des taxes. Adopté quelques années ou même quelques mois plus tôt, il eût excité les récriminations du parlement; mais cette assemblée était trop satisfaite du changement opéré récemment dans le ministère, pour vouloir causer des embarras au

[1] Deux arrêts du Conseil, en date des 24 décembre 1781 et 30 janvier 1782, décidèrent, par interprétation de l'édit du mois d'août, que les droits antérieurs sur l'amidon, la poudre à poudrer, les papiers et les cartons, seraient accrus de dix sous par livre du principal.

nouveau contrôleur général. En s'associant aux vues de celui-ci, n'était-ce pas d'ailleurs pour elle un moyen de faire comprendre à la France que le directeur des finances, dont tant de personnes regrettaient encore le départ, s'était grossièrement trompé en parlant dans le *Compte rendu* d'un excédent de recettes, et que loin de laisser le Trésor rempli, il l'avait laissé à peu près vide? Le parlement enregistra en conséquence sans difficulté l'édit du mois d'août 1781. Pour Joly de Fleury, c'était un succès que d'avoir échappé aux remontrances et aux réserves qui accompagnaient d'ordinaire l'enregistrement des lois fiscales. Toutefois le public ne se montra pas aussi accommodant, et de violents murmures éclatèrent de toutes parts. On s'en prit de l'augmentation des impôts à l'impéritie de Fleury et de Maurepas, et l'on reprocha au roi d'en revenir au système de l'abbé Terray. Depuis sept ans le gouvernement avait agi comme si les impôts étaient immuables, il était parvenu à soutenir une grande guerre sans les aggraver, et ce fut pour la masse des contribuables une pénible surprise d'apprendre tout à coup que les emprunts ne suffisaient plus. Beaucoup de gens même se refusèrent à le croire, et l'opinion générale fut que si les finances n'avaient pas été confiées à des mains inhabiles, l'accroissement des contributions ne fût pas devenu nécessaire. Le mécontentement fut surtout vif dans les classes populaires[1], qui prétendirent être spéciale-

[1] L'édit d'août 1781 fut chansonné dans les rues :

L'as-tu donc lu, ma commère,
L'as-tu lu, c' fameux édit?
Com' il nous savonne!
Com' il nous rançonne!
Si c'est du Fleuri,
Ce n'est pas joli!

De fait, avant même que les nouveaux droits ne fussent perçus, il se produisit un renchérissement sur les objets auxquels ils s'appliquaient. « On ne commence pas encore à percevoir l'impôt aux barrières. Cependant, par un abus qu'on devrait bien arrêter, les marchands ont augmenté leurs denrées, comme si eux-mêmes y étaient déjà assu-

ment atteintes par l'élévation des droits sur les consommations, quoiqu'en réalité les deux sous pour livre renchérissent la vie pour toutes les classes de la population. Dans la bourgeoisie on se consola en blâmant l'attitude du parlement; on dit que s'il avait enregistré sans protestation l'édit du mois d'août, c'est à cause de la joie qu'il éprouvait d'être débarrassé d'un homme « qui s'y prenait bien plus adroitement que M. de Maupeou pour abattre son orgueil », et l'on eut soin de faire remarquer aux parlementaires « que si l'homme n'était plus là, ses projets et ses plans existaient, et qu'il avait montré comment on pouvait se passer d'eux[1] ». Il faut reconnaître que toute cette opposition était fort déraisonnable. Louis XVI, en effet, cherchait de nouvelles sources de revenus parce que cinq ans de guerres avaient obéré l'État, et parce qu'il n'avait chance de trouver de l'argent qu'à la condition de gager ses emprunts. Le parlement aurait donc manqué de patriotisme en protestant contre l'imposition à laquelle s'était déterminé le gouvernement[2].

Le produit des nouveaux droits sur les consommations était évalué à 30 millions de livres. Cette somme était considérable; le ministre des finances la jugea cependant insuffisante. Par un arrêt du Conseil, en date du 17 mars 1782, il augmenta les droits sur les sucres raffinés venant de l'é-

jettis. » (Bachaumont, XVII, 340.) Cet « abus » se reproduit régulièrement chaque fois qu'on relève le taux des droits sur les consommations.

[1] *Corresp. secrète*, XI, 427.

[2] Le banquier Panchaud, dans une brochure intitulée : *Réflexions sur l'État actuel du Crédit public de l'Angleterre et de la France*, félicita Joly de Fleury d'avoir eu le courage d'augmenter les impositions. Il expliqua que sous Necker la France trouvait à emprunter sans avoir à accroître le rendement des impôts, parce que les étrangers, comme les nationaux, avaient une confiance aveugle dans les mérites de cet administrateur; mais que l'insuffisance des revenus de l'État étant maintenant connue, le nouveau ministre des finances avait eu raison de recourir à des contributions qui allaient permettre d'émettre des emprunts dont le service serait parfaitement assuré. — Ce raisonnement était juste, mais il ne réussit pas à calmer la colère des contribuables.

tranger, en se fondant sur ce que les faveurs à l'exportation dont ils jouissaient dans plusieurs pays étrangers leur permettaient de se présenter sur le marché français à des prix inférieurs à ceux des sucres raffinés dans le royaume. Puis, au mois de juillet 1782, en même temps qu'il supprimait le doublement des droits sur les huiles et savons ordonné au mois d'août 1781, droits que leur exagération avait empêché de recouvrer, il fit rendre un édit établissant un troisième vingtième, à percevoir pendant la durée de la guerre et pendant les trois années qui suivraient la conclusion de la paix. Cet édit lui valut autant d'attaques que celui de 1781, mais Joly de Fleury doit au contraire être loué d'avoir bravé l'impopularité afin de créer à l'État un supplément de recettes, et en second lieu de s'être adressé à l'impôt des vingtièmes plutôt qu'à tout autre. L'écart en effet entre les revenus et les dépenses de l'État dépassait 80 millions par an, en dépit des calculs fantaisistes insérés dans le *Compte rendu* de Necker; il s'était encore accru depuis un an, à raison des emprunts qui avaient été contractés, et il ne pouvait que grandir, car la guerre n'était pas finie et le gouvernement serait certainement conduit à emprunter de nouveau. Il était donc sage de s'appliquer à diminuer le déficit, et les 30 millions attendus de l'imposition des deux sous pour livre avaient besoin d'un complément. Or, la perception d'un troisième vingtième allait y ajouter plus de 20 millions, et pour le successeur d'un ministre qui, durant quatre années, avait ouvert emprunts sur emprunts sans augmenter les contributions, c'est un mérite que d'avoir osé améliorer le rendement des impôts d'une cinquantaine de millions de livres par an. D'un autre côté, l'addition d'un vingtième aux deux autres qui existaient déjà, atteignait les privilégiés aussi bien que les non-privilégiés, ce qui était juste, car l'augmentation des impôts était une conséquence de la lutte entreprise contre l'Angleterre, et la grandeur de la France n'importait pas moins

aux deux premiers ordres qu'au tiers état. Ils devaient donc supporter leur part des charges publiques. Le peuple aurait eu le droit de se considérer comme sacrifié, si le gouvernement avait ajouté de nouveaux contingents à la taille ou renchéri les droits de gabelle, tandis que la création d'un troisième vingtième témoignait de la volonté du roi que tous les habitants contribuassent à alimenter le Trésor. On sait en effet que les vingtièmes frappaient le revenu de toutes les propriétés, en quelques mains qu'elles fussent, nobles ou roturières.

Malheureusement, la répartition de cet impôt se faisait avec un arbitraire qui amenait entre les assujettis de très grandes inégalités. Les propriétaires qui auraient été le plus en état de le payer, trouvaient le moyen d'y échapper en partie; ils faisaient des déclarations fort atténuées de leur revenu, et l'influence que leur donnaient leur naissance, leurs relations ou leur richesse, empêchait les agents du fisc de relever les erreurs contenues dans leurs déclarations. Les petites gens, tous ceux dont on n'avait rien à craindre ni rien à espérer, étaient en revanche exposés aux recherches inquisitoriales des taxateurs, et voyaient parfois leurs cotes de contribution abusivement surchargées. Il était à craindre que ces défauts des vingtièmes ne devinssent encore plus sensibles, par le fait que les sommes à recouvrer allaient être plus importantes. Un ministre prudent aurait dû en conséquence se préoccuper d'y remédier; pour cela il n'aurait eu qu'à imprimer plus d'activité aux vérifications des rôles qui depuis dix ans se poursuivaient dans les paroisses. Ces vérifications étaient d'ailleurs profitables au Trésor, car elles n'avaient pas seulement pour résultat de rendre la répartition plus équitable ; elles révélaient en outre beaucoup de dissimulations de revenu, et permettaient par suite de mieux atteindre la matière imposable. Mais Joly de Fleury n'était pas un administrateur assez zélé pour essayer de perfectionner l'assiette des vingtièmes. Au

contraire, il se découragea en constatant que la revision des rôles prescrite en 1772 n'avait été menée à bien que dans moins du quart des paroisses, et qu'ailleurs ce travail n'était même pas commencé. Il ordonna donc d'y renoncer, et les vérifications, grâce auxquelles l'impôt serait devenu à la fois plus proportionnel et plus productif, furent par son ordre partout abandonnées. L'administration des finances apporta du reste une regrettable mollesse au recouvrement du droit; elle rencontra un mauvais vouloir général chez les répartiteurs, et elle ne sut pas en triompher. Comme les deux premiers vingtièmes soulevaient déjà de continuelles récriminations, elle crut devoir se montrer débonnaire, et elle ne tint pas la main à ce que le troisième vingtième frappât la totalité des revenus passibles de la taxe. Beaucoup de propriétaires, à peu près sûrs que l'inexactitude de leurs déclarations ne serait pas découverte, indiquèrent faussement la valeur de leurs biens; et dans ces conditions le vingtième établi en 1782 ne rapporta annuellement que 21 millions de livres, tandis que le montant de chacun des deux autres vingtièmes était de 25 à 28 millions.

Les parlements avaient toujours été mal disposés pour une imposition qui portait en principe sur les revenus de leurs membres, de même que sur ceux des autres citoyens. Cette fois encore ils tinrent à manifester leur opposition contre les vingtièmes. Celui de Paris adopta un premier arrêté pour se plaindre de la création du troisième vingtième. Il y énonce « que les impositions, augmentées depuis vingt ans de plus de 100 millions, sont portées à un point qui rend tout accroissement ultérieur presque impossible : que si le seigneur roi daigne faire mettre sous ses yeux un calcul exact des dépenses qu'exigent les différentes espèces de biens-fonds et de leurs revenus, il reconnaîtra que la taille et ses accessoires, les deux vingtièmes et les deux sous pour livre réduisent à peu de chose ce qui reste au propriétaire et au cultivateur; que c'est cette portion, toute

faible qu'elle est, qui soutient leur courage et qui lie leurs intérêts à celui de l'État; qu'une surcharge excessive saperait le fondement de la richesse et de la prospérité nationale;... que son parlement supplie très humblement le dit seigneur roi de faire examiner dans son Conseil s'il n'est aucun moyen de suppléer aux impôts par l'économie ». Grâce à l'active intervention du premier président d'Aligre, intervention dont témoignent les lettres qu'il écrivit les 6, 8, 9 et 12 juillet 1782 au comte de Vergennes [1], le parlement finit par enregistrer l'édit, mais ce ne fut pas sans prendre un nouvel arrêté dans lequel on lit : « L'expérience, cette leçon souvent tardive, a démontré une vérité dont il n'est plus permis de douter : c'est que les impôts ont des bornes au delà desquelles ils se nuisent réciproquement; c'est que, ces bornes passées, ils ne sont plus qu'une charge pour les peuples et une ressource faible, quelquefois même illusoire pour l'État ». Dans le même arrêté, la cour affirme que le poids des contributions ne peut plus être augmenté, elle dénonce l'abus des anticipations et réclame des diminutions de dépenses qu'elle prétend faciles, surtout en ce qui concerne les pensions, dont beaucoup, « prodiguées à la faveur ou à l'intrigue, ne servent qu'à entretenir le luxe et l'oisiveté ». Il était donc visible que le parlement de Paris consentait pour la dernière fois à l'aggravation des charges publiques. Quant aux parlements de province, plusieurs se montrèrent plus mal disposés encore. Ainsi ceux de Rouen, de Dijon, de Bordeaux, adoptèrent des remontrances très fermes, dans lesquelles ils déclaraient que les tributs payés au roi par ses peuples ne pouvaient pas être augmentés sans une nécessité absolue, et que cette nécessité ne semblait pas exister. Le ministère ne céda pas devant ces remontrances, et il fit d'autorité procéder à l'enregistrement de l'édit.

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1392.

Le parlement de Besançon avait, lui aussi, protesté contre la création du troisième vingtième, et il fut comme les autres contraint à enregistrer. Mais il renouvela ses protestations, en rappelant que le droit de vérification conféré aux cours était la seule garantie que possédât la nation pour que la vérité arrivât jusqu'aux oreilles du roi, et il ajouta que le roi, qui ne commandait que par la loi, ne pouvait pas porter atteinte à ce droit. Un pareil langage rappelait celui des cours souveraines avant leur suppression par Maupeou, et il parut au gouvernement ne pas pouvoir être toléré : une députation du parlement de Besançon fut mandée à Versailles, et Louis XVI, après lui avoir adressé une sévère admonestation, fit biffer sur les registres de la compagnie ses récents arrêts. C'était un acte sage de la part du roi, de réprimer dès le début les tentatives faites par les parlements pour se mêler à la politique, et il eût été dangereux de tolérer qu'ils propageassent dans le pays une agitation factieuse. La fermeté était du reste très opportune, car à peine la députation dont il vient d'être parlé était-elle de retour à Besançon que le parlement de cette ville prit, le 17 février 1783, une délibération dans laquelle il se posa en défenseur des pouvoirs de la magistrature et des droits de la nation. Il y soutint que si les parlements n'étaient pas libres d'enregistrer ou de repousser les édits fiscaux, il dépendrait du ministre des finances et des intendants d'accabler les peuples d'impôts, et que ceux-ci n'auraient plus d'interprètes. Il dénonça les dangers que présentait, tant pour la couronne que pour les sujets, l'extension de l'autorité appartenant aux ministres, et il demanda non seulement la réunion des États de la province de Franche-Comté, mais encore la prochaine convocation des États généraux du royaume. Cet appel à la nation, motivé par l'augmentation des charges fiscales, était d'une gravité singulière; mais, heureusement pour le gouvernement, le cri poussé par le parlement de Franche-Comté ne fut pas entendu dans le

reste du pays. A Paris, ceux qui connurent l'arrêt du 17 février 1783 le trouvèrent « superbe, plein d'une excellente logique et d'une éloquence sensible et vigoureuse[1] ». Mais d'autres préoccupations absorbèrent bientôt l'opinion publique, et en général on n'attacha pas d'importance à la querelle entre le ministère et la cour de Besançon. Cependant il faut retenir que Louis XVI se vit menacé du renouvellement de la lutte qui, sous le règne précédent, avait existé entre la royauté et les corps judiciaires, dès qu'il voulut, sous la pression de difficultés financières incontestables, accroître les revenus publics et rapprocher le niveau des recettes de celui des dépenses.

C'était là pour l'avenir un symptôme inquiétant, car les protestations qui se firent entendre en 1782 et au commencement de 1783 révélaient dans la magistrature les plus fâcheuses tendances. La doctrine, en effet, qui prévalait parmi les parlementaires, c'est que le gouvernement ne devait, à aucun prix, accroître les impôts. Ils le laissaient libre d'emprunter, mais ils ne lui reconnaissaient pas le droit de prélever sur les contribuables les ressources supplémentaires qu'exigeait le service des intérêts. Cette manière de raisonner était une aberration, car un peuple qui a contracté de nombreux emprunts et qui ne les gage pas par un accroissement de recettes, finit par perdre tout crédit. Si évidente que fût l'objection, ils ne s'inclinaient pas devant elle, et séduits par le système de Necker — quoiqu'ils affichassent la haine de ce ministre, — ils n'admettaient pas que le roi fît face aux dépenses de la guerre autrement que par des émissions de rentes. Au fond, et peut-être ne se l'avouaient-ils pas à eux-mêmes, ils doutaient qu'ils eussent qualité pour autoriser de nouvelles impositions. Les idées philosophiques sur les relations naturelles entre gouvernants et gouvernés avaient pénétré

[1] *Mémoires secrets*, XXII, 170.

jusque dans les sphères de la haute magistrature, et une notable partie de ses membres considérait que la nation pouvait seule consentir des subsides plus élevés que ceux qu'elle payait déjà. L'opinion opposée dominait, bien entendu, dans les conseils de la couronne; de sorte qu'un conflit existait à l'état latent entre elle et les parlements, et qu'un redoutable problème menaçait de se poser, le jour où on serait acculé à la nécessité d'accroitre les contributions. Le gouvernement le comprit, et il fut profondément impressionné par le commencement de résistance qu'il venait d'éprouver. Il se persuada que s'il augmentait de nouveau les impôts, l'attitude des parlements ne manquerait pas de faire courir à la royauté un véritable danger, et il prit la résolution de tout faire pour éviter ce danger, ou du moins pour retarder le moment où il éclaterait à tous les yeux. Non seulement Joly de Fleury et son successeur d'Ormesson s'abstinrent de tout nouvel édit fiscal; mais après eux, Calonne suivit la même politique, et quoique le déficit fût devenu effrayant lorsque tous les frais de la guerre d'Amérique eurent été liquidés, il s'abstint de recourir à de nouvelles impositions. Il fit ce qu'avait fait Necker, il emprunta sans cesse, et le résultat fut ce que l'on sait : la perte du crédit, la convocation des Notables, et finalement la convocation des Etats généraux. Avec plus de prévoyance et de fermeté, Louis XVI n'eût pas laissé le déficit grossir à ce point, et quitte à recourir à des enregistrements forcés, il y aurait obvié par le relèvement des recettes publiques. Il a donc commis une faute, mais les parlements ont encore été plus coupables de profiter de sa faiblesse pour empêcher l'adoption de mesures qui répondaient à l'intérêt véritable du pays.

Puisqu'il lui était interdit de chercher dans l'accroissement des impôts le remède à la disette du Trésor, Joly de Fleury résolut d'user des moyens ordinaires à l'ancienne fiscalité. Rapportant une des meilleures réformes de son pré-

décesseur, il commença par porter de douze à quarante-huit, en vertu d'un édit du mois d'octobre 1781, le nombre des receveurs généraux. Ces fonctionnaires étaient de gros personnages et ils disposaient d'une influence considérable ; concentrant entre leurs mains tout le produit de la taille et des autres impôts directs, disposant de fonds de roulement importants et jouissant d'un grand crédit personnel, grâce à leurs relations constantes avec les principaux banquiers, ils escomptaient les valeurs du Trésor et lui consentaient souvent des avances. Mais s'ils rendaient des services à l'État, ils les faisaient payer cher, et on se souvient que Necker avait, à force d'énergie, obtenu du roi, au mois d'avril 1780, un édit portant que le service des quarante-huit receveurs généraux en exercice serait confié à une compagnie de douze receveurs seulement. Il avait de la sorte réalisé une économie et simplifié la comptabilité, sans diminuer l'efficacité de l'intervention des receveurs généraux, car, tout en étant quatre fois moins nombreux, leur crédit était resté le même. Ces avantages n'empêchèrent pas Joly de Fleury de ramener les receveurs généraux à leur ancien chiffre. Il n'ignorait pas que les places qu'il créait étaient non seulement inutiles[1], mais onéreuses pour l'État; cependant il défit l'œuvre de Necker, et cela pour deux motifs. Tout d'abord, comme les quarante-huit receveurs généraux auraient à fournir chacun un cautionnement dont le taux variait de 400,000 à 1,280,000 livres, il estima qu'étant donnés les embarras financiers au milieu desquels il se débattait, la recette exceptionnelle de trente millions de livres à provenir du versement des cautionne-

[1] Il essaya pourtant de présenter comme une mesure commandée par le bien du service l'abrogation de la réforme de 1780. Dans le préambule de l'édit du mois d'octobre 1781, il prétendit que « malgré le zèle et l'intelligence » de la compagnie des douze receveurs généraux des finances, elle ne pouvait pas suivre la correspondance multipliée à laquelle donnaient lieu la recette et la dépense des impositions dans vingt-quatre généralités, et « qu'il lui serait difficile de maintenir l'ordre dans la comptabilité et l'économie dans les dépenses ».

ments valait la peine de ne pas être négligée; ensuite il comptait satisfaire d'ardentes sollicitations et certains intérêts particuliers, en quadruplant le nombre des receveurs généraux. Le procédé suivi en cette circonstance par le ministre des finances était un retour à de fort anciennes pratiques. Que de fois, en effet, la monarchie n'avait-elle pas multiplié les places de finances et inventé des offices plus ou moins ridicules, afin que leur prix de vente et les cautionnements des nouveaux titulaires amenassent quelque argent dans le Trésor épuisé! Pendant les dernières années du règne de Louis XV, ce moyen de battre monnaie avait été fréquemment employé; aussi les Français n'en avaient-ils point perdu le souvenir, et étaient-ils opposés aux créations de nouvelles charges. Ils murmurèrent[1], et ils se refusèrent à voir un avantage pour le pays dans la création de quarante-huit places héréditaires et vénales, dont les titulaires auraient à opérer alternativement, à raison de vingt-quatre par année, la perception des contributions directes, toucheraient sur le montant de leur finance un intérêt annuel de 5 0/0 et retiendraient pour leurs honoraires trois deniers par livre sur toutes les sommes dont ils feraient le recouvrement.

Le contrôleur général, au contraire, trouva très commode de se procurer des ressources de cette façon, et tant de gens l'engagèrent à rétablir les places récemment supprimées par Necker, en offrant, s'ils les obtenaient, d'en verser de suite la finance, qu'il résolut de ne pas se borner à ce premier édit. Il en publia donc un second, par lequel il doubla le nombre des receveurs des tailles. Turgot avait

[1] « Les trésoriers généraux seront réinstallés dans leurs places, le tout pour leurs écus, disent-ils, mais nous croyons un peu que ce sera pour les nôtres. Les affaires vont à merveille, dit le Parisien, car il ne s'agit plus à présent que de *recréations*. On s'attend à voir bientôt tous ces ressuscités convaincre le peuple que s'ils financent aujourd'hui avec tant de joie, c'est parce qu'ils n'ont en vue que son bien. » (*Corresp. secrète*, 15 oct. 1781, XII, 99.)

trouvé deux de ces agents dans chaque circonscription; ils avaient les mêmes fonctions et accomplissaient la même besogne, mais leurs caisses et leurs écritures étaient distinctes, car l'un était chargé des recouvrements des années paires, et l'autre de ceux des années impaires. Cette dualité de services était la cause d'une grande complication dans les comptes et nuisait aux taillables, en les exposant aux poursuites exercées à la fois par les deux receveurs[1]. La suppression des receveurs alternatifs avait donc été une des meilleures réformes de Turgot, et elle avait été accueillie dans les campagnes avec reconnaissance. Mais Fleury s'aperçut qu'en l'abrogeant il deviendrait d'un seul coup maître de plus de 200 places, pour lesquelles il était sûr de ne pas manquer d'acheteurs. Il fit en conséquence signer au roi, au mois de janvier 1782, un édit par lequel il remplaça les 204 receveurs des tailles et impositions par 408 receveurs particuliers des finances; deux offices furent créés par élection ou bailliage, et il fut stipulé que leurs titulaires exerceraient leurs fonctions alternativement, une année sur deux. La finance à verser par les receveurs particuliers fut fixée par un arrêt du Conseil, en date du 18 mai 1782, à 32,639,000 livres, en augmentation de 4,676,000 livres sur celle des 204 receveurs des tailles et impositions : ce supplément de quatre millions et demi fut, suivant l'usage, rémunéré par des intérêts annuels calculés sur le pied de 5 pour 100.

La création des offices parut à Joly de Fleury un mode d'emprunt si avantageux, qu'il ne s'en tint pas aux édits d'octobre 1781 et de janvier 1782. Il rétablit les charges de trésorier général et de contrôleur général de la Maison de la reine (édit d'octobre 1781); puis il institua quatre offices de contrôleurs des dépenses de la Maison du roi servant par quartier, c'est-à-dire devant se remplacer l'un l'autre

[1] Voir notre volume *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 108.

tous les trois mois, et fixa la finance de chacun de ces offices à 50,000 livres (édit de janvier 1782) ; il fit revivre la charge de trésorier des offrandes et aumônes (édit de mai 1782) ; il augmenta de 25 le nombre des places de trésorier dans le bureau des finances de Paris (édit de juin 1782) ; enfin il créa une charge de trésorier général alternatif des dépenses de la guerre, moyennant une finance de 1,600,000 livres, et une autre charge semblable pour les dépenses de la marine, moyennant une finance de 1,200,000 livres (édits de juin 1782) [1]. Plus tard il restitua aux officiers « de la bouche » et « du commun » dans la Maison du roi la jouissance des privilèges dits de commensaux, qui leur avaient été retirés en 1780 (lettres patentes du 25 novembre 1782) : opération détestable, car en échange des sommes modiques payées par les propriétaires d'offices, elle leur conférait des exemptions d'impôts qui diminuaient les revenus annuels du Trésor. A l'exemple de Terray, Fleury chercha aussi des recettes extraordinaires dans l'augmentation de la valeur des charges de diverses catégories d'agents financiers ; ainsi il accrut le prix des places des receveurs des impositions de la ville de Paris, et força ces receveurs à verser immédiatement la plus-value attribuée à leurs offices (édit de septembre 1782). Il négocia également avec les receveurs généraux, et il en obtint un secours important : ils s'engagèrent à ne pas réclamer le paiement d'une tren-

[1] Dans l'intérêt du Trésor, le contrôleur général prononça toutefois quelques suppressions d'offices. Ainsi uné dit d'avril 1782 supprima ceux des contrôleurs provinciaux et contrôleurs ordinaires des guerres ; il est motivé de la façon suivante : les contrôleurs n'ont plus, depuis le siècle dernier, aucune fonction à exercer ; aussi « leurs offices ne sont actuellement recherchés qu'à cause des privilèges qui leur ont été accordés, et ces privilèges, que l'on acquiert par une finance très modique, ne sont pas moins préjudiciables à nos finances qu'à nos sujets taillables ». — D'autres édits, du mois d'octobre 1782 et du mois de février 1783, déclarèrent éteints les offices de payeurs des gages de la Grande Chancellerie, du Parlement et de la Cour des aides, celui de trésorier des Ponts et chaussées, et ceux de receveurs de l'élection de Paris.

taine de millions qui leur étaient dus par l'État, et à prêter sans intérêts cette somme au roi, jusqu'au jour où elle leur serait remboursée.

D'un autre côté, comme il était continuellement aux abois et obligé tantôt de presser les recouvrements, tantôt de de demander des avances aux régisseurs et fermiers généraux, il fit au personnel des administrations financières, afin d'exciter son zèle et de récompenser ses services, des faveurs préjudiciables tant à l'Etat qu'aux particuliers. C'est ainsi qu'au mois d'octobre 1781, il donna des ordres pour que l'exemption des vingtièmes, qui profitait aux agents préposés à la levée des impôts, fut scrupuleusement observée, et pour que les sommes qui auraient pu être exigées de quelques-uns d'entre eux leur fussent restituées. Puis, au mois de décembre 1782, il soumit à la signature du roi des lettres patentes qui déclarèrent insaisissables les remises et gratifications des employés des fermes et des régies. Enfin il décida l'assemblée du clergé à porter à 16 millions son don gratuit, qui souvent avait été moins considérable. Mais il s'engagea, par compensation, à rembourser annuellement au clergé, sur ses prêts antérieurs, 1,200,000 livres, au lieu de 500,000, engagement qu'il ne dut consentir que sous la pression de la nécessité, attendu qu'il enlevait à l'État plus que le bénéfice d'une légère amélioration dans le montant du don gratuit.

Tous ces petits moyens étaient fort au-dessous des besoins auxquels le ministre des finances avait à faire face; ils constituaient des expédients sans valeur réelle et ne le dispensaient pas d'avoir recours aux emprunts. Il emprunta, en effet, de deux manières. Indirectement, il obtint par l'intermédiaire de la ville de Paris et des pays d'État, en 1781, 15 millions d'une émission de rentes sur l'Hôtel de Ville, 15 autres millions d'un emprunt du Languedoc, et 12 millions d'un emprunt de la Bretagne; en 1782, 3 millions d'un emprunt de l'Artois, 1 million d'un emprunt de la

Bresse et du Bugey, 4 millions d'un emprunt de la Provence et 10 millions d'un emprunt de la ville de Marseille ; en 1783, 3 millions d'un emprunt de la Bourgogne et 9 millions d'un emprunt du Languedoc[1]. Ces 72 millions n'étaient pour le Trésor royal qu'un secours insuffisant. Joly de Fleury emprunta donc directement au nom de l'État. Un premier édit, du mois de janvier 1782, créa pour 7 millions de rentes viagères, représentant un capital de 70 millions ; un second édit, promulgué au mois de décembre de la même année, autorisa la création de 10 millions de rentes perpétuelles. Afin d'exciter les capitalistes à apporter leur argent, le préambule de l'édit de janvier 1782 eut soin de rappeler que le roi s'était décidé à « augmenter ses revenus de manière à offrir un nouveau gage de sûreté aux créanciers de l'État », et il promit qu'après le rétablissement de la paix on s'occuperait à la fois de diminuer les charges des contribuables et d'amortir la dette publique. Ces perspectives si consolantes étaient malheureusement lointaines ; aussi, pour attirer les fonds des prêteurs, le ministre avait-il cru devoir adopter des conditions d'emprunt particulièrement onéreuses pour le Trésor. Les rentes viagères purent être acquises soit à 9 pour 100 sur deux têtes, sans distinction d'âge, soit sur une seule tête, à raison de 10 pour 100 jusqu'à cinquante ans, de 11 pour 100 jusqu'à soixante ans, et de 12 pour 100 à partir de soixante ans. Les souscripteurs eurent en outre la faculté de se faire délivrer, en échange de leur argent, des titres au porteur productifs d'un intérêt de 5 pour 100 et susceptibles d'être, dans un délai de quatre ans, convertis en rentes viagères. Quant à l'édit de décembre 1782, relatif à la création de dix millions de rentes perpétuelles à 5 pour 100, son préambule annonçait que le roi s'était déterminé à cette création « pour manifester, dès à présent, son intention d'amortir successivement les

[1] *Arch. nat.*, K, 885.

dettes de l'État, même celles contractées avant l'époque de son règne qui ne sont pas comprises dans l'ordre des remboursements », et que les mesures étaient prises pour que les capitaux du nouvel emprunt fussent amortis en quatorze ans. Le ministre des finances, tout en adoptant le taux de 5 pour 100 pour cet emprunt, avait parfaitement compris qu'il ne pouvait être que nominal, et qu'à moins de grandes facilités données aux acquéreurs de rentes, celles-ci ne se placeraient pas. En conséquence, il permit de les acheter moitié en argent, moitié en papier, ou comme on disait alors, en contrats. Ces contrats étaient des titres de rentes antérieurement émises et plus ou moins dépréciées. Il y en avait un grand nombre en circulation et ils encombraient le marché. Ils furent reçus en paiement de l'emprunt de décembre 1782 pour leur valeur nominale, légèrement diminuée. De cette façon on relevait leur cours et on était sûr d'en éteindre une notable portion, car les rentes anciennes apportées en paiement au Trésor devaient être remplacées par de nouveaux titres. L'opération ainsi comprise débarrassa la Bourse des valeurs qui l'alourdissaient. Elle favorisa, il est vrai, l'agiotage et ne procura qu'en apparence à l'État de l'argent à 5 pour 100, mais elle assura le placement d'une partie de l'emprunt. Si le Trésor ne toucha en argent que la moitié des rentes souscrites, la hausse qui survint sur ses anciens effets rendit quelque faveur aux billets qu'il émettait chaque jour, et ceux-ci purent se négocier avec moins de perte [1].

Les conditions que nous venons de faire connaître n'en jettent pas moins un triste jour sur la situation du crédit public, pendant l'administration de Joly de Fleury. La France qui, sous celle de Necker, plaçait si aisément ses rentes perpétuelles et viagères, et à laquelle on supposait

[1] D'après les cours de la Bourse, les rescriptions, qui étaient la meilleure valeur du Trésor, perdaient 8 1/2 pour 100 en juillet 1782, et 6 pour 100 seulement au mois de décembre.

des ressources inépuisables, semblait maintenant avoir perdu confiance en elle-même, et à la veille de clore par un traité de paix sa longue lutte contre l'Angleterre, elle en était réduite à tenter par l'appât de gros intérêts et de gains immédiats les banquiers et capitalistes qui voudraient bien acquérir des rentes sur l'État.

II

Comment expliquer ce phénomène ? C'est que, depuis le mois de mai 1781, un très grand changement s'était opéré dans l'opinion publique. En effet, après que l'auteur du *Compte rendu* eut été renversé du ministère, les partisans des réformes se sentirent profondément découragés. Déjà ils avaient été troublés, quelques années auparavant, par la chute de Turgot; mais quand ils virent Louis XVI sacrifier à son tour Necker, ils reconnurent que le roi, si bien intentionné qu'il fût, était incapable d'opérer les changements qu'ils croyaient indispensables ; et se renfermant dans une opposition sourde, ils attendirent que les événements forçassent la royauté à reprendre son œuvre de rénovation sociale et politique. En revanche, tous les partisans du *statu quo* reprirent courage et comprirent qu'ils devaient se hâter de profiter du revirement politique qui venait de s'opérer. Une véritable campagne de réaction, encouragée par le garde des sceaux Miromènil et appuyée par les parlements, commença donc aussitôt après la chute du directeur général des finances ; et nous devons en rappeler sommairement les principaux incidents, en raison des mécontentements qu'ils occasionnèrent dans l'opinion publique.

Parmi les écrits philosophiques parus depuis dix ans, il en était un, tombé aujourd'hui dans un oubli absolu, mais qui n'en avait pas moins soulevé « un enthousiasme géné-

ral »[1], c'était l'ouvrage de l'abbé Raynal intitulé : *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes.* Il condamnait avec la plus grande vigueur l'esclavage et l'exploitation des nègres par les blancs, mais là n'était pas la cause de son succès : on le lisait surtout à cause des déclamations qu'il contenait contre le pouvoir absolu des rois et contre les enseignements des prêtres. Un arrêt du Conseil rendu en 1772 en avait ordonné la suppression, mais il avait continué de se vendre librement, et plusieurs éditions en avaient été tirées. L'assemblée du clergé avait en vain appelé sur le livre de l'abbé Raynal les sévérités du bras séculier ; tout en réprouvant les théories qui y étaient développées, Necker avait empêché qu'il ne fût poursuivi, parce que, suivant lui, les auteurs avaient le droit d'exprimer leur pensée, même en usant d'une regrettable exagération de langage. Mais quelques jours à peine après sa démission, le parlement sévit avec rigueur contre l'ouvrage dont se plaignait le clergé. Il le condamna au feu, et il prononça contre l'abbé Raynal la prise de corps et la confiscation des biens. La violence des déclamations contenues dans les dernières éditions de l'*Histoire philosophique* explique la sévérité de cette sentence ; néanmoins les circonstances dans lesquelles intervint l'arrêt du parlement le firent en général interpréter comme un acte de persécution contre la liberté d'écrire, et aux yeux de beaucoup de braves gens l'abbé Raynal passa pour un martyr.

En même temps fut prise par l'administration militaire une décision d'une gravité exceptionnelle. Un règlement, en date du 22 mai 1781, exigea, en effet, que, pour obtenir le grade d'officier, soit dans l'infanterie, soit dans la cavalerie, tout sujet du roi fournît devant le sieur Chérin, généalogiste de Sa Majesté, les preuves d'une noblesse remontant

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 150.

à quatre générations ; une seule exception était faite à cette règle en faveur des fils de chevaliers de Saint-Louis. Le règlement du 22 mai fut adopté, malgré l'opposition du maréchal de Ségur, ministre de la guerre ; il avait été préparé par une commission composée de vingt-quatre inspecteurs de cavalerie et d'infanterie, auxquels une foule de nobles avaient signalé que ne pouvant, sans déroger, entrer dans aucune autre carrière que celle des armes, ils s'en voyaient pour ainsi dire exclus, par suite de la facilité avec laquelle des roturiers obtenaient les certificats de noblesse, exigés par les ordonnances de tous ceux qui briguaient le rang d'officier. L'administration avait l'habitude de s'en rapporter aux certificats qui lui étaient remis, pourvu qu'ils fussent signés de quatre gentilshommes, et un grand nombre, paraît-il, étaient obtenus à prix d'argent. Saisie de ces plaintes, la commission des inspecteurs les avait trouvées fondées, et non seulement elle avait résolu d'y faire droit, mais elle avait proposé d'exclure de l'armée les membres des familles anoblies depuis moins de quatre générations. Lorsqu'il soumit au conseil du roi le projet des inspecteurs, le ministre de la guerre en combattit les conclusions et il démontra qu'elles n'étaient pas en rapport avec les mœurs, qu'elles irriteraient le tiers état, devenu le corps le plus instruit et le plus riche de la nation, et qu'elles n'étaient pas utiles à la noblesse, « sûre par sa position, par son crédit, d'obtenir la préférence pour le plus grand nombre des nominations ». Mais son opinion ne prévalut pas, il reçut du roi l'ordre de signer le règlement, « et cette ordonnance devint le but principal vers lequel se dirigèrent tous les traits de la malveillance, et d'une haine déjà trop vive de l'ordre plébéien contre celui de la noblesse[1] ». L'exclusion injustifiable prononcée contre les membres du tiers état, et l'interdiction qui leur était

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 159, 160.

faite de parvenir à l'épaulette excitèrent, en effet, un mécontentement général, tous les mémoires du temps le constatent, et les réclamations qui furent dirigées par les cahiers de 1789 contre le règlement de 1781 prouvent avec quelle ardeur la classe bourgeoise aspirait à pouvoir servir sa patrie dans les mêmes conditions que la noblesse.

Au surplus, ce n'est pas seulement en ce qui concerne l'armée que les privilégiés cherchèrent à restreindre les empiétements du tiers état. Se sachant menacés par les aspirations de la masse de la nation vers l'égalité civile, et espérant d'autre part pouvoir compter sur les sympathies de l'autorité centrale, depuis que celle-ci s'était soustraite à l'influence des novateurs, ils multiplièrent en tous sens leurs efforts, afin de garantir et même d'améliorer la situation des deux premiers ordres. « Des dispositions réglementaires prises à huis clos par chacune des cours souveraines, et sur lesquelles le gouvernement s'empressait de fermer les yeux[1] », réservèrent aux nobles et aux anoblis comptant au moins deux degrés de noblesse, les places de conseiller et de président. Dans les provinces, les propriétaires de droits seigneuriaux qui n'osaient plus, depuis plusieurs années, poursuivre la rentrée de ces droits impopulaires, reprirent confiance et firent valoir des prétentions que les paysans croyaient souvent tombées en désuétude. « D'une extrémité de la France à l'autre, on voit les seigneurs vérifier leurs titres, renouveler leurs terriers, exhumer des créances auxquelles leurs prédécesseurs avaient eu la sagesse de renoncer, en imaginer de nouvelles, braver la résistance de leurs débiteurs, entamer avec eux des procès sans fin, des luttes sans merci. De toutes parts apparaissent des commissaires à terrier, des agents d'affaires, de soi-disant feudistes, alléchés par l'appât de cette nouvelle curée. Ils proposent d'entreprendre l'opé-

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 27.

ration à forfait, pourvu qu'ils touchent une large part de bénéfice. Ce sont des gens rompus aux chicanes du métier, accoutumés à tirer la quintessence de la moindre seigneurie ; et comme on les sait poussés par le courant du jour, soutenus par la jurisprudence intéressée des parlements, ils obtiennent, moitié par contrainte, moitié par persuasion ou par opiniâtreté, des déclarations, des aveux, des reconnaissances qui élèvent le montant des droits féodaux à un taux jusqu'alors inconnu » [1]. Ainsi traqués par leurs seigneurs et obligés d'acquitter des servitudes et des redevances qui rendaient plus onéreuse l'exploitation de leurs champs, les paysans trouvèrent d'autant plus lourdes les augmentations d'impôts auxquelles le roi avait dû consentir, et la désaffection qu'ils éprouvaient pour des institutions sous lesquelles ils se sentaient opprimés ne fit que grandir.

Enfin le clergé crut opportun de profiter, lui aussi, des tendances nouvelles du pouvoir. Il s'était plaint, dans son assemblée de 1780, « des atteintes multipliées et des assujettissements de toute espèce » éprouvés par ses biens, auxquels, disait-il, « on ne peut porter préjudice sans tarir la source de ses dons et affaiblir le gage de ses engagements », et il avait demandé au roi de résoudre en sa faveur une difficulté relative à la perception des dîmes. C'était la question de savoir si les cultures nouvelles, telles que les luzernes et les pommes de terre, étaient soumises à la dîme. Les cultivateurs mettaient un véritable acharnement à soutenir qu'elles en étaient affranchies, et certains parlements, par exemple ceux de Rouen et de Toulouse, leur donnaient raison. Tant que Necker fut ministre, les doléances du clergé ne furent point écoutées ; mais l'assemblée de cet ordre les ayant renouvelées en 1782, des lettres patentes du 16 mars 1783 décidèrent que la dîme était due sur les luzernes, trèfles et pommes de terre : ce

[1] Chérest, *op. cit.*, I, 49.

fut dans les campagnes une sérieuse cause d'irritation, et le gouvernement n'eut même pas l'avantage de pouvoir espérer que le sort des prêtres exerçant dans les villages le ministère sacré en serait amélioré. Ainsi que nous avons eu l'occasion de l'exposer dans notre premier volume, ce n'était pas eux qui touchaient les dîmes. Elles ne profitaient qu'aux gros décimateurs, évêques et bénéficiers; quant aux curés et vicaires de campagne, ils en étaient réduits au modique salaire que leur payaient leurs supérieurs ecclésiastiques. Aussi trouvaient-ils très pénible l'existence qui leur était faite.

On se souvient sans doute qu'en 1780 un certain nombre de curés à portion congrue s'étaient efforcés d'attirer sur leur misérable position l'attention du gouvernement, et que Necker, afin de manifester sa gratitude à l'Assemblée du clergé qui venait de lui accorder un subside extraordinaire, avait fait supprimer leur mémoire par un arrêt du Conseil. Après la disgrâce de ce ministre, des curés de la Provence et du Dauphiné se figurèrent qu'ils avaient chance d'être mieux écoutés; ils tinrent des réunions et imprimèrent des mémoires, à l'effet de faire ressortir l'insuffisance des sommes qui leur étaient attribuées à titre de portion congrue. C'était mal connaître les dispositions du nouveau contrôleur général et de ses collègues: ils s'empressèrent en effet de présenter à la signature du roi une déclaration qui renouvela, le 9 mars 1782, aux curés du royaume, la défense de s'assembler sans autorisation, et qui blâma les pétitionnaires pour avoir inséré dans leurs mémoires « des expressions contraires au respect qu'ils doivent aux évêques leurs supérieurs ». En prenant ainsi parti contre le bas clergé, la royauté poussa beaucoup de ses membres à se souvenir que, quoique appartenant à l'ordre ecclésiastique, ils sortaient du peuple et étaient, non moins que les citoyens du tiers état, victimes des privilèges. Le jour où elle appela les trois ordres à dresser les cahiers de leurs vœux et de

leurs griefs, elle eut à regretter de s'être aliéné le dévoûment des habitants et des prêtres des campagnes.

A partir du milieu de l'année 1781, les mesures les plus rétrogrades se succédèrent donc presque sans interruption, et dès lors il n'est pas étonnant qu'aux espérances de rénovation sociale qu'avait fait naître la politique des Turgot et des Necker, eussent succédé dans beaucoup d'esprits le découragement et la défiance de l'avenir. La plupart des Français capables de penser restaient, il est vrai, persuadés que les améliorations par eux rêvées s'accompliraient tôt ou tard, car à aucune époque la foi dans les destinées brillantes promises par certains philosophes à l'humanité n'a été aussi vive; et ils étaient innombrables les sujets de Louis XVI qui, suivant les expressions de l'un d'eux, l'abbé Morellet, « supposaient les hommes justes et bons, et étaient fermement convaincus que cette terre deviendrait incessamment, par le progrès des lumières et de la vertu, un séjour de paix et de félicité parfaite » [1]. Néanmoins ils ne pouvaient pas ne point s'apercevoir que le système qui avait prévalu depuis le début du règne était changé, et qu'une orientation nouvelle allait, pendant un temps indéterminé, être imprimée à la marche du gouvernement. Ils avaient eu un moment l'espoir, lorsque Maurepas mourut, le 21 novembre 1781, que le roi, revenant à ses sentiments antérieurs et donnant un nouveau témoignage de versatilité, appellerait au ministère soit Necker, soit Loménie de Brienne, archevêque de Toulouse. Mais l'ancien directeur général des finances avait été récemment dénoncé à Louis XVI avec tant de succès par le comte de Maurepas comme indigne des bontés du souverain, que celui-ci n'eut pas un instant la pensée de lui rendre son portefeuille. Quant à Brienne, ses relations avérées avec les philosophes et les économistes, l'incrédulité dont il faisait parade, et la

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 20.

réputation de bon administrateur qu'il s'était acquise dans les États du Languedoc, lui attiraient les sympathies du parti des réformateurs. Mais, précisément pour ces motifs, et aussi parce que Louis XVI répugnait, en souvenir du rôle joué sous son aïeul par le cardinal de Fleury, à faire d'un prélat un secrétaire d'État, Brienne, quoique appuyé par la reine, n'avait pas été choisi comme successeur de Maurepas [1].

Louis XVI avait d'ailleurs déclaré qu'il entendait dorénavant régner par lui-même. « Depuis un certain temps, écrivait Mercy, le roi montre quelque envie d'être le maître; il montre beaucoup de crainte qu'on ne le croie gouverné... Il craint les gens d'esprit et de génie, il se persuade qu'ils sont trop inquiets, entreprenants. Il se contente de brusquer ses ministres, quelquefois fort rudement, lorsqu'ils commettent des fautes dont il puisse s'apercevoir, et moyennant cette méthode il croit régner [2]. » Louis XVI se crut donc, après sept ans de souveraineté, apte à gouverner. Mais il

[1] Brienne, dévoré d'ambition, manœuvrait depuis longtemps pour arriver au ministère. Il s'était fait recommander auprès de Marie-Antoinette et du comte de Mercy par l'abbé de Vermond, dont il avait été jadis le protecteur et qui lui avait voué une vive reconnaissance. A la reine comme à l'ambassadeur d'Autriche, il affirmait son dévoûment absolu au système de l'alliance franco-autrichienne, et Mercy s'exprime sur son compte, en écrivant à l'impératrice Marie-Thérèse, dans les termes les plus flatteurs. Lors de son voyage en France, Joseph II eut avec Brienne plusieurs entrevues qui lui donnèrent « une haute idée » de l'archevêque de Toulouse. Un an avant la mort de Maurepas, Marie-Antoinette, sur les conseils du comte de Mercy, engageait déjà le roi à songer à lui pour le ministère. (*Corresp.* de Mercy avec Marie-Thérèse, lettres des 14 octobre et 18 novembre 1780, III, 479, 491.) — D'après le comte de La Marck, la reine parla à Louis XVI, après le décès de Maurepas, en faveur de Brienne, et il continue ainsi : « J'ai connu avec certitude la réponse que le roi lui avait faite. Le roi répondit qu'il ne fallait appeler ni archevêque ni évêque au ministère, parce que, dès qu'ils y arrivaient, ils visaient au cardinalat, et qu'une fois parvenus à cette dignité ils élevaient dans le Conseil des prétentions d'importance et de préséance qui les conduisaient à être premiers ministres, et que c'était pour cette raison qu'il ne voulait pas de M. de Brienne au Conseil, attendu qu'il ne voulait pas avoir de premier ministre ». (*Correspondance de Mirabeau et de La Marck*, I, 50.)

[2] *Correspondance de Mercy et de Joseph II*, I, 85, 150.

ne fut pas long à sentir que sa volonté était faible, qu'il ne savait pas prendre un parti et qu'il avait besoin de conseils. Son irrésolution naturelle le porta en conséquence à chercher de nouveau un guide, et il plaça sa confiance dans son ministre des Affaires étrangères, le comte de Vergennes. Diplomate consommé, joignant à une vaste expérience l'amour de son pays, habile à en sauvegarder les intérêts au milieu des négociations les plus difficiles, doué de prudence et de fermeté, Vergennes sut diriger brillamment notre politique extérieure. Mais « connaissant peu les affaires intérieures du royaume, jugeant mal les dispositions des esprits, persuadé que le gouvernement par excellence est le gouvernement absolu, il ne pouvait éclairer son maître sur les véritables moyens d'administrer le royaume et de prévenir les troubles dont on n'était plus séparé que par un petit nombre d'années » [1]. Vergennes avait de la suite dans les idées et il était trop loyal pour sacrifier ses convictions à la recherche de la popularité. Il maintint donc Louis XVI dans la voie où Maurepas l'avait fait entrer après la disgrâce de Necker, et il le détourna de consentir à des concessions libérales qui, sous prétexte de détruire certains abus, auraient compromis, à son sens, l'autorité royale.

III

Si peu soucieux que fût Joly de Fleury de se ménager les faveurs de l'opinion publique, il ne s'interdisait pas cependant d'user, pour la séduire, des procédés qui avaient réussi à Necker. Ainsi, ayant étudié un projet de réorganisation de la musique du roi qui comportait une certaine économie et qui réduisait de 499,000 à 259,000 livres la dépense annuelle, il fit précéder l'édit de mai 1782 contenant

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 291.

cette réforme, d'un préambule dans lequel il prêtait au roi le langage suivant : « Nous n'avons cessé de nous occuper des moyens d'alléger le poids de l'impôt que les circonstances d'une guerre juste ont rendu indispensablement nécessaire ; mais si nous sommes privé de la douce satisfaction de le diminuer d'une manière sensible, nous avons au moins celle de ne le point augmenter malgré les dépenses énormes auxquelles nous sommes forcé, et de trouver dans l'économie des objets qui nous sont personnels, partie des secours extraordinaires dont nous avons besoin ». En dépit de ces belles phrases, les Français, qui avaient applaudi unanimement aux économies réalisées par Necker dans les dépenses de la maison du roi, se montrèrent très froids pour l'édit de mai 1782 : c'est que le préambule leur parut louer bien à tort le gouvernement de n'avoir pas augmenté les impôts, chacun se rappelant que les droits indirects avaient été accrus d'une façon sensible moins d'un an auparavant.

Dans une autre circonstance, le langage du ministère ne fut pas davantage ce qu'il aurait dû être. A la nouvelle de la défaite navale subie le 12 avril 1782 par le comte de Grasse qui commandait notre flotte des Antilles, une émotion patriotique avait gagné la France entière, et des provinces, des villes, même de simples particuliers, avaient offert des sommes importantes pour l'équipement de plusieurs vaisseaux de ligne. Louis XVI, conformément à l'avis de ses ministres, écrivit une lettre qui fut publiée au mois de juin et dans laquelle, tout en acceptant le généreux concours des provinces et des villes [1], il refusait celui des particuliers, par le motif que l'état de ses finances le dispensait d'adhérer aux offres de ceux-ci. Le ton de la lettre était

[1] Les dons pour la marine atteignirent 8 millions. Voici les principaux : ville de Paris, 1 million; les six corps de marchands de la ville de Paris, 905,000 livres; ville de Marseille, 900,000 livres; États de Bourgogne, 1 million; ville de Bordeaux, 1,200,000 livres; ville de Strasbourg, 46,000 livres. (*Arch. nat.*, K, 885.)

propre à dissiper les inquiétudes relatives à la situation financière, et quinze jours plus tard paraissait l'édit portant création d'un troisième vingtième. Comment un si complet désaccord entre les actes et les paroles n'aurait-il pas jeté la déconsidération sur le roi et sur ses conseillers ?

Les contribuables étaient d'autant plus portés à fronder le gouvernement, qu'ils commençaient à trouver trop longue la durée de la guerre [1]. En se prolongeant, celle-ci nuisait au commerce, et nos manufacturiers non moins que nos armateurs étaient atteints dans leurs intérêts. L'enthousiasme que l'on avait éprouvé d'abord en faveur « des insurgents d'Amérique », avait peu à peu fait place à la réflexion, et l'on se demandait si les sacrifices auxquels nous avait entraînés l'appui que nous leur avions prêté, seraient compensés par un avantage quelconque. Tant que les emprunts avaient suffi, on ne s'était pas plaint ; mais depuis que le contrôleur général avait augmenté les impôts et signifié au pays que cette mesure était rendue nécessaire par l'accroissement de nos dépenses militaires et navales, les idées avaient bien changé. Une brochure qui parut au mois de juillet 1782 s'attacha à calculer les sommes que nous avaient déjà coûtées l'indépendance américaine, elle les fixa à 772 millions et elle soutint que nos relations commerciales avec l'Amérique n'en deviendraient pas pour cela plus importantes. Les hommes habitués aux affaires étaient entièrement de cet avis, et ils essayèrent de faire partager cette manière de voir au roi et aux ministres. Les chambres de commerce des villes maritimes leur adressèrent en conséquence, au mois de novembre 1782, un mémoire dans lequel elles exposèrent que les États-Unis continueraient, une fois

[1] « Nos espérances de paix se renouvellent », disait la *Correspondance secrète* à la date du 8 août 1782 ; et le 17 décembre de la même année elle rapportait en ces termes le bruit d'une paix prochaine : « Il paraît certain que tout est enfin d'accord et que nous jouirons bientôt des douceurs de la paix. Les fonds publics haussent considérablement ». (I, 492, 525.)

la paix rétablie, à expédier en Angleterre la plus grande partie de leurs produits et à tirer de leur ancienne métropole presque toutes les marchandises dont ils auraient besoin ; elles ajoutaient que le développement notable pris par les marines marchandes des puissances neutres depuis le début des hostilités leur paraissait inquiétant, et qu'il n'était pas sûr que nous pussions plus tard nous débarrasser de cette concurrence. Le mémoire des chambres de commerce fit impression sur Louis XVI, quoiqu'il dût savoir depuis longtemps que des profits commerciaux n'étaient pas à espérer de notre lutte contre les Anglais. Heureusement ceux-ci ne souffraient pas moins que nous de la guerre, ils aspiraient à ce qu'elle prît fin, et le ministère britannique signa en janvier 1783 des préliminaires de paix. Cet événement répandit en France une joie générale, on se consola de la création du troisième vingtième et de l'élévation des droits sur les consommations, par la pensée que la surcharge des impositions n'était plus à craindre, on compta sur une reprise prochaine de l'industrie et du commerce, et fiers d'avoir assuré la liberté aux Américains, d'avoir disputé à nos rivaux séculaires l'empire des mers, confiants dans la richesse de leur pays, dans le génie de leurs savants et de leurs écrivains, les Français se montrèrent disposés à jouir des années heureuses qui s'annonçaient à eux [1].

Personne ne fut en France plus heureux de la cessation des hostilités que Louis XVI [2]. Il croyait voir s'ouvrir de-

[1] « Chacun croyait marcher à la perfection, sans s'embarrasser des obstacles et sans les craindre. Nous étions fiers d'être Français, et plus encore d'être Français du dix-huitième siècle, que nous regardions comme l'âge d'or, ramené sur la terre par la nouvelle philosophie. » (De Ségur, *Mém.*, I, 257.)

[2] « Le roi, rapporte la *Correspondance secrète*, à la date du 7 février 1783, est, depuis la certitude de la paix, d'une gaîté qui fait honneur à son cœur. — Enfin, a dit Sa Majesté, je puis donc maintenant travailler avec succès et remplir le vœu que j'ai formé en montant sur le trône, celui de rendre mes peuples heureux. — Ce mot, digne de Titus, a accru, s'il était possible, l'amour des Français pour leur souverain ». (Métra, XIV, 130.)

vant lui une ère de paix qui lui permettrait d'alléger le poids des contributions. Il ne se doutait pas de l'état réel de ses finances, il oubliait que dès la première année de son règne elles avaient été en déficit, et il ne réfléchissait pas que si la guerre était terminée, les frais de nos armements étaient loin d'être liquidés. Son erreur était sur ces deux points partagée par ses sujets, mais Joly de Fleury savait mieux à quoi s'en tenir. Il prévit à quelles difficultés il ne tarderait pas à se trouver exposé, soit qu'il eût à s'opposer à des réductions d'impôts dont le roi se déclarerait partisan, soit qu'il eût à pourvoir au paiement des dépenses militaires et navales non encore soldées, soit qu'il eût à faire face à des grâces que les courtisans parviendraient à obtenir, en arguant de l'abondance revenue dans le Trésor royal. Il eut le sentiment qu'abandonné à ses propres forces il ne se tirerait pas de toutes ces difficultés, et qu'il devait rechercher l'appui des principaux membres du Conseil du roi. Il entretint Vergennes de ses appréhensions, et tous deux convinrent du plan suivant.

Vergennes demanderait à Louis XVI, comme la juste récompense de ses services dans les négociations terminées par le traité de paix avec l'Angleterre, le titre de chef du Conseil royal des finances. Ce titre ne correspondait à aucune fonction déterminée, mais des appointements annuels de 60,000 livres y étaient attachés; de plus, comme il avait auparavant été porté par Maurepas, Vergennes espérait que cette preuve éclatante de la faveur du roi lui donnerait sur ses collègues une partie de l'autorité qui avait appartenu à Maurepas. Puis Fleury devait engager le roi à créer un Comité de finances qui se tiendrait sous sa présidence personnelle, et qui ne se composerait que du contrôleur général, de M. de Miroménil et de M. de Vergennes, ce dernier étant appelé à y siéger à raison de son titre de chef du Conseil royal des finances, et Miroménil en sa qualité de garde des sceaux, afin d'agir au besoin sur les parlements,

dans le cas où ceux-ci songeraient à s'opposer aux mesures fiscales arrêtées par le roi en Comité des finances. Quant aux attributions de ce Comité, elles consisteraient à délibérer sur les projets concernant les impositions, à fixer le montant des sommes mises à la disposition de chaque ministre, à connaître de l'emploi des fonds alloués à chacun d'eux, à statuer sur les demandes de dons et de faveurs pécuniaires, enfin à dresser le compte de toutes les dettes arriérées. Si on parvenait à le faire fonctionner, ce nouvel organe pouvait sans nul doute rendre des services, en mettant obstacle à bien des dépenses non justifiées. Louis XVI le comprit, et il s'empressa d'adhérer au plan de Joly de Fleury. Avec son autorisation, celui-ci rédigea, au sujet de l'organisation du Comité des finances, un règlement qui porte la date du 26 février 1783. Le préambule qui le précède avait pour but de frapper l'opinion publique, en lui dévoilant l'utilité du rôle qu'était appelé à remplir le Comité.

« Le roi, disait le préambule, voulant faire goûter à ses peuples les avantages de la paix, Sa Majesté a considéré qu'elle ne pourrait leur procurer des soulagements réels et durables que lorsqu'elle connaîtrait le montant des dépenses dont la durée de la guerre a retardé le paiement, et qu'elle aurait fixé invariablement, avec l'esprit d'économie qui l'anime, l'état des dépenses de tous les départements et de tous les ordonnateurs en temps de paix. Sa Majesté a considéré qu'il n'était pas moins intéressant de supprimer les impositions qui sont les plus à charge, de changer la nature et la forme de quelques-unes, de diminuer et simplifier les frais de perception... Tous les ordonnateurs, sans aucune exception, remettront incessamment à Sa Majesté l'état des dettes arriérées de leurs départements respectifs; ils remettront pareillement l'état des dépenses ordinaires et extraordinaires qu'ils estimeront indispensables en temps de paix... Déclare Sa Majesté que son

intention est que toutes les demandes tendantes à obtenir des dons extraordinaires ou le paiement d'anciennes créances soient portées au Comité et discutées en présence de Sa Majesté... Le ministre des finances rendra compte au Comité des recettes des fermes et régies et des frais de perception, et il proposera ce qui lui paraîtra le plus capable de parvenir à la libération des dettes exigibles, au soulagement des contribuables et aux changements qui pourraient être nécessaires dans la nature et dans la forme actuelle des impositions. »

Les attributions conférées au Comité institué par le règlement du 26 février étaient, on le voit, très étendues. Arrêter la liquidation des dettes provenant de la guerre américaine, dresser le budget normal des recettes et des dépenses, améliorer les impôts et diminuer les frais de perception, c'était une belle tâche tracée à son activité et à son patriotisme. Joly de Fleury espéra que le pays lui saurait gré d'avoir combiné un si sage ensemble de mesures, et il veilla à ce que le règlement dont il était l'auteur reçût la plus large publicité. Mais son espoir fût déçu; on ne croyait pas à ses capacités financières, et par suite on n'attacha pas d'importance à un programme qui ne semblait pas devoir être réalisé. La diminution des impôts dont parlait le préambule était-elle d'ailleurs possible, alors qu'on les avait augmentés quelques mois auparavant et que de nouveaux emprunts, succédant à tant d'autres, étaient encore en perspective? C'était difficile à admettre. Pour ces divers motifs, la formation du Comité des finances ne fut pas prise au sérieux, et on aima mieux discuter les théories contenues dans un livre qui venait de paraître et qui, en traitant avec éloquence une question de liberté individuelle, ainsi que la limitation nécessaire des pouvoirs du roi, passionnait les citoyens bien plus vivement que ne pouvaient le faire les promesses vagues contenues dans le préambule d'un édit.

L'ouvrage en question était dû à la plume de Mirabeau, le futur orateur de la Constituante. Il était intitulé : *Des lettres de cachet et des prisons d'État.* Il avait été imprimé sans nom d'auteur à l'étranger, et son succès avait été tel qu'en peu de temps 9,000 exemplaires furent introduits dans le royaume. On y lisait que la France, privée de constitution, était un État despotique, et qu'en s'arrogeant le droit de faire saisir et emprisonner sans jugement les citoyens, la royauté avait violé le droit le plus sacré qui puisse appartenir à des hommes libres; que la base de toute organisation sociale est le respect de la propriété, de la liberté et de la sûreté de chacun; que, pour être légitime, la législation doit être conforme « aux lumières de la raison, au vœu et au consentement général »; que c'est en abusant de la maxime : « Toute puissance vient de Dieu », que la monarchie s'était mise au-dessus des lois naturelles, et que jusqu'au jour où la justice protégerait la personne et les biens de tous contre les entreprises du pouvoir absolu, la nation se sentirait asservie, quand même le prince serait disposé à se comporter comme le père de ses peuples. L'auteur s'élevait avec éloquence contre l'existence des lettres de cachet, il les montrait plus menaçantes pour les grands que pour les petits, confondant l'innocent et le coupable, sans utilité pour l'État, et constituant un danger permanent pour les particuliers. Il accusait les prêtres d'avoir, par intérêt, favorisé le despotisme et la superstition; il regrettait qu'ils n'eussent pas un temporel modeste et qu'au lieu de former un des trois ordres de l'État ils ne fussent pas confinés dans le simple exercice de leurs fonctions religieuses; puis parlant des changements à introduire dans les institutions du royaume, il posait en principe qu'il n'y a point de milieu « entre le règne absolu du despotisme et le règne absolu des lois ». Toutes ces considérations n'ont assurément qu'un rapport lointain avec les finances, mais elles contribuèrent à

répandre l'opinion qu'il convenait de poser des limites à l'autorité royale, et comme celle-ci faisait surtout sentir son arbitraire en matière d'impôts, on réfléchit qu'il n'était pas moins nécessaire de supprimer cet arbitraire que les lettres de cachet. Dans leur recherche des garanties qui devaient appartenir à un peuple éclairé, les Français constataient partout les preuves de l'absolutisme auquel ils étaient soumis, et ils en arrivaient à s'éprendre de liberté : or, il tombe sous le sens que là où existe la liberté politique, le gouvernement n'a pas le droit de régler le montant et l'emploi des impositions, et que ce droit est conféré aux représentants des contribuables. Les publications qui répandaient les idées de liberté préparaient donc, même au point de vue financier, un grand changement.

Parmi ces publications, quelques-unes, comme les *Essais historiques sur la nouvelle constitution des Provinces unies de l'Amérique Septentrionale*, s'expliquaient nettement sur le vote de l'impôt et déclaraient qu'une assemblée législative a seule qualité pour autoriser la perception des impôts ; d'autres, sans parler des brochures qui, à l'exemple du *Système de la raison*, n'étaient que des diatribes plus ou moins violentes contre les rois, n'abordaient pas la question du consentement des contribuables à la levée des subsides dus à l'État, mais elles disaient, comme les *Recherches sur l'origine de l'esclavage religieux et politique en France*, que les lois doivent procurer à l'homme deux biens qui ne peuvent sans injustice lui être ravis, à savoir : l'égalité et la liberté ; que la nation française n'avait jamais été libre ; qu'elle avait été tour à tour tyrannisée par les rois, les prêtres et les nobles ; que le moment était venu d'améliorer le sort de la classe la plus nombreuse, et que pour cela il fallait abolir les privilèges[1].

[1] Les *Recherches sur l'origine*, etc., parurent en février 1783, presque en même temps que les *Lettres de cachet*. Le *Système de la raison* et les *Essais historiques* avaient paru au mois de novembre précédent.

Nous avons dit que la création du Comité des finances n'avait obtenu dans le public aucun succès. Elle réussit bien moins encore dans l'entourage du trône, et elle valut à son auteur d'ardentes inimitiés. En effet, ceux des ministres qui ne faisaient pas partie du Comité se crurent placés dans une situation humiliante et ils en furent extrêmement froissés. Le Comité se réunit néanmoins et, à une de ses premières séances, le contrôleur général remit au roi un mémoire, en date du 2 mars, sur la situation des finances pour l'année 1783[1]. Ce mémoire évalue les recettes à 609,920,000 livres, et les dépenses à 575,184,000 livres. Il fait donc ressortir un excédent de recettes de 34,736,000 livres, mais cet excédent n'existera qu'à la double condition que tous les fonds d'emprunt rentreront, et que les dépenses ne dépasseront pas les prévisions. Or, les dépenses extraordinaires de la marine ne sont comptées que pour 80 millions, et le contrôleur général estime qu'elles excéderont sûrement ce chiffre. Aussi annonce-t-il qu'il faudra recourir, dès le mois d'avril, à un emprunt-loterie de 24 millions. Il fixe le montant des recettes extraordinaires à 157 millions, dont 149 provenant d'emprunts, et celui des dépenses extraordinaires à 98 millions. Défalcation faite de ces recettes et dépenses, les revenus ordinaires doivent donc atteindre 432 millions, et les dépenses normales 477 millions, soit un déficit de 25 millions. En outre il y a 154 millions d'anticipations, c'est-à-dire que le tiers des rentrées de l'année suivante est consommé d'avance, et les intérêts de ces anticipations représentent une somme de 9,760,000 livres. Enfin, aucun crédit n'est prévu pour la liquidation des dépenses arriérées imputables à la guerre qui vient à peine de se terminer. La situation financière qui ressort du rapport du 2 mars 1783 était donc bien faite pour éveiller les préoccupations du roi et le

[1] *Arch. nat.*, K, 885.

convaincre que l'économie était plus que jamais de rigueur.

Mais les ministres de la Guerre et de la Marine, MM. de Ségur et de Castries, savaient qu'ils auraient à demander de très gros crédits, car leurs départements avaient, au cours des dernières années, dépensé beaucoup plus que le montant des fonds dont le contrôle général avait pu disposer en leur faveur. L'obligation d'avoir à comparaître devant le Comité des finances pour fournir des justifications leur déplut donc profondément. Le bruit s'était d'ailleurs accrédité à la cour que le Comité avait été principalement organisé afin de les prendre en faute et d'avoir une occasion de les renvoyer. Ils fournirent, il est vrai, sur la comptabilité de leurs ministères, des explications qui satisfirent le Comité[1]; mais ils pouvaient être appelés de nouveau devant lui, et ils continuèrent de se plaindre de l'état de subordination auquel le règlement du 26 février les avait réduits. Les principaux personnages de la cour épousèrent leur querelle, car ils comprenaient que si les faveurs et les grâces ne pouvaient plus être accordées qu'après discussion devant le roi, elles seraient à l'avenir beaucoup moins nombreuses.

Une vaste intrigue se noua en conséquence pour amener la chute du contrôleur général. On persuada à la reine que la nouvelle institution n'avait pour but que de combattre son influence, et qu'elle était dirigée contre le seul des ministres, M. de Castries, qui lui fût dévoué. Marie-Antoinette en ressentit une telle irritation, qu'elle voulut demander au roi la destitution immédiate de Joly de Fleury. Mais, d'après les conseils du comte de Mercy, elle résolut de ne rien brusquer. « J'ai eu le bonheur, raconte celui-ci, d'arrêter des démarches violentes qui n'auraient pu que la compromettre, en lui faisant sentir qu'avec un peu de mesure et de prudence il lui sera possible de remédier à

[1] Besenval, *Mémoires*, II, 128.

tout. M. de Vergennes, seul personnage de quelque considération dans le Comité des finances, n'a fait que prêter son nom au contrôleur général qui est l'inventeur de la chose et qui la tourne uniquement à son profit. Il s'y est associé le garde des sceaux, mais ces deux derniers sont manifestement dénués de talent, et leur caractère personnel est si décrié dans le public qu'il est difficile à croire qu'un assemblage si mal composé puisse prendre une consistance utile et durable [1]. » La reine évita donc un éclat, mais elle parvint facilement à indisposer le roi contre Joly de Fleury, et obtint la promesse qu'il serait éloigné. Elle s'en tint à cette satisfaction et ne chercha pas à influer sur le choix de son successeur. Elle garda même un secret absolu sur la disgrâce prochaine du contrôleur général [2]. Celle-ci ne tarda pas à se produire. En effet, Fleury s'aperçut qu'il avait perdu la confiance de son maître ; il offrit sa démission, et elle fut acceptée le 30 mars 1783.

[1] Lettre de Mercy à Kaunitz, 12 mars 1783. (*Correspondance avec Joseph II*, I, 172.)

[2] « Par une conduite bien combinée, la reine a obtenu le double avantage de montrer l'étendue de son crédit et de faire preuve de capacité à garder le secret... Jusqu'au dernier moment les alentours les plus favorisés sont restés dans l'ignorance de ce qui se passait, et on a eu lieu de bien remarquer leur consternation de se voir sans connaissance ni influence dans une affaire aussi majeure. » (*Corresp. de Mercy*, I, 178.)

CHAPITRE II

Louis XVI se prête par faiblesse au renvoi de Fleury. — Il écarte la candidature de Calonne et nomme d'Ormesson contrôleur général. — Cette nomination est mal accueillie. — Premier emprunt de 24 millions de livres en avril 1783. — D'Ormesson est hostile à l'augmentation des impôts. — Brochure en faveur de la confiscation des biens du clergé. — D'Ormesson se fait une règle de l'économie. — Convention du 24 août 1783 qu'il passe avec la Caisse d'escompte, afin d'en obtenir un prêt de 6 millions par mois. — Crise financière à Paris au mois de septembre. — Arrêt du Conseil du 27 septembre autorisant la Caisse d'escompte à ne pas rembourser ses billets en argent. — Arrêt du 30 septembre prohibant la sortie du numéraire. — Mécontentement causé par ces mesures. — Arrêt du 4 octobre autorisant la Caisse à reprendre les paiements en espèces. — Comment la Caisse parvient à regagner la confiance du public. — Emprunt onéreux de 24 millions ouvert en vertu d'un arrêt du Conseil du 4 octobre. — Arrêt du 24 octobre portant conversion du bail des fermes en régie. — Cette mesure est inexécutable dans les conditions où se trouve le Trésor. — Attaques qu'elle vaut à d'Ormesson. — Sa démission le 3 novembre 1783. — Nomination de Calonne au contrôle général. — Il abroge les arrêts du 27 septembre et du 24 octobre, donne de nouveaux statuts à la Caisse d'escompte et proclame sa solvabilité par un arrêt du 10 décembre 1783.

En renvoyant Joly de Fleury, Louis XVI montrait une fois de plus l'inconsistance de son caractère. Il avait, en effet, accueilli avec une faveur marquée la proposition de créer un Comité des finances; il s'était flatté de pouvoir, par ce moyen, exercer une action plus directe sur l'administration, et empêcher, dans bien des cas, des dépenses

inconsidérées. Aussi s'était-il solennellement engagé, dans le préambule de l'édit du 26 février, à veiller au bon emploi des deniers publics, à s'occuper de l'amélioration des impôts et à introduire dans tous les services une économie qui lui permît, sinon de soulager, du moins de ne pas aggraver les sacrifices des contribuables. Et un mois plus tard il se séparait du ministre qui lui avait dicté ces promesses, non pas qu'il eût des reproches à lui faire, mais au contraire parce que l'innovation qu'il avait proposée et fait adopter gênait des habitudes de gaspillage et mécontentait certaines convoitises! La seule excuse de Louis XVI, c'est que, tout en renversant Joly de Fleury, il entendait ne pas favoriser l'avidité des courtisans et ne pas inaugurer un système de prodigalité. Aussi lui donna-t-il pour successeur un très honnête homme, Lefèvre d'Ormesson, conseiller d'État.

Ce choix fut une déconvenue pour les nombreux partisans que comptait un autre candidat au contrôle général. Ce candidat était Calonne, intendant de la généralité de Lille. Il passait pour un administrateur que les scrupules n'arrêtaient pas plus que les difficultés; on le savait ami du plaisir et de la dépense, et comme il répétait sans cesse que la France avait d'immenses richesses, que le tort du gouvernement était de ne pas savoir en tirer parti, et qu'avec un grand charme d'élocution, avec une chaleur communicative, il se faisait fort de remplir les caisses de l'État, si jamais il avait à administrer le Trésor, il était parvenu à se créer un parti puissant. Depuis plusieurs années il ambitionnait le poste de contrôleur général, et quand Maurepas s'était brouillé avec Necker, à la suite de l'apparition du *Compte rendu,* il avait cherché à faire sa cour au ministre d'État en rédigeant une spirituelle brochure, *Les Comment,* contre le rapport du directeur général des finances. Mais Maurepas fut assez clairvoyant pour se défier de son assurance et de sa faconde; il trouva même qu'il était un homme

dangereux, et il recommanda au roi de ne jamais l'employer[1]. Son échec auprès de Maurepas ne découragea du reste nullement Calonne, et après la mort du vieux ministre il était venu se fixer à Paris, afin de surveiller de plus près les événements. L'ambition n'était pas le seul motif qui le stimulât; il était perdu de dettes, et un poste ministériel lui apparaissait comme l'unique moyen de mettre fin à ses embarras d'argent. Nul doute que de vigoureux efforts n'eussent été faits par lui et ses amis pour décider sa nomination en remplacement de Fleury, si le roi n'avait de lui-même et très rapidement appelé d'Ormesson au ministère.

Depuis près de dix ans qu'il était monté sur le trône, Louis XVI avait eu mainte occasion de s'apercevoir que l'administration des finances était extrêmement compliquée et qu'elle exigeait de grands talents. Mais sa conception du rôle que devait jouer un contrôleur général et des mérites qu'il devait posséder, était restée immuable[2]. De même qu'il avait, au début de son règne, choisi Turgot pour ministre des finances sur sa réputation de loyauté et de vertu, de même il nomma d'Ormesson parce qu'il était sûr de sa probité et de son désintéressement personnel[3]. Du

[1] Augeard, *Mémoires*, 106, 107, 112.

[2] « Le roi ne semble capable d'attention que sur ce qui a trait à l'argent; il envisage les objets de finance avec un esprit de parcimonie, mais d'ailleurs dans le sens le plus étroit; il n'en existe pas moins de gaspillage qu'il n'y en avait sous le règne précédent; le roi se débat beaucoup sur cet article et ne sait comment y remédier. » (Lettre de Mercy à Kaunitz, *Correspondance avec Joseph II*, I, 251.)

[3] Avant d'être appelé au contrôle général, d'Ormesson présidait à l'administration des biens de la Maison royale de Saint-Cyr, et en cette qualité il travaillait directement avec le roi. « On raconte de lui un trait récent, qui a peut-être déterminé le choix de Sa Majesté dans cette circonstance. — Il vaquait plusieurs places très sollicitées, suivant l'usage, par la reine et la famille royale. D'un côté il présenta les noms des protégées apostillés de leurs augustes protecteurs, et mit d'un autre côté les noms de demoiselles qui n'en avaient point, mais dont les pères étaient morts au service de l'Etat dans cette guerre, et dit qu'il croyait que celles-ci méritaient la préférence. Ce courage a beaucoup plu au jeune monarque. » (Bachaumont, XXII, 188.)

moment que l'homme d'État qu'il proposait à la gestion du Trésor royal n'abuserait pas de ses fonctions pour s'enrichir, il croyait avoir pourvu le mieux du monde à l'intérêt public. On avouera que c'était là une manière de voir bien étroite et bien superficielle, et qu'il n'aurait pas été mauvais que la compétence financière accompagnât l'honnêteté. Le public en jugea ainsi, et comme d'Ormesson ne semblait pas désigné par ses travaux antérieurs pour occuper la place de contrôleur général, qu'il était jeune, sans autorité, et que son élévation au ministère avait excité une surprise générale, à peine fut-il nommé que l'on parla de sa chute prochaine. « Le nouveau contrôleur général, lit-on dans la *Correspondance secrète,* du 31 mars 1783, est âgé de trente-deux ans et a une figure désagréable ; il n'a en parlant ni la grâce ni la facilité que l'on veut à la cour, mais il est extrêmement laborieux et d'une probité intacte. On craint que le ridicule, tôt ou tard, ne s'attache à lui et ne nous prive de ses services : c'est l'arme la plus cruelle des courtisans français, et avec cette arme ils peuvent tout contre les honnêtes gens. M^me^ d'Ormesson marche avec des béquilles : nouveau texte pour les plaisants. Ils disent déjà que nos finances n'étaient qu'éclopées et que maintenant elles sont tout à fait impotentes [1]. »

Parmi les financiers et hommes d'argent, d'Ormesson n'était pas moins attaqué. Ils avaient espéré l'arrivée de Calonne au pouvoir, car ils ne doutaient pas que les vastes opérations qu'il projetait ne dussent être pour eux une source de gros bénéfices. Ils ne pouvaient donc qu'être mécontents de voir le contrôle général remis aux mains d'un

[1] Métra, XIV, 213. — Bachaumont portait sur d'Ormesson, à la date du 4 avril 1783, un jugement analogue : « On accorde au nouveau contrôleur général qu'il sera excellent pour le contentieux ; mais on doute qu'il ait dans le génie les ressources nécessaires en finances aux maux de l'État ». Quant à Mercy, son appréciation est la suivante : « Le roi a fait un choix au-dessous du médiocre ». *(Correspondance avec Joseph II,* I, 182.)

magistrat aussi scrupuleux que timide. L'intendant du Trésor royal, M. de Bourgade, oncle de Calonne, et un autre fonctionnaire du Trésor, M. d'Harvelay, ami intime de Calonne, tous deux en relations constantes avec les banquiers à raison des places qu'ils occupaient, ne se faisaient pas faute de « cabaler » contre le nouveau titulaire du département des finances[1]. Enfin la cour elle-même se montra peu respectueuse pour l'homme en faveur duquel s'était prononcée la volonté royale. Les courtisans qu'avait désappointés l'échec de Calonne entreprirent contre d'Ormesson une campagne de plaisanteries et de dénigrement. « Un jour, plusieurs d'entre eux dirent devant Marie-Antoinette : C'est dommage qu'il soit presque aveugle. — Pourquoi cela? demanda la reine. — Madame, c'est que la Fortune l'est aussi, et que deux aveugles ensemble font toujours fausse route... » Beaucoup répétaient à tout propos un refrain qui, dans le fait, était leur censure et son éloge. On s'invitait à dîner, on se demandait : « Votre cuisinier est-il bon? » On répondait : « Non, mais il est bien honnête homme ». Un autre disait : « J'ai un cheval terriblement fougueux à dompter; j'ai ordonné qu'on me cherchât un écuyer d'une probité à toute épreuve »[2].

D'Ormesson était trop modeste pour ne pas avoir conscience de la lourdeur de la tâche que la confiance du roi lui avait imposée[3], et, comme il ne craignait pas le travail, il s'adonna tout entier aux multiples occupations que comportaient la rentrée des impôts, la surveillance et l'acquittement des dépenses, ainsi que la création des ressources

[1] Augeard, *Mémoires*, 115.
[2] Weber, *Mémoires*. 91, 92.
[3] Lorsque Louis XVI lui annonça sa nomination au contrôle général, d'Ormesson lui fit remarquer qu'il était bien jeune pour occuper un poste aussi difficile. — Tant mieux, répliqua le roi; moi aussi je suis jeune, et nous aurons plus de temps à vivre ensemble. — L'inexpérience de d'Ormesson ne permit pas à cet espoir de Louis XVI de se réaliser.

destinées à faire face aux dettes venant à échéance. Il lui arriva ce qui était arrivé à son prédécesseur : celui-ci, peu de semaines après avoir remplacé Necker, avait constaté que les charges du Trésor étaient très supérieures aux sommes dont il pouvait disposer; il découvrit à son tour que les caisses de l'État étaient à peu près vides, et il lui parut urgent de se procurer des fonds.

Pour cela il n'y avait qu'à emprunter : il se fit donc autoriser par un arrêt du Conseil, en date du 5 avril 1783, à négocier un emprunt de 24 millions de livres. C'était une première faute d'en fixer le montant à un chiffre si peu élevé, car il n'était pas douteux qu'une disponibilité aussi faible serait vite absorbée et que de nouveaux appels au crédit seraient bientôt indispensables. Mais les combinaisons adoptées pour l'emprunt étaient encore plus fautives. D'Ormesson, en effet, choisit le type arriéré des emprunts-loteries, et il consentit au public des conditions particulièrement onéreuses pour l'État. La loterie se composa de 40,000 billets de 600 livres, l'intérêt des billets fut fixé à 4 pour 100, et leur remboursement intégral devait s'opérer dans un délai de huit années, au moyen de huit tirages, dont le premier était annoncé pour le mois d'octobre 1783 et le dernier pour le mois d'octobre 1790. Le nombre de billets appelés à gagner une prime était de huit mille; pour la plupart la prime variait de 120 à 200 livres ; mais aux différents tirages il y avait des lots de 50,000, 100,000 et même 200,000 livres. En définitive, l'État s'engageait à rembourser en huit ans 28,598,000 livres, en échange des 24 millions qui lui étaient versés, et il allouait en outre à ces 24 millions un intérêt annuel de 4 pour 100. Le délai stipulé pour le remboursement était d'ailleurs trop court, car les engagements du Trésor étaient si nombreux et les anticipations grevaient dans une telle mesure les revenus des prochaines années, que c'était une illusion de croire que l'État pût opérer ce remboursement sans être

obligé d'emprunter les fonds avec lesquels il y procéderait.

Si encore le gouvernement avait eu l'énergie d'augmenter le produit des impôts! Mais le nouveau contrôleur général était, comme le roi, d'avis que les contribuables ne payaient déjà que trop. Il n'aurait pas voulu, du reste, que l'opposition soulevée récemment par les mesures fiscales de Joly de Fleury, eût l'occasion de se reproduire. Ainsi, au milieu des changements ministériels, un système s'accusait nettement : c'était de combler par des emprunts répétés l'insuffisance des recettes, et de ne pas gager les premiers par l'accroissement des secondes. C'était bon pour un temps, mais que se produirait-il lorsque le déficit se trouverait encore grossi par la multiplication des intérêts et des amortissements? Quelle ressource resterait-il alors au gouvernement?

De l'avis de beaucoup de gens, il lui en serait resté une très considérable : l'attribution à l'État du domaine de l'Église. Des mémoires étaient souvent adressés aux ministres afin de les engager à s'emparer des biens ecclésiastiques. L'un de ces mémoires[1], qui fut remis à Vergennes vers la fin de 1782, s'exprimait ainsi : « Voici un moyen aussi simple qu'infaillible de faire le bien de l'État, l'honneur du gouvernement et la gloire du roi. Donnez un édit portant réunion au domaine de la Couronne de la moitié des bénéfices ecclésiastiques qui viendront à vaquer. En vingt ou trente ans la moitié de tous les bénéfices ecclésiastiques se trouveront réunis à la Couronne, en sorte que si l'État ecclésiastique jouit de 600 millions de revenus, le domaine de la Couronne se trouvera insensiblement augmenté de 300 millions de produits par an, et par conséquent ce sera 300 millions de moins à tirer par an du peuple... Il faut laisser jouir ceux qui sont en possession, ils ne diront rien; ils se trouveront au contraire bien heu-

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1392.

reux du parti que l'on aura choisi, qui les laissera tranquilles et paisibles; il leur sera indifférent qu'après eux la moitié des domaines de leurs bénéfices retournent dans la main du roi. Il faut même leur faire la galanterie de les croire assez bons citoyens pour penser qu'ils verront avec plaisir cette opération d'économie politique. » Quand de semblables mémoires n'étaient pas imprimés, leur influence était nulle, car ni le roi ni ses ministres n'étaient disposés à spolier l'Église. Mais, ainsi que nous l'avons déjà relaté[1], plusieurs écrivains avaient entretenu le public des moyens de rendre les richesses du clergé profitables à l'État, et le public les avait écoutés avec faveur, ce qui donnait de l'importance à leurs propositions. Les unes, le lecteur s'en souvient, tendaient à ce que les biens des ecclésiastiques fussent imposés à l'égal des biens des roturiers; les autres, plus radicales, à ce qu'ils fussent confisqués par l'État. Cette dernière idée fut de nouveau développée dans une publication qui parut dans le courant de 1783, sous le titre de : *Réforme du clergé de France*.

L'auteur commençait par déclarer qu'il était dangereux qu'un corps qui reconnait pour chef un souverain étranger fût riche et puissant, et que c'était une faute de laisser en sa possession des propriétés qui, par l'effet d'innombrables libéralités, avaient fini par être si étendues qu'elles formaient une partie importante du territoire national. Il posait ensuite en principe qu'un peuple « a le droit de corriger les fautes de son bas âge, de changer des institutions qui furent le produit de l'ignorance ou de l'inexpérience, et qu'il a le droit de faire éprouver au clergé toutes les réformes convenables ». Après avoir dénoncé la multiplicité des couvents et l'inutilité des moines, il demandait la suppression des ordres religieux, mais il appuyait le maintien du clergé séculier et montrait que celui-ci devait recevoir de l'État un

[1] Voir *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 458, 460, 462.

salaire équitable : d'où la conséquence que l'État était fondé à mettre la main sur la totalité des biens ecclésiastiques. D'après lui, le nombre des prêtres devait être réduit à 78,252 hommes, et la dépense de l'Église fixée à 80 millions 287,000 livres, somme suffisante pour attribuer aux archevêques et évêques des traitements de 20,000 et 10,000 livres, aux vicaires généraux et curés de ville un traitement de 2,000 livres, enfin aux curés de campagne et aux vicaires des traitements de 1,500 et de 500 livres. Comme il évaluait les revenus de l'Église à 139,189,000 livres, il en concluait que l'État réaliserait un bénéfice annuel de 58,900,000 livres à se charger directement de la rémunération des ministres du culte. L'auteur ne cachait pas la gravité de l'innovation qu'il proposait ; aussi engageait-il le gouvernement à l'opérer graduellement, à y consacrer au besoin quinze ou vingt ans et à ménager la transition, afin de ne pas brusquement changer le train de vie auquel étaient habitués les évêques, bénéficiers et chanoines dotés des plus gros revenus. En ce qui concerne les dimes, il n'était pas partisan de leur suppression, par le motif qu'elle serait surtout avantageuse aux propriétaires de vastes domaines, et il expliquait qu'il valait mieux les conserver, afin de consacrer leur produit au remplacement des corvées et de la gabelle, remplacement qui eût été fort profitable aux habitants les plus pauvres des villes et des campagnes. La *Réforme du clergé en France* contenait, on le voit, une étude sérieusement faite. Les idées qu'elle défendait étaient partagées par la majorité des hommes modérés appartenant à la noblesse et à la bourgeoisie ; ils ne se dissimulaient pas les objections qui pouvaient être dirigées contre la confiscation des biens du clergé, mais la nécessité de cette mesure leur semblait s'imposer à bref délai. Puisqu'il était admis que les impôts avaient atteint leur maximum, que l'on savait leur rendement au-dessous des besoins de l'État, et qu'il n'était pas possible que des emprunts équilibrassent indéfiniment les recettes

et dépenses publiques, n'apparaissait-il pas comme fatal que l'on dût, un jour ou l'autre, prendre les propriétés ecclésiastiques, quitte à faire assumer à l'État l'entretien du culte catholique? L'Assemblée constituante raisonna de cette façon, mais Louis XVI et d'Ormesson ne pouvaient que s'indigner d'un plan consistant à enlever ses biens à l'Église de France, et en même temps à lui faire perdre sa situation constitutionnelle de premier ordre de la nation.

Mis, dès son entrée au ministère, aux prises avec les embarras du Trésor, d'Ormesson s'efforça de les diminuer en maintenant dans tous les services une sévère économie. Il n'aurait pas mieux demandé que de se couvrir de l'autorité du Comité des finances institué par son prédécesseur. Dans une lettre du 3 avril 1783 il disait à ce sujet à Vergennes[1] : « L'espérance de la continuation du Comité des finances que vous nous avez permis d'annoncer, flatte le public et a fait le meilleur effet ce matin à la Cour des comptes ». Toutefois n'ayant que « de petits objets » à soumettre au Comité, il voulait le rendre plus intéressant, et il invita par écrit, dans le courant de mai, ses collègues à faire connaître la situation de leurs départements respectifs, le montant des dépenses arriérées auxquelles ils avaient à pourvoir et les économies qu'ils croiraient réalisables. Mais les secrétaires d'État ne répondirent pas à cette invitation; ils estimaient en effet qu'il était contraire à leur dignité de rendre en quelque sorte des comptes au contrôleur général, et le Comité des finances ne fonctionna plus. D'Ormesson s'attacha néanmoins à éviter, autant que cela dépendait de lui, les dépenses inutiles, et il résista souvent aux demandes de pensions et autres faveurs. Il supprima même quelques places, telles que celles des trésoriers et contrôleurs généraux du marc d'or, celles des trésoriers des mortes-paies et des fortifications, et celles des contrôleurs desdits trésoriers

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1394.

(édits de mai et juillet 1783). Toutefois, en dépit de ses efforts, il se vit, au bout de quatre mois, aussi à court d'argent que lorsqu'il était entré au contrôle général.

Il ne voulut pas ouvrir un nouvel emprunt si peu de temps après avoir négocié le premier, et, mal conseillé par un des principaux fonctionnaires de son administration, M. de Bourgade [1], il prit la funeste résolution de s'adresser à la Caisse d'escompte, afin qu'elle lui prêtat secrètement les sommes qui lui étaient nécessaires pour gagner le mois de janvier 1784, époque à laquelle il avait projeté l'émission d'un emprunt considérable. Il avoua aux administrateurs de la Caisse qu'il avait jusque-là besoin de 24 millions, et ceux-ci s'engagèrent, par une convention du 24 août 1783, à lui avancer 6 millions par mois à partir du 1er septembre. Dans l'intérêt de leur société comme dans celui de l'État, ils n'auraient pas dû signer cette convention. La Caisse d'escompte avait en effet largement profité de la protection dont l'avait couverte Necker; le chiffre de ses escomptes, qui en 1779 n'avait pas dépassé une trentaine de millions par semestre, s'était constamment accru, au point d'atteindre 136,860,000 livres pendant les six premiers mois de 1783; elle en était venue à distribuer à ses actionnaires un dividende de 8 pour 100, et, au mois de juin 1783, ses billets en circulation représentaient 43 millions de livres, chiffre qui alors paraissait énorme [2]. Ils étaient recherchés par les commerçants et par les simples particuliers, parce que, comme l'avait écrit Necker dans son *Compte rendu*, « ces billets ne sont donnés qu'à ceux qui les préfèrent, et qu'à chaque instant on peut en recevoir la valeur en argent ». La certitude de pouvoir obtenir en monnaie métallique le

[1] Sur le rôle joué par ce personnage vers la fin du ministère de d'Ormesson, voir une série de rapports par lui adressés à ce ministre au mois d'octobre 1783. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

[2] Voir le rapport de Duclos-Dufresnoy, lu le 6 octobre 1789 devant l'Assemblée constituante.

remboursement des billets, était en effet la base du crédit dont jouissait la Caisse. Malheureusement, ses administrateurs, grisés par le succès, n'avaient pas apporté assez de prudence dans leurs opérations; ils avaient, au commencement de l'été, engagé leurs fonds dans diverses spéculations, notamment dans un achat de piastres espagnoles, et leur encaisse était devenu tout à fait insuffisant pour faire face au remboursement des billets. Ils avaient dû demander secours au Trésor, et, à partir du mois de juin, celui-ci leur avait versé plus de 26 millions en écus. Dans ces conditions il leur avait été impossible de refuser au contrôleur général le prêt qu'il avait sollicité vers la fin d'août. Une intime solidarité se trouva dès lors établie entre le Trésor royal et la Caisse d'escompte, solidarité dont elle eut bientôt à se repentir.

En effet, au mois de septembre, une crise financière éclata dans Paris. Les principales villes de France, telles que Lyon et Bordeaux, ayant, à la suite du rétablissement de la paix, plus acheté à l'étranger qu'elles n'avaient vendu, eurent besoin d'argent; elles en tirèrent de Paris, et la rareté du numéraire se fit sentir dans la capitale. Aussitôt les porteurs de billets affluèrent aux guichets de la Caisse d'escompte, et le prêt qu'elle avait consenti à l'État étant parvenu sur ces entrefaites à la connaissance du public, les demandes de remboursements se multiplièrent, d'autant plus qu'on crut que la Caisse ne pourrait pas longtemps continuer ses paiements. Elle ne tarda pas à se trouver dans le plus grand embarras, car le monnayage en pièces françaises des 20 millions de piastres qu'elle avait achetées n'était pas terminé. Elle pria le Trésor de l'aider, et elle en reçut une certaine quantité d'écus; mais ce secours était insuffisant, et elle en fut réduite à soulever des difficultés matérielles afin de retarder le remboursement de ses billets. Enfin, n'ayant plus que 138,000 livres dans ses coffres, elle se décida à réclamer au contrôleur général la restitution des

6 millions qu'elle lui avait avancés quelques semaines plus tôt. Cette restitution, le Trésor royal était hors d'état de la faire. En conséquence, d'Ormesson ne vit qu'un moyen de sortir, au moins provisoirement, de difficulté : il soumit, le 27 septembre, à la signature du roi, un arrêt du Conseil qui constata que « la confiance du public envers la Caisse d'escompte l'avait mise dans le cas d'augmenter le nombre de ses billets en proportion des besoins des commerçants, que la rareté du numéraire opérée par les circonstances de la guerre » lui rendait momentanément impossible l'échange de ses billets contre de l'argent, et qui l'autorisa par suite à suspendre tout paiement en espèces. Aux termes du même arrêt, les billets de la Caisse eurent cours forcé et ils durent être reçus pour leur valeur nominale par l'État et les particuliers ; en outre, interdiction fut faite aux porteurs d'intenter aucune action en justice pour paiement des billets avant le 1er janvier 1784, date à laquelle les paiements en espèces devaient être repris.

Comme cela était facile à prévoir, ces diverses dispositions répandirent la panique sur la place de Paris. Les actionnaires de la Caisse d'escompte se crurent ruinés, et le cours de leurs actions baissa de 5,000 livres à 3,500 livres. Quant aux banquiers, commerçants et autres détenteurs de billets, ils craignirent de n'avoir plus entre les mains qu'un papier sans valeur. Aussi un correspondant de M. de Vergennes écrivit-il à ce ministre[1] : « M. d'Ormesson, malgré toutes ses vertus, vient de faire un grand mal au crédit de ce royaume. Il est plus considérable qu'on ne pense. L'État est conduit à deux doigts de la banqueroute. La rumeur est grande à Paris... Le remède est pressant, tous les moments sont mortels. Bien des gens prétendent qu'il est presque impossible, sans une révolution absolue, de réparer l'atteinte portée au crédit public, qu'il ne sera plus possible

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.

d'emprunter, et que l'entier dérangement devient inévitable ».

Voyant que la confiance était de plus en plus ébranlée et que la crise continuait, le contrôleur général jugea à propos de compléter l'arrêt du Conseil du 27 septembre, et à cet effet il en fit rendre un autre, en date du 30 septembre, qui défendit l'exportation des espèces d'or et d'argent. Le préambule en est curieux, car il dénote chez ses rédacteurs une naïve ignorance des lois de la circulation métallique : « Le roi, lit-on dans ce préambule, est informé que plusieurs banquiers et commerçants de Paris et des principales villes du royaume, abusant de la liberté dont Sa Majesté veut bien les laisser jouir pour leur négoce, font du transport des espèces d'or et d'argent la matière de leur principale spéculation, pour faire hausser ou baisser à leur gré le prix du change; opérer, suivant leurs intérêts particuliers, l'abondance ou la disette dans la capitale et dans les provinces ; et, sous prétexte de venir au secours des frontières, verser les espèces de France dans les pays étrangers, contre les dispositions des ordonnances ». Le roi renouvela en conséquence les dispositions antérieures qui prohibaient la sortie de l'or et de l'argent, et il ordonna que dorénavant les transports de fonds ne pourraient avoir lieu, dans l'intérieur du royaume, que par les voitures des Messageries royales et moyennant l'acquittement de certains droits. Ainsi le ministre était assez inexpérimenté pour ne pas voir qu'en cherchant à entraver le mouvement des espèces, il ne ferait qu'augmenter leur rareté et généraliser les hauts cours du change !

L'arrêt du 30 septembre produisit sur les hommes d'affaires une impression non moins mauvaise que celui du 27 septembre. Un ami de d'Ormesson, M. de Fargès, lui écrivit : « Il est impossible d'empêcher le transport des espèces. Si une nation est débitrice d'une autre, quand toutes les compensations se sont opérées, il faut que le

reliquat se solde en argent ; aucune loi ne pourra empêcher en ce cas l'argent de sortir... Je crains que l'arrêt du Conseil qui vous a été proposé ne soit un artifice et un piège tendu à votre honnêteté ». Vergennes reçut de son côté une lettre développant les mêmes idées : « Si une nation, lui manda le marquis de Poterat, ou si une place a plus acheté qu'elle n'a vendu et a plus à payer qu'à recevoir, il faut bien que la différence se solde en argent comptant, ou qu'elle manque à ses engagements et renonce à faire le commerce : cette vérité est triviale à force d'être claire... Je n'accuse que le peu d'habileté des hommes de second ordre qui ont été consultés, et je plains le ministre de ce qu'il s'en soit rapportés à eux avec trop de facilité[1] ».

D'Ormesson agissait avec une bonne foi égale à son ignorance. Aussi fut-il sensible au blâme que lui valurent les mesures qu'il avait prises, et était-il disposé à tout faire pour remédier à la situation. Le mécontentement public éclata du reste d'une façon telle qu'il était nécessaire de le calmer sans retard. Des manifestations tumultueuses eurent lieu aux abords de l'hôtel où étaient installés les bureaux de la Caisse d'escompte, la foule jeta des pierres dans les vitres des fenêtres, et il fallut un grand déploiement de troupes de police pour rétablir l'ordre. A la demande des administrateurs de la société, le ministre consentit à ce qu'une vérification de leurs écritures et de leur encaisse fût opérée, le 3 octobre, par le lieutenant général de police, et dès le lendemain intervint un arrêt du Conseil destiné à rassurer le public. Son préambule établissait que non seulement le capital social de la Caisse était intact, mais qu'il se trouvait accru « d'une somme assez forte », résultant de bénéfices non encore répartis entre les actionnaires ; il faisait ressortir « ce que ce résultat avait de satisfaisant », et il ajoutait qu'il était « de la justice de Sa Majesté de donner

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.

aux administrateurs de la Caisse d'escompte une preuve de sa confiance ». En conséquence, l'arrêt du 4 octobre autorisa la Caisse à reprendre partiellement, et dans la mesure jugée convenable par les administrateurs, les paiements en espèces, et à continuer l'escompte des lettres de change et autres effets de commerce.

Si le contrôleur général avait espéré mettre ainsi fin à la crise, son espoir fut déçu. « La protection éclatante dont Sa Majesté couvre la Caisse d'escompte, relatent les *Mémoires secrets,* à la date du 7 octobre, et la facilité qu'elle lui donne de perpétuer et d'augmenter ses billets au lieu de les diminuer et de les anéantir, comme serait le vœu général, sont une nouvelle preuve de sa liaison avec le Trésor royal, de l'influence absolue que le ministère avait sur elle, et redoublent les défiances en ne laissant plus à personne aucun doute à cet égard [1]. » Cette défiance, il faut l'avouer, était légitime, car une banque d'émission ne présente de garantie sérieuse de solvabilité qu'à la condition de ne pas être placée sous la dépendance du pouvoir. Quand on peut craindre qu'elle n'ait cédé à la pression du gouvernement, et qu'afin de lui procurer des ressources momentanées elle n'ait poussé sa circulation au delà des limites raisonnables, la dispense que lui accorde le chef de l'État de rembourser à vue ses billets est de nature à accentuer leur dépréciation, car nul ne sait dans quelle proportion et à quelle époque ils seront échangeables contre de l'argent. S'il avait été bien inspiré, d'Ormesson aurait simplement engagé la Caisse à consacrer toutes ses ressources au retrait de son papier, et à publier un bilan montrant qu'elle était en état de faire face à ses engagements. C'est du reste ce que comprirent les administrateurs de la Caisse d'escompte : dans les quinze jours qui suivirent l'arrêt du 4 octobre, ils remboursèrent des billets jusqu'à concurrence de 10 mil-

[1] Bachaumont, XXIII, 194.

lions de livres, ils s'engagèrent à ne pas en émettre d'autres, de manière à ce qu'il n'y en eût pas pour plus de 33 millions dans les mains du public, et ils chargèrent des commissaires, pris parmi les actionnaires [1], de s'assurer que les effets escomptés par la société ne l'exposaient à aucune perte. Ces mesures étaient prudemment combinées, et elles réussirent promptement à relever le crédit de la Caisse. Mais l'alarme avait été chaude, les souvenirs des désastres causés par la banque de Law s'étaient présentés à tous les esprits, on avait plaisanté l'établissement financier dont on redoutait la chute [2], ainsi que le ministre qui avait compromis son existence, et l'opinion se répandit que d'Ormesson n'en avait plus pour longtemps à occuper le contrôle général.

La crise dont le récit précède était de nature à jeter le ministre des finances dans les plus grandes perplexités, car elle dérangeait tous ses calculs, en le privant du secours sur lequel il avait compté pour couvrir les dépenses des quatre derniers mois de l'année. Il était évident que la Caisse ne pourrait pas exécuter la convention du 24 août et continuer à lui fournir 6 millions par mois; dès

[1] Talleyrand joua un rôle important dans les réunions que tinrent, au mois d'octobre et au mois de novembre 1783, les actionnaires de la Caisse d'escompte. Il était alors agent général du clergé et était connu sous le nom d'abbé de Périgord. Voici ce que rapporte à ce sujet Bachaumont : « On est assez étonné de trouver en pareille compagnie un abbé de qualité, un apprenti-évêque. Il y est allé parce que M. de Saint-Julien, receveur général du clergé, ayant dans sa caisse pour près de deux millions de billets noirs, ses commettants avaient le plus grand intérêt à connaître la situation de la Caisse d'escompte... Messieurs les actionnaires ont été si contents de l'éloquence de M. l'abbé de Périgord, qu'ils l'avaient nommé un des cinq commissaires : il ne veut point accepter cette fonction, comme trop contraire à son état ». (*Mémoires secrets*, XXIII, 228.) — Un peu plus tard, Talleyrand consentit à faire partie du comité qui fut chargé de modifier les statuts de la Caisse d'escompte, et il fut choisi par ses collègues pour faire le rapport à l'assemblée générale des actionnaires. (Talleyrand, *Mémoires*, I, 56, 57.)

[2] On donna plaisamment, à des chapeaux d'un nouveau modèle, le nom de « bonnets à la Caisse d'escompte », parce qu'ils étaient « sans fond ».

lors, comment l'État ferait-il face à ses paiements les plus prochains? M. de Bourgade conseilla au ministre d'offrir immédiatement aux capitalistes un emprunt-loterie de 24 millions, et quoique les circonstances ne fussent pas favorables, quoique la méthode consistant à ouvrir plusieurs fois par an de petits emprunts présentât l'inconvénient de fatiguer le crédit, tout en laissant l'État perpétuellement exposé au danger de manquer d'argent, il n'hésita pas à suivre le conseil qui lui était donné. Il n'avait guère d'ailleurs la liberté du choix; coûte que coûte, il lui fallait parer à la disette du Trésor, et un arrêt du Conseil, en date du 4 octobre, l'autorisa à emprunter les 24 millions dont il avait un pressant besoin.

Cet arrêt présente avec celui du 5 avril précédent certaines différences. Ainsi, le montant des billets fut fixé à 400 livres au lieu de 600, afin, déclarait le préambule, que « tous les sujets de Sa Majesté pussent participer aux avantages d'une opération qui pouvait leur être utile ». L'idée était juste, mais pour permettre aux petites gens de prendre part à l'emprunt, il eût fallu que le prix des billets fût inférieur même à 400 livres. D'un autre côté, les billets ne furent plus productifs d'intérêt; au moment du remboursement, 54,000 sur 60,000 devaient toucher une prime égale à un intérêt de 5 pour 100 par an, et les 6,000 autres recevoir des lots variant de quelques centaines de livres à 120,000 livres. L'État, cette fois encore, s'était engagé à rembourser en huit années le capital prêté; mais en répartissant autrement les remboursements et en se dispensant du paiement des intérêts, il avait diminué ses charges pendant les trois premières années. En revanche, il les avait rendues plus lourdes pour les dernières, et comme il promit aux acheteurs de billets de leur payer 35,014,500 livres à titre de restitution, de primes et de lots, il se procura, on le voit, de l'argent beaucoup plus chèrement qu'il ne l'avait fait six mois auparavant. Tout compte fait, l'emprunt-loterie d'oc-

tobre 1783 équivalait à un emprunt au taux de 9 pour 100.

Quelle lamentable situation financière révèlent tous ces événements! Six ans avant la réunion des États généraux, nous voyons la monarchie française obligée de se faire prêter quelques millions par une société de crédit, incapable d'opérer un remboursement de 6 millions, décrétant le cours forcé d'une sorte de papier-monnaie, et ne parvenant à emprunter qu'une faible somme malgré un intérêt de près de 10 pour 100! Que dire de son imprévoyance, quand on songe que ces faits ne furent pas pour elle une leçon, qu'ils ne la décidèrent pas à relever les revenus de l'État, et qu'ils ne l'éclairèrent pas sur le péril d'un système d'après lequel elle dépensait chaque année plus que ne le permettaient ses ressources!

D'Ormesson, comme la plupart des ministres des finances de cette époque, ne se préoccupait que de questions d'importance secondaire : l'ensemble lui échappait, mais les détails éveillaient sa sollicitude. C'est ainsi que l'organisation des Fermes générales avait depuis plusieurs mois attiré son attention, et il se demandait si, en résiliant le bail des Fermes, il ne pourrait pas réserver à l'État une partie des bénéfices que réalisaient les fermiers généraux. Dans l'intérêt des contribuables comme dans celui du Trésor, il s'était dit qu'il convenait de supprimer les droits de traite intérieurs, de ne laisser subsister que ceux frappant, à la frontière du royaume, les marchandises étrangères, et de charger de les percevoir une régie intéressée. Ce projet en lui-même était bon, mais il était inopportun : sa réalisation supposait en effet que l'État indemniserait la Ferme générale du bénéfice qu'elle pouvait faire sur les traites, pendant les trois années restant à courir sur son bail. A cette condition, elle était disposée à accepter les modifications que le ministre avait en vue[1]. Or, le contrôleur

[1] Augeard, *Mémoires*, 117, 118.

général n'avait pas de fonds à lui donner. D'autre part, comme il s'agissait de modifier son contrat, il aurait dû entrer préalablement en négociation avec elle. Au contraire, il crut pouvoir agir d'autorité, et sans même en parler à ses collègues, il soumit le 24 octobre à la signature du roi un arrêt du Conseil portant « conversion du bail des Fermes générales en une régie intéressée, à partir du 1er janvier 1784 ». Le préambule présentait cette réforme comme pouvant seule permettre d'apporter à la perception des droits de traite, ainsi que des droits sur le sel et le tabac, des améliorations qui, sans diminuer les rentrées dues au Trésor, procureraient aux commerçants et aux contribuables de nouvelles facilités. En outre, il félicitait les fermiers généraux de leur zèle, reconnaissait les services que leur crédit les avait souvent mis à même de rendre à l'État, et annonçait que la nouvelle régie leur serait confiée, avec le titre de directeurs généraux. Le contrôleur général avait sans doute espéré satisfaire ainsi tout le monde, la Ferme aussi bien que le public ; mais son but fut loin d'être atteint.

Comme le taux des taxes à payer n'était pas modifié, comme d'un autre côté la suppression de la Ferme générale constituait une surprise à laquelle on n'était pas préparé, l'arrêt du 24 octobre rencontra peu d'approbateurs. Quant aux fermiers généraux, la résiliation de leur bail pouvant les ruiner, ils protestèrent contre elle avec énergie. Ils allèrent trouver M. de Vergennes et lui démontrèrent sans peine qu'en rompant leur traité l'État commettait un manque de foi injustifiable, attendu qu'ils avaient rempli toutes les obligations que ce traité leur imposait, et qu'ils ne s'étaient pas placés dans un des cas prévus pour la résiliation. Ils ajoutèrent que, du moment que leur bail était résilié, ils useraient de leur droit de réclamer le remboursement immédiat de leurs cautionnements, des avances par eux consenties au Trésor, et des billets, garantis par le

recouvrement des impôts, que la Ferme avait placés chez les banquiers, négociants et particuliers[1]. Ils évaluèrent à 60 ou 70 millions de livres le montant des sommes dont ils étaient par suite fondés à demander le paiement, et ils ne cachèrent pas que le Trésor royal, qui satisfaisait difficilement aux besoins du service courant, leur paraissait hors d'état d'acquitter une aussi grosse somme. Mis en demeure de s'expliquer, le contrôleur général ne put pas nier, en effet, que l'argent lui manquait pour opérer le moindre remboursement. Les fermiers généraux résolurent alors de s'adresser au roi en personne. Le 2 novembre, ils envoyèrent à Fontainebleau, où se trouvait la cour, une députation de trente d'entre eux, conduite par M. d'Harvelay, garde du Trésor royal. Cette députation fit appel à l'équité de Louis XVI et lui représenta que si la mesure dont elle se plaignait n'était pas rapportée, la confiance jusqu'alors inspirée par les engagements souscrits au nom du roi serait pour longtemps ébranlée. En même temps, les courtisans auxquels la sévérité de d'Ormesson avait déplu, et les partisans aussi nombreux qu'influents que Calonne comptait dans l'entourage du souverain, le comte d'Artois, les Polignac, les Vandreuil, les de Guiche, s'efforçaient d'agir sur l'esprit de la reine. Ils lui racontèrent, ce qui, d'ailleurs, était exact, que l'arrêt du 24 octobre avait soulevé beaucoup d'émotion dans Paris, où les porteurs de

[1] « Chaque fois que les fermiers généraux donnent des billets, on les leur paie en assignations de la même échéance sur le Trésor royal, assignations qu'ils rendent ensuite au Trésor, à compte de leur bail... Quand on examine de près leur usage, on voit que ces billets ne sont qu'une délégation du Trésor royal qui tire sur ses fermiers, leur donne quittance d'avance pour une certaine époque et leur fait souscrire de nouveau l'obligation que porte déjà leur bail de payer fidèlement à cette époque. » (Extrait d'un mémoire en date du 13 décembre 1783, remis à Vergennes par Dupont de Nemours.) — Dans ce mémoire, Dupont raconte qu'au mois de septembre et au mois d'octobre les fermiers généraux, à la demande de d'Ormesson, avaient augmenté d'un million le montant normal de leurs billets. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

billets des Fermes et les bailleurs de fonds des fermiers généraux s'inquiétaient de savoir comment ils seraient payés et s'ils ne recevraient pas du papier plus ou moins déprécié. Le lieutenant de police avertit de son côté le roi que les financiers de la capitale manifestaient un grand mécontentement : or, le gouvernement avait à chaque instant besoin d'eux, et il importait de ne pas se les aliéner. Louis XVI se laissa émouvoir par une attaque si bien combinée, et, malgré l'amitié qu'il portait à d'Ormesson, il crut ne pas pouvoir le maintenir plus longtemps à la tête du contrôle général.

Toutefois, il ne savait par qui le remplacer. Le candidat de la cour était Calonne, qui avait en M^me^ de Polignac une puissante alliée. Mais ni le roi, ni Marie-Antoinette, n'avaient pour lui de sympathie. Ils se défiaient au contraire de cet homme aux mœurs faciles, aussi dépensier que beau parleur. Cependant le comte de Vergennes et le baron de Breteuil s'étant prononcés en sa faveur, ils finirent par admettre qu'il était l'homme de la situation, et que, grâce à sa souplesse d'esprit, à sa fertilité d'imagination, à la hardiesse de ses conceptions, il saurait ramener l'abondance dans le Trésor. Force leur était au surplus de reconnaître que d'Ormesson avait, par ses faits et gestes depuis six semaines, démontré son incompétence financière. Le roi lui redemanda en conséquence son portefeuille, et, le 3 novembre 1783, Calonne fut nommé à sa place contrôleur général[1].

Calonne allait occuper pendant trois ans et demi le ministère des finances. Son administration donna à la France l'illusion de la prospérité, et c'est pendant qu'il détenait le pouvoir, que la royauté française jouit de ses derniers beaux jours. En outre, c'est Calonne qui, en convoquant les Notables et en leur soumettant tout un ensemble de réformes fiscales, a commencé la Révolution. L'étude du ministère

[1] *Mémoires secrets*, XXIII, 239, 242, 248; Augeard, *Mémoires*, 119-121; Besenval, *Mém.*, II, 149.

de Calonne présente donc un intérêt particulier : mais avant de l'entreprendre, nous allons exposer ce qu'il advint des deux dernières mesures prises par d'Ormesson.

L'arrêt du Conseil, du 24 octobre 1783, qui avait résilié le bail de la Ferme générale, ne tarda pas à être rapporté par un autre arrêt en date du 9 novembre. Celui-ci fut motivé sur ce que Sa Majesté avait reconnu que les clauses du bail du 19 mars 1780 n'étaient pas moins obligatoires pour elle que pour les fermiers généraux, et sur ce qu'elle voulait « manifester en toute occasion que tout engagement contracté par elle et devenu le gage de la foi publique, serait toujours à ses yeux inviolable et sacré ». L'aveu que l'on mettait dans la bouche du roi, que sa religion avait été une première fois surprise, était si franc, et la promesse qu'il souscrivait de veiller à ce qu'elle ne le fût plus à l'avenir était si formelle, que le fâcheux incident amené par l'étourderie de d'Ormesson ne laissa pas de trace dans l'esprit des hommes d'affaires.

En ce qui concerne la Caisse d'escompte, les choses ne s'arrangèrent pas moins bien. Cet établissement était mal vu d'une partie de la population, qui l'accusait de favoriser l'agiotage et qui prétendait que l'émission d'une monnaie fiduciaire offrait en France de graves dangers. Mais Calonne était trop intelligent pour partager ce préjugé, et il ne voyait aucun motif pour que le fonctionnement loyal et régulier d'une banque, investie du droit d'émettre des billets, fût plus impraticable dans notre pays qu'en Angleterre. Aussi, une assemblée générale des actionnaires de la Caisse d'escompte s'étant tenue le 15 novembre 1783, et ayant constaté qu'il n'y avait plus de billets en circulation que pour 28 millions de livres, que les espèces possédées par la société avaient beaucoup augmenté, et que si celle-ci procédait à sa liquidation immédiate, chaque action recevrait non seulement le montant intégral de son capital, soit 3,000 livres, mais encore un bénéfice supplémentaire de 500 livres, il déclara

aux administrateurs qu'ils pouvaient compter sur sa protection. Il les invita à arrêter de nouveaux statuts, susceptibles d'empêcher le retour d'une crise comme celle qui venait d'avoir lieu, et quelques jours plus tard, ces statuts ayant été rédigés, il fit rendre, le 23 novembre, un arrêt du Conseil qui réorganisa la Caisse d'escompte.

« Sa Majesté, disait le préambule, a vu que cet établissement présentait en lui-même des avantages très importants, qu'en réalité il en avait déjà procuré d'incontestables, et que, bien dirigé, il pouvait en produire de plus grands encore... Elle a vu avec satisfaction que, par l'effet des sages mesures que suivent les administrateurs de la Caisse d'escompte, par l'augmentation de son capital, résultant d'une création d'actions nouvelles ainsi que du délaissement des bénéfices, et à la faveur de l'abondance du numéraire arrivé depuis le commencement du mois d'octobre dernier, il était calculé et démontré que bientôt, et sûrement avant l'époque du 1er janvier prochain, ils seraient en état de payer à bureau ouvert, et de satisfaire à tous leurs engagements. Dans une situation aussi capable de dissiper toute inquiétude, Sa Majesté n'a pas voulu différer de faire cesser l'effet de la disposition portée dans l'arrêt rendu en son Conseil le 27 septembre... Elle est informée que cette disposition a fait naître des idées confuses de papier-monnaie, et les alarmes que ce mot seul inspire. C'est pour détruire jusqu'au moindre prétexte d'une induction aussi fausse, aussi contraire à ses intentions les plus constantes et aussi incompatible avec ses principes, qu'elle se hâte d'effacer l'empreinte d'autorité qui a paru donner aux billets de la Caisse d'escompte un caractère de force étranger à leur essence ». Le préambule s'occupait aussi des nouveaux statuts, et déclarait qu'ils ne laissaient « à désirer aucune des précautions nécessaires, soit pour donner dans tous les temps aux propriétaires de billets la certitude d'un prompt paiement, soit pour contenir les opérations de la Caisse dans de justes bornes, par une

surveillance éclairée ». En conséquence, l'arrêt du Conseil du 23 novembre 1783 abrogea l'arrêt du 27 septembre, stipula que le cours des billets redeviendrait libre et volontaire, approuva la création de mille actions nouvelles, et homologua les statuts. En vertu de ces statuts, le capital de la Caisse fut porté à 15 millions et divisé en 5,000 actions de 3,000 livres; de plus, 500 livres par action, prélevées sur les bénéfices non distribués, furent mises en réserve, « afin de suppléer aux pertes imprévues que la Caisse pourrait éprouver ». Le capital réel était donc de 17,500,000 livres. Comblant une lacune que Necker avait eu le tort de laisser subsister lors de la revision de 1779, l'article III stipula que, « pour assurer que la Caisse serait constamment en état de satisfaire à l'obligation étroite de payer ses billets à présentation, il y serait toujours gardé un fonds suffisant d'espèces effectives, dans une proportion qui ne pourrait jamais être moindre du tiers au quart de la somme des billets en circulation ». Enfin, le taux maximum de l'escompte était fixé à 4 pour 100, pour les effets à l'échéance de trente jours, et à 4 et demi pour 100 pour les effets à l'échéance de trente à quatre-vingt-dix jours.

Ainsi reconstituée, la Caisse d'escompte vit la faveur publique lui revenir. Ce qui acheva de la lui ramener, c'est qu'elle reprit chaque jour d'une façon de plus en plus complète ses paiements en espèces, et qu'elle obtint, dès le 10 décembre 1783, la publication d'un arrêt du Conseil, portant qu'à l'avenir l'échange des billets contre argent se ferait à bureau ouvert et sans délai. Ses adversaires critiquèrent cet arrêt, et firent remarquer, non sans raison, que la Caisse n'avait pas « besoin de la permission du roi pour payer ses dettes et remplir ses obligations »[1]. Mais les administrateurs de la Caisse estimaient sans doute que, puisque le gouvernement avait ébranlé le crédit de leur société par ses

[1] *Mémoires secrets*, XIV, 76.

mesures inconsidérées, il était juste que pour le rétablir, il multipliât les témoignages officiels de satisfaction. Ils avaient donc sollicité l'arrêt du 10 décembre, moins pour son dispositif que pour les mentions de son préambule, où on lisait en effet qu'il « y avait en caisse une quantité d'espèces plus que suffisante pour faire face à toutes les demandes », et que le roi accueillait la pétition des administrateurs, afin de « leur donner un témoignage authentique de la confiance qu'ils méritent ». Leur but fut atteint : personne ne refusa plus les billets de la Caisse d'escompte, on les rechercha, au contraire, et la valeur des actions atteignit bientôt 5,000 livres. Quant à Calonne, il ne pouvait que se féliciter d'avoir consolidé un établissement financier dont l'intervention allait être indispensable aux vastes opérations de crédit qu'il projetait.

CHAPITRE III

I. Mauvaise réputation de Calonne. — Le roi et la reine sont mal disposés pour lui. — Caractère de ce ministre.— Il supprime le Comité des finances. — Son système financier consiste à emprunter.— Déficit existant lors de son entrée au ministère. — Mal vu par les parlements, Calonne est bien accueilli par la Chambre des comptes. — Emprunt de 100 millions en décembre 1783. — Cet emprunt, accompagné de déclarations rassurantes, se place facilement. — Projet de supprimer les douanes intérieures. — Système des traites : division des provinces, diversité des droits. — Calonne le laisse subsister, afin de ne pas porter atteinte aux recettes du Trésor. — Secours exceptionnels accordés en mars 1784 aux provinces les plus éprouvées par les rigueurs de l'hiver et par les inondations. — Édit d'août 1784 ordonnant de payer les rentes à leur échéance. — II. Création d'une caisse d'amortissement par l'édit d'août 1784. — Brillants résultats qu'en attend Calonne. — Illusion de l'amortissement, quand il est annihilé par le déficit et l'émission d'emprunts nouveaux. — Un tableau des dettes de l'État, publié en 1784, indique qu'elles montent à plus de 2 milliards 300 millions. — Vive impulsion donnée aux dépenses par Calonne. — Il cherche des ressources dans la création de places de finances.— Promesses faites par le ministre dans le préambule de l'édit d'emprunt de 1784. — Cet édit n'est enregistré par le parlement et la Chambre des comptes qu'après des remontrances. — Conditions onéreuses de l'emprunt.

I

La nomination de Calonne excita dans le public une pénible surprise et fut sévèrement jugée. « Le sieur de Calonne, à qui la place de ministre de la finance est confiée, la reçoit sous les plus mauvais auspices ; on lui accorde de l'esprit, mais on ne peut être plus taré dans l'opinion publique qu'il ne l'est du côté du caractère et de la probité. » C'est en

ces termes que l'ambassadeur d'Autriche transmit à Joseph II la nouvelle de sa nomination[1]. Dans le public on savait depuis longtemps que cet intendant ambitionnait le poste de contrôleur général, et qu'il disposait à la cour d'un parti qui s'efforçait de le pousser au ministère. Mais comme sa réputation était mauvaise[2], qu'il passait pour un homme sans scrupules et pour un dissipateur, on ne supposait pas que Louis XVI, qui attachait tant de prix à l'honnêteté de ses ministres, consentît jamais à lui confier les finances du royaume. En conséquence, lorsqu'on apprit que Calonne remplaçait d'Ormesson, on attribua son succès à « des intrigues de cour incroyables en tous genres », et l'on fit sur lui ce mot : « Si celui-là n'a pas la voix du peuple, il en aura l'argent[3] ». Les bruits les plus malveillants se répandirent sur son compte. « On veut absolument le voir en noir, et on l'accable d'imputations; on prétend qu'il disait, le mois dernier, que si dans peu il n'était pas contrôleur général il ferait banqueroute, et l'on ajoute que, devant un million, son premier soin doit être de le payer et de se hâter dans la carrière des événements[4]. » En revanche, on

[1] *Corresp. du comte de Mercy*, I, 227.

[2] « Pour arriver au ministère, il avait compromis ou au moins négligé sa réputation. Ses entours ne valaient rien. Le public lui savait de l'esprit, mais ne lui croyait point de moralité. . La grande partie des hommes aime dans les ministres le travail et la prudence. M. de Calonne n'était pas rassurant à cet égard. » (Talleyrand, *Mém.*, I, 104.)

[3] Métra, XV, 197. — Vergennes étant un de ceux qui avaient le plus contribué à la nomination de Calonne, tenait à connaître l'impression qu'elle causait dans la capitale. Il se fit adresser à ce sujet des notes de police, dont voici des extraits : « 5 novembre. On taxe le nouveau ministre de légèreté, d'ambition; on annonce qu'il saura répandre de l'argent; cependant ces propos sont repoussés par ceux qui disent le connaître parfaitement. — 11 novembre On a dit dans un café qu'il avait 1,500,000 livres de dettes et qu'il aurait bien de l'argent à répandre à toutes les personnes de la cour qui avaient concouru à son élévation. A la Bourse, on a tenu de meilleurs propos et on espère beaucoup de son génie et de ses talents ». (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

[4] Métra, XV, 198. — Calonne se trouvait en effet dans une situation pécuniaire très compromise. « Dans son premier entretien avec le roi, il lui dit qu'il avait 220,000 livres de dettes exigibles, qu'un contrôleur

se prit à regretter d'Ormesson. On raconta qu'il s'était récemment opposé avec beaucoup de fermeté à des propositions qui avaient été soumises au roi, pour le déterminer à à acheter de vastes domaines au prince de Conti, au prince de Guéménée, au duc de Penthièvre. « Il a représenté à Louis XVI que tant d'acquisitions inutiles ne pourraient se faire qu'aux dépens du Trésor royal; que, pour le remplir de nouveau, il faudrait imposer de nouvelles charges, ce qui en dernière analyse ferait retomber ces dépenses sur les peuples. Des courtisans pervers ont empoisonné cette résistance louable[1]. »

Le roi et la reine n'étaient guère mieux disposés pour le nouveau contrôleur général. « Le roi, dit Mme de Staël, résista longtemps à ce choix, parce que son instinct consciencieux le repoussait. La reine partageait la répugnance du roi, quoiqu'elle fût entourée de personnes d'un avis différent; on eût dit qu'ils pressentaient l'un et l'autre dans quels malheurs un tel caractère allait les jeter[2]. » En vain Calonne tâcha-t-il par ses complaisances étudiées et par un soin constant à prévenir ses moindres désirs, de gagner les bonnes grâces de sa souveraine; Marie-Antoinette, mise en défiance par l'empressement même du ministre à lui plaire, ne lui accorda jamais son appui, et elle continua de le juger comme elle l'avait fait au lendemain de sa nomination au contrôle général. Se trouvant alors dans le salon de la duchesse de Polignac, et bien qu'il fût plein de partisans de

général pouvait facilement trouver les moyens de s'acquitter, mais qu'il préférait parler à S. M. avec franchise et devoir tout à ses bontés. Louis XVI, qu'un tel langage frappa d'étonnement, ne proféra pas une seule parole; il alla prendre dans un secrétaire 230,000 livres en actions de la Compagnie des eaux, et les remit à Calonne, qui sut garder les actions et payer ses dettes » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 401.)

[1] *Mémoires secrets*, XXIII, 240.

[2] *Considérations sur la Révolution française*, I, 109. — Le comte de La Marck a écrit de même : « La reine avait une aversion prononcée pour M. de Calonne... Elle ne pouvait le supporter ». (*Correspondance de Mirabeau avec La Marck*, Introd., 57.)

Calonne, elle s'écria en parlant de lui : « Les finances de la France passent alternativement des mains d'un honnête homme sans talent dans celles d'un habile intrigant [1] ».

Le successeur de d'Ormesson n'était pas sans connaître les sentiments de ses maîtres à son égard et ceux de la majorité du public. Il savait que si M. de Vergennes ne l'avait pas imposé à la timidité de Louis XVI, jamais celui-ci ne l'aurait appelé au ministère, et que ses premiers actes, quels qu'ils fussent, avaient chance d'être appréciés avec sévérité. « Mais rien ne l'effrayait; se fiant sur son adresse, il espéra conserver ses partisans, ramener ses ennemis, réunir tous les suffrages [2]. » Calonne était-il donc un de ces grands ambitieux qui, soutenus par une volonté énergique et par la conscience de leur valeur, ne redoutent ni les haines ni les rivalités et se sentent prêts à dominer une situation difficile, parce qu'ils en ont d'avance mesuré les périls et se sont tracé un plan pour les conjurer? Son esprit était loin d'avoir cette envergure, et ses qualités étaient d'un ordre bien différent. « J'ai connu Calonne, dit le duc de Lévis [3], aux différentes époques de sa vie, ministre tout-puissant et proscrit; je l'ai toujours vu spirituel, léger, brillant, rempli de grâces et de goût; aimable dans toute la force du terme, parce qu'il ne l'était jamais aux dépens de personne; sans fiel, sans malignité, parlant avec impartialité

[1] *Mémoires de Mme Campan*, 197. Le même auteur raconte que la reine refusa un million de livres que Calonne lui avait offert pendant l'hiver de 1783 à 1784, afin qu'elle pût en faire la distribution aux malheureux, et voici comment elle aurait motivé son refus : « Cet homme achèvera de perdre les finances de l'Etat. On dit qu'il a été placé par moi; on a fait croire au peuple que je suis prodigue; je n'ai pas voulu qu'une somme du Trésor royal, même pour l'usage le plus respectable, ait jamais été entre mes mains ».

[2] De Ségur, *Mémoires*, I, 256.

[3] *Portraits*, 295. — D'après Weber (*Mémoires*, 92), Calonne avait « une confiance qui allait jusqu'à l'abandon, et là commençait le danger; beaucoup d'envie de plaire, ce qui rend les refus difficiles; et une imagination sans bornes, qui fait croire à des espérances sans réalité ».

de ses innombrables ennemis... Il avait un esprit vif, étendu, et une extrême facilité de travail; mais il s'y fiait trop et donnait aux plaisirs des heures précieuses, qui formaient, au bout de la semaine, un *déficit* de temps aussi difficile à combler que celui du Trésor et qui contribuait à l'augmenter. » Calonne était donc un homme du monde accompli, et comme il faisait à toutes les demandes le meilleur accueil, qu'il disait et croyait les ressources de la France inépuisables, qu'il possédait de réelles connaissancs en administration, qu'il « appelait la prodigalité une large économie et voulait être en tout un ministre facile et complaisant[1] », on comprend qu'à la cour il parût l'homme le mieux fait pour occuper le poste de contrôleur général. Son intelligence était, du reste, remarquable; il comprenait vite les questions les plus abstraites et en rendait compte avec lucidité. Ainsi que le constate un bon juge, Mollien[2], « il avait une merveilleuse prestesse d'esprit, une élocution facile; il exprimait avec assurance les opinions qu'il avait souvent conçues avec trop de légèreté; mais la vivacité de ses aperçus, sa bonne grâce, sa flexibilité devant les objections, le tour heureux qu'il donnait à ses explications laissaient rarement à ses contradicteurs le droit de se prévaloir de leurs avantages. Malheureusement, comme ministre des finances, il ne savait rien refuser à ses amis ;

[1] Mme de Staël, *Considérations*, I, 110.

[2] *Mémoires d'un ministre du Trésor*, I, 124. — Lacretelle *(Histoire de France pendant le dix-huitième siècle*, VI, 7) a tracé du même ministre un portrait qui concorde avec les précédents : « Avant Calonne, ce qu'on craignait le plus au milieu des fêtes de la cour, c'était l'aspect d'un contrôleur général. Calonne y répandait la sécurité en paraissant tout approuver de son inaltérable sourire. Il augmentait le charme de ces fêtes par les grâces de sa conversation, et surtout par la facilité de ses promesses .. A quelque heure de la journée qu'on l'abordât, on le trouvait dans la situation d'un homme qui a fini son travail, et qui, confiant et serein, écoute vos vœux avec intérêt et suit vos pensées en les développant. Il causait bien et discourait encore mieux. Tous les différents systèmes d'économie politique lui étaient parfaitements connus. Il se gardait bien de montrer le dédain que les hommes d'Etat affectent ordinairement pour les théories ».

il craignait même de faire essuyer un refus à des indifférents, et, dans son goût pour la prodigalité, il ne soignait pas plus sa fortune propre que la fortune publique ».

En devenant ministre des finances, Calonne entendait être entièrement libre de les diriger à son gré. Il avertit donc le roi qu'il ne se soumettrait pas à l'obligation d'obtenir pour ses opérations l'approbation du Comité des finances, qui avait commencé à fonctionner sous Joly de Fleury et qui s'était encore réuni quelquefois durant le ministère de d'Ormesson. Par la suppression du Comité, il poursuivait un double but : d'abord il s'affranchissait du contrôle de M. de Vergennes, il évitait de se placer sous la dépendance du ministre des Affaires étrangères, chef du Conseil royal des finances ; ensuite il affirmait son crédit aux yeux des autres ministres, en les délivrant d'une institution à laquelle ils n'avaient pas cessé de se montrer hostiles. Louis XVI, il est vrai, fort jaloux de son autorité et très attaché aux formes extérieures qui lui procuraient l'illusion du commandement, avait jusqu'alors refusé de consentir à cette suppression. « Il avait déclaré qu'il n'entendait point être maîtrisé par ses ministres, et que tant qu'il régnerait, on ne verrait plus de duc de Choiseul[1]. » Il céda néanmoins à Calonne lorsque celui-ci lui expliqua qu'il avait besoin de ne pas être contrecarré dans ses projets, et il abrogea l'édit de février 1783.

Devenu de la sorte maître absolu au contrôle général, le nouveau titulaire de ce département n'hésita pas un instant sur la politique financière qu'il aurait à pratiquer, ni sur les moyens de faire face aux dépenses de l'État. Il était, en effet, parfaitement résolu à s'en tenir au système facile qui consistait à emprunter. Puisqu'il avait réussi du temps de Necker, pourquoi ne réussirait-il pas de nouveau? Necker, il est vrai, savait admirablement manier le crédit, il

[1] Besenval, *Mémoires*, II, 131.

n'ignorait aucun des secrets de la banque et il avait l'appui des banquiers. Mais Calonne avait appris que le crédit suit aveuglément ceux qui parviennent à lui inspirer confiance; il entendait agir et parler de telle sorte que nul ne doutât ni de son habileté, ni de la solvabilité du gouvernement; enfin il était décidé à consentir aux capitalistes des conditions assez avantageuses pour les déterminer à prêter au roi ce que celui-ci leur demanderait. D'un autre côté, si Necker avait commencé à emprunter à une époque où l'épargne n'était pas encore épuisée par les fréquents appels qui depuis lors lui avaient été adressés, le rétablissement de la paix, en imprimant un vigoureux essor à la prospérité publique, ne pouvait que faciliter au nouveau ministre des finances le placement de ses emprunts. Donc Calonne était plein d'espoir, et quoiqu'il voulût se distinguer de Necker, quoiqu'il se vantât d'avoir des principes opposés aux siens, il se proposait de renouveler ce que celui-ci avait fait et de remplir le Trésor royal par la même méthode que lui. La seule différence entre eux devait consister en ce que Necker avait emprunté en temps de guerre, tandis que Calonne allait emprunter en temps de paix. Mais la liquidation des dépenses de la guerre n'était pas terminée; par suite, n'était-il pas légitime de procéder à cette liquidation avec des ressources extraordinaires? Quant à créer des impôts ou à augmenter ceux qui existaient, afin que leur produit servît de gage au service des emprunts, il rejetait loin de lui cette idée. Necker avait bien soutenu, dans son *Compte rendu,* qu'il serait imprudent de continuer, une fois les hostilités terminées, à grossir la dette de l'État sans recourir à l'accroissement des taxes; mais l'essai d'un relèvement des impositions avait été tenté par Joly de Fleury, et il avait soulevé une telle opposition qu'on ne pouvait songer à recommencer l'épreuve. Au surplus, le rendement des contributions progresserait inévitablement, grâce à l'extension des relations commerciales due à la cessation de

notre lutte contre la Grande-Bretagne, et suffirait sans doute à couvrir le supplément d'intérêts annuels incombant à l'État. Toutes ces considérations parurent décisives à Calonne, et il était convaincu que le plan qu'il avait formé d'emprunter, sans accroître le poids des impôts, était celui qui répondait le mieux à l'intérêt du gouvernement comme à celui du pays.

Qu'il y eût nécessité pour le contrôleur général d'ouvrir très prochainement un emprunt, cela d'ailleurs n'était pas douteux. La peine qu'avait eue d'Ormesson, pendant tout le cours de son administration, à couvrir les dépenses les plus urgentes, l'obligation où il s'était trouvé, au mois de septembre, de demander à la Caisse d'escompte un prêt de 6 millions, et le parti qu'il avait pris de décréter le cours forcé de ses billets, afin de se dispenser de rembourser à cette société une partie au moins de son prêt, n'étaient que des signes trop évidents des embarras du Trésor. Calonne, à peine nommé, chercha en conséquence à connaître le montant de ses engagements, et voici quel fut, d'après son discours du 22 février 1787 devant l'assemblée des Notables, le résultat de ses recherches : « Lorsqu'à la fin de 1783 le roi daigna me confier l'administration de ses finances, elles étaient dans l'état le plus critique. Toutes les caisses étaient vides, tous les effets publics baissés, toute circulation interrompue, l'alarme était générale et la confiance détruite. En réalité, il y avait 220 millions à payer pour restant des dettes de la guerre, plus de 80 millions d'autres dettes exigibles, soit pour l'arriéré des dépenses courantes, soit pour l'acquittement de plusieurs objets conclus ou décidés antérieurement; 176 millions d'anticipations sur l'année suivante ; 80 millions de déficit dans la balance des revenus et dépenses ordinaires; le paiement des rentes excessivement retardé; le tout ensemble faisant un vide de plus de 600 millions, et il n'y avait ni argent ni crédit ». La situation était grave, on le

voit : elle se résumait en 80 millions de déficit annuel et plus de 520 millions de dettes plus ou moins criardes à consolider. Si Calonne avait été un patriote et un véritable homme d'État, il aurait reconnu que dans ces conditions l'impôt et l'emprunt devaient se combiner, qu'il fallait y joindre une stricte économie, et que le moment était venu d'abandonner les anciens procédés, d'après lesquels le gouvernement, au moyen d'emprunts répétés, vivait au jour le jour, sans s'apercevoir qu'en augmentant sans cesse le capital de sa dette et l'insuffisance de ses recettes annuelles par rapport aux dépenses normales, il finirait par être acculé, soit à la banqueroute, soit à une énorme surcharge des impôts. Il eût dit à Louis XVI toute la vérité sur l'état financier de son royaume, et des mesures décisives eussent sans retard été prises afin de parer au déficit et de faciliter le paiement des sommes dues par l'État. Au contraire, la seule conclusion qu'il tira des découvertes par lui faites sur les embarras du Trésor, fut qu'il avait raison de vouloir emprunter et que les emprunts à négocier devraient porter sur des sommes considérables.

Mais quel accueil les édits d'emprunt recevraient-ils de la part des cours investies du droit de les enregistrer? La question était douteuse, à raison de l'hostilité que beaucoup de parlementaires nourrissaient pour Calonne. Dans la haute magistrature on n'avait pas oublié le rôle qu'il avait joué une vingtaine d'années auparavant, au plus fort des démêlés entre le parlement de Bretagne et le duc d'Aiguillon, gouverneur de cette province. Calonne, alors maître des requêtes, avait dénoncé le procureur général La Chalotais comme étant l'auteur de lettres anonymes adressées au roi et injurieuses pour lui; puis il avait accepté de le poursuivre, en qualité de procureur général, devant une commission extraordinaire qui, par ordre de Louis XV, avait été envoyée à Rennes, au mois de novembre 1765, afin d'instruire et de juger le procès du magis-

trat breton. Il avait rédigé contre l'adversaire du duc d'Aiguillon un réquisitoire dont la violence avait soulevé les protestations de tous les parlements du royaume, et lorsqu'il était devenu, trois ans plus tard, intendant de Metz, le parlement de cette ville avait adopté un arrêt lui enjoignant de se disculper des imputations dirigées contre lui à l'occasion de sa conduite dans l'affaire de La Chalotais. Ces faits étaient déjà anciens, mais lorsque Calonne devint ministre on ne manqua pas de les rappeler, et bientôt il fut de notoriété publique que les rancunes parlementaires n'attendaient qu'une occasion de se manifester.

Fort habilement, Calonne essaya une diversion. Comme il était sûr de la bienveillance du premier président de la Chambre des comptes, et que, suivant l'usage, il devait, en tant que contrôleur général, prêter serment devant cette assemblée, il s'y rendit en grande pompe peu de temps après sa nomination, accompagné de conseillers d'État, de maîtres des requêtes, de fermiers généraux et autres personnages officiels dépendant de son département. M. de Nicolay, premier président, lui adressa un discours dans lequel il commença par faire ressortir l'importance de la place qui lui était confiée : « Le contrôleur général, dit-il, est en France la providence de l'État : il soutient la guerre, il ramène la paix, il anime le commerce, l'agriculture, et respecte les engagements du souverain envers ses sujets ; il embrasse tous ces grands intérêts ; leur stabilité repose sur lui ; sa prévoyance doit être universelle ; sa marche, tantôt précipitée, quelquefois lente, toujours réfléchie, est dirigée vers le bonheur commun ». Puis il loua en ces termes l'homme que le roi venait d'appeler au contrôle général : « Vous avez désiré les grandes places, mais depuis longtemps vous vous prépariez à les remplir : vous avez perfectionné, embelli les heureux dons de la nature... On ne s'entretenait que de votre aménité, de votre pénétration, de votre adresse à manier les esprits et les affaires ;

vous laissiez échapper des étincelles de génie... Vos talents deviennent aujourd'hui les garans de votre administration ; ils vous soutiendront dans la carrière, ils enflammeront votre zèle ; mais ils ne feront votre bonheur et votre gloire que lorsqu'ils auront tourné à l'avantage de vos concitoyens ». Calonne, dans sa réponse, ne parut nullement troublé de ces éloges outrés, et après avoir vanté l'amour de Louis XVI pour ses peuples, il esquissa ainsi qu'il suit le programme qu'il comptait suivre : « Le roi veut l'ordre et l'économie ; la situation des affaires m'en fait une loi trop impérieuse pour qu'elle ne soit pas la base de ma conduite.... Aussitôt après avoir franchi l'espace laborieux qu'il faut employer à l'acquittement des dettes de la guerre, je m'attacherai à l'exécution d'un plan d'amélioration générale, qui, fondé sur la constitution même de la monarchie, en embrasse toutes les parties, régénère les ressources plutôt que de les pressurer et fasse trouver le vrai secret d'alléger les impôts dans l'égalité proportionnelle de leurs répartitions, ainsi que dans la simplification de leurs recouvrements ». Si vague qu'il fût, ce programme, qui annonçait des réformes et qui ne parlait pas d'augmentation d'impôts, produisit partout un excellent effet [1]. Les discours de Calonne et de M. de Nicolay reçurent une large publicité, et rapprochés des mesures par lesquelles le contrôleur général avait remis en vigueur le bail des Fermes, réorganisé la Caisse d'escompte et assuré la reprise de ses paiements en espèces, ils donnèrent de son habileté et de ses intentions l'idée la plus favorable [2]. Les banquiers

[1] On lit dans un des rapports de police adressés à Vergennes : « Le discours de M. de Calonne, lors de sa réception à la Chambre des comptes, a été entendu avec plaisir et admiration. Dans les spectacles, où l'on formait groupes, on en a parlé avec beaucoup d'éloges. A la Bourse on a également bien parlé de ce discours » Rapport du 13 novembre 1783. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395)

[2] Le bruit courut même que le contrôleur général songeait à abaisser les impositions. « Tout le monde a les yeux attachés sur M. de Calonne, relate la *Correspondance secrète*, du 3 décembre 1783, et ceux

entrèrent avec lui en négociation, ils lui promirent leur concours et il arrêta ses dispositions pour émettre à bref délai un emprunt.

Il commença par déclarer clos, en vertu d'un arrêt du Conseil du 1er décembre 1783, l'emprunt de 200 millions qu'avait autorisé l'édit de décembre 1782. Il avait en effet constaté que la moitié seulement des 100 millions de rentes 5 pour 100 créées par cet édit se trouvait souscrite, et il pensa qu'en laissant se prolonger plus longtemps une opération qui n'avait réussi qu'à demi, « ce serait risquer d'affaiblir les ressorts du crédit, croiser l'effet des vues ultérieures que les circonstances exigeaient, et peut-être aussi faire naître l'espoir de trouver, pour obtenir des rentes sans en payer l'entière valeur, des facilités que l'intérêt de l'État doit proscrire ». Après avoir ainsi déblayé le terrain, Calonne fit signer au roi un édit portant ouverture d'un emprunt de 100 millions en rentes viagères. « Le vœu de notre cœur serait rempli, disait Louis XVI dans le préambule, si nous pouvions, aussitôt après avoir donné la paix à notre royaume, accorder à nos fidèles sujets les soulagements auxquels ils ont droit de s'attendre, et que nous sommes impatient de leur procurer; mais la nécessité de commencer par acquitter les dépenses que la guerre a occasionnées, nous oblige de suspendre encore l'exécution de nos désirs les plus chers. » Quel langage imprudent! Comment osait-on parler de dégrèvements, au lendemain d'une guerre qui avait obéré l'État? C'était tromper la nation que de lui en laisser l'espoir; c'était l'exciter à réclamer prochainement une chose impossible, c'était exposer le gouvernement à d'aveugles colères pour le cas très probable où, au lieu d'abaisser les taxes, il serait obligé un jour de les relever. On comprend que Calonne, pressé

qui ne se forment point une idée de la situation des affaires, prétendent qu'il doit incessamment penser à soulager le peuple en diminuant les impôts; mais à moins de faire des miracles, ces belles choses tant désirées ne seront de longtemps possibles. » (Métra, XV, 262.)

par le besoin d'argent, n'ait pas voulu peindre la situation des finances sous de sombres couleurs; mais il est inexcusable d'avoir entretenu les illusions des contribuables, et de leur avoir promis, à la fin du préambule, qu'il parviendrait par de justes mesures « à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses », et à « diminuer le poids des impôts ». Ce document reflétait d'ailleurs l'optimisme le plus rassurant; témoin le passage suivant: « Toujours attentif à proportionner la sûreté des créances de l'État à leur étendue (pour être exact il aurait fallu dire des dettes de l'État, et non pas des créances), nous voyons avec satisfaction que l'augmentation progressive de nos revenus, résultant des soins et de la régularité qu'on apporte dans leur perception, de l'accroissement du commerce et du produit des économies dont nous ne cesserons de nous occuper, ne laisse aucun sujet d'inquiétude sur la continuation d'une exactitude constante dans le paiement de tous les intérêts dus, ainsi que des remboursements annoncés. Nous ne nous dissimulons cependant pas qu'une répétition trop fréquente d'emprunts viagers serait susceptible de grands inconvénients; et afin qu'à l'avenir les spéculations du public ne s'égarent pas dans la fausse attente d'en voir s'ouvrir de nouveaux, nous déclarons que nous sommes déterminé à ne plus user de longtemps d'une ressource qui semble réservée pour les besoins urgents de la guerre ». Enfin le préambule annonçait la prochaine création d'une caisse d'amortissement, destinée à hâter la libération des dettes de l'État. Quant aux conditions consenties par l'édit aux prêteurs, elles étaient très avantageuses pour eux. Ils purent acquérir des rentes viagères à raison de 9 pour 100 sur une seule tête et de 8 pour 100 sur deux têtes. En outre, les 100,000 billets de 1,000 livres entre lesquels se divisait l'emprunt devaient participer à un tirage de 10,000 lots de rentes viagères, formant un total de 1 million 500,000 livres. Les deux gros lots consistaient en

40,000 et 20,000 livres de rente viagère ; les autres lots portaient en général sur des contrats de rente de 200 livres à 80 livres.

Lorsqu'il fut soumis au parlement, l'édit d'emprunt souleva dans la Grand'Chambre des débats assez vifs ; il ne donna toutefois pas lieu à des remontrances, et il fut enregistré le 18 décembre 1783. C'était un premier succès pour Calonne, qui en obtint bientôt un second : l'emprunt se plaça rapidement, grâce surtout à l'empressement que mirent les capitalistes hollandais à acquérir les rentes viagères de la nouvelle émission. Ils trouvèrent profit à retirer leurs fonds de la Banque d'Angleterre et à acheter en France des effets royaux qui procuraient un plus gros intérêt. Leurs achats contribuèrent à la hausse des cours de ces effets, et de son côté Calonne favorisa la hausse en accélérant le paiement des rentes sur l'Hôtel de ville.

C'était une fâcheuse habitude du Trésor, de laisser en souffrance cette opération. Dans les bureaux du contrôle général, il était admis qu'un retard dans l'acquittement des rentes était pour l'État une bonne affaire, et comme le montant des arrérages dus annuellement aux rentiers s'élevait à environ 150 millions, on calculait qu'en ne les payant pas régulièrement, l'État faisait un bénéfice considérable sur les intérêts. « Les coupons ne s'acquittaient pas comme aujourd'hui à jour fixe et connu d'avance, mais à des époques fantaisistes, annoncées par les feuilles publiques pour une catégorie de parties prenantes, seulement par série de lettres ou de numéros, à la convenance du ministre et des payeurs. En outre, un retard normal de six mois ou un an affectait les paiements d'une manière permanente. De pareils désordres occasionnaient aux rentiers des embarras de toute nature, se résolvant en non-valeurs à leur détriment [1] ». En effet, les rentes non réclamées atteignaient

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 199.

jusqu'à 5 et 6 millions par an, soit que les titulaires eussent perdu leurs titres, soit qu'ils n'eussent pas été informés qu'ils pouvaient se présenter pour toucher leurs arrérages. Calonne eut le mérite de comprendre que pour un aussi faible boni on compromettait le crédit public et qu'on dépréciait les rentes, en donnant au gouvernement l'apparence d'un débiteur qui s'ingénie pour ne pas payer ce qu'il doit. Aussi ordonna-t-il aux payeurs, dans les premiers jours d'avril 1784, d'accélérer leurs paiements, et de commencer ceux applicables au second semestre de l'année précédente, avant même que ceux du premier semestre fussent achevés. Il mit à cet effet des fonds à leur disposition, et une partie de l'argent versé entre les mains des rentiers fut employée par eux dans l'emprunt qui venait d'être ouvert [1].

Un projet de réforme dont Calonne s'occupa au début de son ministère lui attira également les sympathies du public. On apprit que, poursuivant une étude qui avait été entamée par son prédécesseur, et d'accord avec la Ferme générale, il se proposait d'abolir les droits de traites perçus à la limite des différentes provinces. « On espère, lisons-nous à la date du 9 janvier 1784, dans les *Mémoires secrets,* que dans le cours de cette année, toutes les gênes qui existent dans l'intérieur du royaume pour la libre circulation des marchandises seront supprimées [2]. » Singulier régime, en effet, que celui auquel étaient soumises les relations commerciales, sous l'ancienne monarchie ! Des barrières de douanes séparaient les unes des autres les différentes régions de la France, comme si celles-ci n'avaient pas été placées sous l'autorité du même souverain et n'avaient pas formé un même royaume. Les provinces appartenaient à trois grandes divisions douanières. La première comprenait l'Ile-de-France, la Normandie, la Picar-

[1] Bachaumont, XXV, 217; Métra, XV, 385.
[2] Bachaumont, XXV, 23.

die, le Boulonnais, la Champagne, la Bourgogne, le Beaujolais, la Bresse, le Bugey, la Dombe, l'Orléanais, le Bourbonnais, le Berry, l'Anjou, le Maine, le Poitou et l'Aunis : ces provinces, situées au centre du royaume, constituaient ce qu'on appelait le territoire des *cinq grosses fermes*, et pour y pénétrer les marchandises acquittaient le tarif de 1664. D'autres provinces, auxquelles ne s'appliquait pas ce tarif et que pour ce motif on avait qualifiées du nom de *réputées étrangères*, étaient soumises au tarif de 1667, notablement plus élevé que celui de 1664 : c'étaient, au midi, la Guienne, la Gascogne, le Languedoc, le comté de Foix, le Roussillon, la Provence, le Dauphiné, le Lyonnais, le Forez, l'Auvergne, le Limousin, la Saintonge ; à l'ouest, la Bretagne ; à l'est, la Franche-Comté ; au nord, l'Artois, la Flandre, le Cambrésis et le Hainaut. Enfin l'Alsace, la Lorraine, les Trois-Évêchés, le pays de Gex et les ports francs de Marseille, Bayonne, Lorient et Dunkerque communiquaient librement avec l'étranger, mais non avec le reste du royaume ; des bureaux de douane étaient établis à la limite de leur territoire, du côté français : aussi les appelait-on provinces *à l'instar de l'étranger effectif*.

Les taxes résultant des tarifs de 1664 et de 1667 auraient existé seules, que leur perception eût suffi pour entraver le commerce. Mais une foule d'autres droits de traite s'ajoutaient à ces taxes, et comme ils révèlent mieux que de longues phrases l'étroite fiscalité de l'ancien régime, nous allons les énumérer d'après les renseignements qu'on trouve au mot *traites* dans le tome III de l'*Encyclopédie méthodique*.

La *Douane de Lyon* était une taxe de 2 1/2 et de 5 pour 100 à laquelle étaient soumises les marchandises nationales et étrangères, à leur entrée dans le Lyonnais, dans une partie du Dauphiné, dans le Languedoc et en Provence. Les marchands des cantons suisses et des villes impériales d'Allemagne en étaient seuls exempts. — La *traite foraine*

était perçue à raison de 8 1/3 pour 100 sur la valeur des marchandises qui sortaient du royaume par la Provence et le Languedoc. — La *traite domaniale* était un autre droit de sortie en vigueur dans les mêmes provinces ; une réduction de moitié de ce droit était accordée aux marchandises qui, achetées à la foire de Beaucaire, étaient ensuite exportées hors du royaume. — La *patente de Languedoc*, spéciale à l'Armagnac, au Bigorre et au comté de Foix, ainsi que la *traite d'Arzac*, spéciale au pays de Chalosse, dans la Gascogne, avaient de même le caractère de droit de sortie. — Comme droits de traite applicables à l'entrée et à la sortie, il faut citer : la *douane de Valence*, taxe de 3 pour 100 portant sur les marchandises et denrées qui pénétraient dans le Dauphiné et dans une partie de la Bresse ou du Forez et qui en sortaient ; le *denier de Saint-André*, au taux de 1/2 pour 100, qui frappait les marchandises transportées sur le Rhône, depuis le Vivarais jusqu'à la Méditerranée ; la *table de mer*, droit de 1/2 pour 100 qui se levait dans les ports de Provence ; le *tarif catalan,* perçu en Roussillon au taux de 10 pour 100 ; le *deux pour cent d'Arles,* levé sur toutes les marchandises passant par cette ville ; la *coutume*, à laquelle étaient soumises, jusqu'à concurrence de 5 pour 100, celles qui entraient par Bayonne dans le pays de Labour ou qui en sortaient ; la *comptablie,* droit variant de 2 1/2 à 6 pour 100 et particulier à la généralité de Bordeaux ; la *traite de Charente*, applicable, au taux de 5 pour 100, dans la Saintonge, ainsi que dans une partie de l'Aunis et du Poitou ; la *prévôté de Nantes*, taxe de 2 1/2 pour 100 dont le rayon de perception s'étendait depuis Guérande jusqu'aux environs d'Angers ; la *traite domaniale de Bretagne*, qui se calculait à 3 pour 100 de la valeur et qui se divisait en *traite vive* sur les bestiaux et en *traite morte* sur les autres marchandises ; le *péage de Péronne*, qui atteignait les produits naturels ou manufacturés entrant dans le ressort du tarif de 1664 ou en sortant, et qui se levait depuis Mézières jusqu'à Saint-

Valery-sur-Somme ; le *domaine de Flandre,* taxe de 5 pour 100 perçue soit à l'entrée, soit à la sortie, sur toute espèce de marchandises, moins les matières premières, en Flandre, en Artois et dans le Hainaut. — On remarquera que tous les droits de traite que nous venons de passer en revue étaient établis dans les provinces assujetties au tarif de 1667, autrement dit dans les provinces *réputées étrangères.* Mais celles comprises dans le territoire des *cinq grosses fermes* avaient, elles aussi, à acquitter des droits locaux : tels étaient le *trépas de la Loire*, taxe sur les marchandises passant par Ancenis ou traversant la Loire en ce point ; la *cloison d'Angers,* taxe analogue perçue dans cette ville ; la *traite par terre*, qui frappait les marchandises allant d'Anjou en Bretagne ; les *cinquante sous* (par 100 livres), droit portant sur le sucre et sur la cire entrant à Rouen.

Ces diverses perceptions avaient une origine fort ancienne ; quelques-unes même existaient antérieurement à la réunion de la ville ou de la province au royaume de France. Les populations ne s'y étaient pourtant pas habituées, et leur suppression était depuis longtemps réclamée. La liberté du commerce intérieur avait d'ailleurs été l'objet de vœux formels de la part du clergé et du tiers, lors des états généraux de 1614 [1] ; et quoique les tarifs de 1664 et de 1667 établis par Colbert eussent réalisé une simplification, comparativement à la diversité des droits qui, antérieurement, séparaient encore davantage les provinces les unes des autres, l'abolition des douanes intérieures avait gagné des partisans au fur et à mesure que le commerce avait progressé. Certains intérêts locaux, qui croyaient que l'isolement leur profitait, désiraient seuls le maintien du régime des traites ; mais tous les nationaux qui avaient à payer des droits pour expédier ou recevoir des marchandises à l'intérieur du royaume, étaient d'avis que les

[1] Georges Picot, *Histoire des états généraux,* IV, 120-123.

bureaux de douane fussent reportés aux frontières de France. Les économistes avaient préconisé cette réforme avec une véritable passion, et en 1760, Trudaine, intendant des finances, avait fait entreprendre un travail préparatoire afin de dégager, dans le produit total des droits de douane, la part provenant des traites intérieures et d'apprécier les conséquences que la suppression de celles-ci aurait pour chaque province [1]. Ce travail n'était pas terminé quand il mourut, et les embarras du Trésor empêchèrent le gouvernement de le poursuivre ; pendant les dernières années du règne de Louis XV et au début du règne de Louis XVI, il ne pouvait être question, en effet, de renoncer à la recette provenant des droits de traite. Necker le comprenait, car, dans son *Compte rendu*, il ne mentionna ces droits que pour constater que la situation des finances ne permettait pas de les supprimer. Leurs inconvénients étaient cependant si sensibles, que ses successeurs firent reprendre les études commencées par Trudaine, et Calonne, dans les premiers temps de son ministère, espéra parvenir à reculer jusqu'aux frontières les barrières de douane. Mais bientôt il vit que le déficit dont souffrait le Trésor s'opposait à ce qu'il sacrifiât une portion quelconque des revenus de l'État ; il resta d'ailleurs persuadé que l'agriculture et l'industrie, affranchies des entraves résultant pour elles de la perception des traites, prendraient un rapide essor, et la suppression des douanes intérieures figura, comme on le verra plus tard, au nombre des réformes financières qu'il proposa en 1787 à l'Assemblée des Notables.

On en était encore à se demander ce qu'il adviendrait du projet auquel on savait le ministre favorable, quand un arrêt du Conseil, rendu sur sa proposition, lui valut des

[1] « On avait fait, sous les yeux de M. Trudaine, de longs travaux pour la confection du tarif unique, qui devait être substitué à cette multitude effroyable de droits intérieurs si compliqués... M. Trudaine est mort sans avoir cette satisfaction qu'il méritait si bien. » (Morellet, *Mémoires*, I, 144.)

éloges unanimes. L'hiver avait été très précoce et très prolongé; puis à des froids rigoureux avaient succédé de grandes pluies, suivies de désastreuses inondations. En pareil cas, la misère atteignait sous l'ancienne monarchie un degré dont nous nous ferions aujourd'hui difficilement une idée. La correspondance des intendants avec le contrôleur général[1] en fait un tableau navrant : « Les maux que le peuple a soufferts, écrit l'intendant de Caen, ont été excessifs, et quoique les charités aient été assez abondantes, il a épuisé tous ses moyens de subvenir à sa subsistance pendant la rigueur de la saison. » D'après l'intendant de la Flandre, « la suspension des travaux qui a ôté tout moyen de subsistance à une infinité d'ouvriers et d'artisans, les aurait réduits à la dernière extrémité, si les administrations municipales et les citoyens aisés ne fussent venus à leur secours par des distributions de pain et de viande et par des aumônes en argent qui ont du moins pourvu aux besoins les plus urgents ». L'intendant d'Orléans raconte : « On a vu de pauvres veuves vendre ou brûler leurs bois de lit pour se soustraire à la rigueur du froid; on a vu des chefs de famille, dont quelques arbres fruitiers autour de leurs chaumières formaient la ressource, couper ces arbres pour entretenir un reste de chaleur à leurs malheureux enfants, déjà dépouillés de vêtements et pressés par la faim. Rien n'est exagéré dans ce tableau, le cri du besoin ne peut se rendre et il faut voir de près la misère des campagnes pour s'en faire une idée ». Mêmes descriptions sous la plume de l'intendant de Bourges : « Les habitants de la campagne ont été réduits à la dernière extrémité; des familles entières ont passé deux jours sans manger, et dans plusieurs endroits les malheureux, presque dépourvus de tous secours, étaient forcés de passer dans leur lit la plus grande partie de la journée pour diminuer les impressions de la

[1] *Arch. nat.*, H, 1418.

faim qu'ils ne pouvaient satisfaire. Non seulement les manouvriers, mais les métayers ont été obligés de vendre, pour acheter du pain, leurs meubles et leurs effets, dont ils sentent aujourd'hui la privation. » De toutes les provinces du Centre et du Nord parviennent au ministre les mêmes plaintes; ses fonctionnaires lui signalent une mortalité exceptionnelle due à de longues privations, l'émigration des gens de la campagne vers les villes dans l'espoir d'y trouver des secours, la perte d'une partie des troupeaux, la gelée des vignes et des arbres fruitiers. Dans le Midi, le froid fut moins rude, mais plusieurs provinces, entre autres le Dauphiné et le Roussillon, souffrirent beaucoup du débordement des rivières. A Paris et dans les grandes villes, on organisa des ateliers de charité, et les personnes riches, aidées des curés, au zèle desquels les intendants rendent hommage, soulagèrent bien des infortunes[1]. Mais il restait beaucoup à faire, et Calonne fut d'avis que l'État devait intervenir. Il commença par allouer aux provinces qui avaient été le plus éprouvées trois millions de réductions sur leurs impôts, puis il proposa à Louis XVI d'accorder un nouveau secours de trois millions à répartir entre les habitants qui avaient le plus particulièrement souffert, et d'employer un autre million en travaux pour la réparation des routes et des ponts détériorés ou détruits par les inondations[2].

Suivant lui, toutes ces sommes devaient être fournies par des retranchements sur les dépenses extraordinaires de la maison du roi et sur les dépenses du service des bâti-

[1] Sur les rigueurs de l'hiver de 1783-1784, voir Bachaumont, XXV, 28, 73, 74, 82, 84, 86, 104, 119, 172; Métra, XVI, 6, 27, 45, 65.

[2] Ces sommes, tout importantes qu'elles fussent, étaient loin de couvrir les pertes causées par le froid et les inondations, car elles sont évaluées par les intendants à 1,476,000 livres pour la généralité de Nancy; à 1,337,000 pour celle de Châlons; à 1 million pour celle de Metz; à 759,000 pour celle de Grenoble; à 671,000 pour celle de Rouen; à 633,000 pour celle d'Amiens, etc.

ments, par une diminution dans le nombre des pensions à concéder pendant l'année et par une retenue de 5 pour 100, pendant une année également, sur le montant des pensions et places de finances au-dessus de 10,000 livres. Louis XVI s'empressa de sanctionner ces mesures, qui furent consacrées par un arrêt du Conseil en date du 14 mars 1784, dont le préambule rappelait d'abord les maux qui venaient de s'abattre sur la France, puis qui continuait en ces termes : « Cette calamité étant survenue dans les circonstances les plus défavorables et lorsque l'acquittement des dettes de la guerre absorbe toutes les ressources extraordinaires, Sa Majesté a reconnu que, si les soulagements qu'elle a résolu d'ajouter à ceux qu'elle a déjà accordés étaient pris sur la masse de ses revenus, ils apporteraient quelque dérangement aux dispositions qu'elle a ordonnées pour ses finances, et aux mesures qu'elle veut maintenir avec une exactitude inviolable pour l'acquittement de ses engagements. En conséquence c'est en sacrifiant toutes dépenses d'agrément, c'est en différant dans chaque département toutes celles qui peuvent se remettre, c'est en suspendant des constructions qui devaient se faire sur les fonds de ses bâtiments, c'est en se privant pendant quelque temps du plaisir d'accorder des grâces, c'est enfin par une retenue momentanée sur les plus fortes pensions et sur les taxations des principales places de finances qu'elle a rassemblé les sommes nécessaires pour répandre dès à présent sur les peuples les nouveaux secours provisoires dont le besoin est pressant ». L'opinion publique fut ravie de voir le gouvernement chercher dans l'économie et dans la réduction des faveurs, les ressources nécessaires au soulagement de misères exceptionnelles.

Calonne ne négligeait rien du reste pour se la concilier. Il donna une grande publicité à l'arrêt du Conseil du 14 mars, ainsi qu'à une déclaration du 31 mars 1784, abaissant d'un dixième les droits sur le sucre, le café et la cire. Puis, encouragé par l'heureuse influence qu'avaient eue sur le cours des

effets royaux et sur la négociation des valeurs du Trésor les dispositions par lui prises en vue de diminuer les retards dans le paiement des sommes dues aux rentiers, il résolut de rendre dorénavant obligatoire l'acquittement des rentes à leur échéance. « Necker n'avait pas osé aborder cette opération. Les meilleurs esprits la combattaient, prétendant que le public ne se plaignait pas, que l'habitude du retard était prise et acceptée depuis longtemps, et que l'importance du résultat n'était point en rapport avec une dépense de 40 ou 50 millions. Calonne cependant n'hésita pas[1] ». Il fit adopter, le 15 août 1784, des lettres patentes, pour hâter le paiement des rentes arriérées et déterminer les mois pendant lesquels il aurait lieu dorénavant, deux fois par année, pour chaque série de rentes. « Nous avons vu, dit le préambule des dites lettres, que les paiements des rentes tant perpétuelles que viagères avaient été successivement retardés, et comme ces retards, contraires à l'exactitude que nous voulons maintenir dans tout ce qui concerne les engagements publics, intéressent et font souffrir un grand nombre de nos sujets, nous avons cru qu'il était de notre justice de les faire cesser promptement, comme aussi de prendre des mesures invariables pour qu'à l'avenir les six premiers mois de chaque année soient toujours acquittés dans les six derniers mois; nous avons jugé également nécessaire de fixer des époques certaines et toujours les mêmes chaque année, pour le paiement des arrérages de chaque semestre. »

II

Le même jour, le roi signa un édit préparé par le contrôleur général, et qui, s'il avait été appliqué avec suite par un gouvernement sage, aurait changé du tout au tout la situa-

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, II, 235.

tion financière du royaume. Le préambule de l'édit établissait que si l'on voulait arriver à l'allégement des charges pesant sur les contribuables, il fallait asseoir « sur des fondements inébranlables l'amortissement successif des capitaux constitués », et que, si élevé que fût le chiffre de la dette publique, il existait pourtant un moyen sûr de la réduire dans une assez courte période. « En examinant, disait ensuite le roi, ce qui s'est opposé jusqu'à présent au sujet d'une libération si nécessaire, toujours désirée, souvent entreprise, jamais effectuée, nous avons observé que les principales causes du peu de succès qu'ont eu les caisses d'amortissement établies en 1749 et 1764 provenaient, d'un côté, de ce qu'on y avait affecté dès leur origine des fonds trop considérables pour qu'il fût possible de les y employer toujours, et d'un autre côté, de ce qu'on les avait surchargées d'opérations compliquées, étrangères à leur objet, et qui avaient fait perdre de vue le vrai but de leur institution. Nous éviterons ces deux écueils par l'exécution d'un plan simple dans sa marche et modéré dans ses moyens. Le seul produit de l'extinction des rentes viagères, évalué à 1 million 200,000 livres par an, auquel nous n'ajouterons qu'une somme annuelle de 3 millions, sera le fonds de la nouvelle caisse d'amortissement, et ce fonds, modique au premier aspect, mais qui prendra de la valeur par la durée, et se renforcera sans cesse par la progression croissante et rapide de l'intérêt composé, suffira pour opérer, dans l'espace de vingt-cinq ans, une diminution de près de 800 millions sur la dette constituée ». Le préambule expliquait que la Caisse d'amortissement recevrait les sommes nécessaires au paiement de la totalité des arrérages, tant perpétuels que viagers, que les extinctions de rentes viagères augmenteraient graduellement ses ressources, qu'elle serait aussi chargée d'opérer le remboursement des dettes venant à échéance à des époques déterminées d'avance, et il ajoutait : « De toutes ces opérations constamment suivies, il résultera que,

dans l'espace de vingt-cinq années, il sera remboursé plus de 1,264 millions de la dette publique, dont 783 millions par le fonds progressif destiné à l'amortissement des contrats, et 481 millions et demi par les paiements d'effets assignés à époque fixe; ce qui produira par an une diminution de 39 millions sur les rentes perpétuelles, et de 22 millions pour les intérêts d'effets remboursés au terme de leur assignat. Il se sera éteint en outre, dans le même espace, 30 millions de rentes viagères, d'après l'évaluation de 1 million 200,000 livres par an : ce sera donc un total de 91 millions de charges annuelles dont nous nous trouverons libérés à la fin de l'année 1809 ».

De pareils résultats pouvaient paraître surprenants ; aussi le rédacteur du préambule prenait-il soin de déclarer que les calculs auxquels on s'était livré étaient « incontestables ». Ils étaient l'œuvre du banquier Panchaud, qui les avait dressés conformément à la méthode du docteur Price. Depuis plusieurs années, cet écrivain enseignait en Angleterre la théorie de l'intérêt composé, et il démontrait qu'en ajoutant 1 pour 100 au montant des intérêts de la dette, en affectant cette annuité à l'achat de rentes, et en capitalisant chaque année les arrérages, on arriverait, par le jeu de l'intérêt composé, à amortir en trente-six ans le capital emprunté. Les écrits de Price, auxquels théoriquement on n'avait rien à objecter, avaient séduit nombre d'esprits, non seulement en Angleterre, mais en France; et Panchaud, fort lié avec Calonne, avait aisément convaincu celui-ci de la nécessité de consacrer annuellement quelques millions à la libération des dettes de l'État[1]. Il lui avait soumis un

[1] « M. Panchaud a dit mille fois à M. de Calonne, à M. de Meilhan, à M. Foulon, à M. Louis et à moi : « Dans l'état où est l'Europe, celui des deux pays, de la France ou de l'Angleterre, qui suivra exactement le plan d'amortissement que je propose, verra le bout de l'autre ». C'était son expression... M. Panchaud était un homme extraordinaire : il avait en même temps l'esprit le plus ardent, le plus étendu, le plus vigoureux, et une raison parfaite. Il avait tous les genres d'éloquence. Si le génie résulte de la faculté de sentir et de penser, répartie abondam-

tableau établissant qu'avec un fonds fixe de 3 millions, le produit de l'extinction des rentes viagères et la capitalisation de l'intérêt des remboursements, on éteindrait en vingt-cinq ans 783 millions du capital de la dette. Rien n'était plus vrai; mais à la condition qu'on persévérât pendant toute cette période à acheter des rentes, qu'on ne ralentît pas l'amortissement, et qu'on n'attribuât pas à d'autres objets les disponibilités énormes que ne devait pas tarder à posséder la Caisse. Tant de prudence pendant un quart de siècle était-elle vraisemblable ? L'objection se présentait si bien d'elle-même, que le ministre n'hésita pas à faire prendre au roi l'engagement formel de ne jamais détourner de leur emploi spécial les fonds de l'amortissement. « Nous déclarons solennellement, ainsi se terminait le préambule, que nous regardons les fonds assignés par notre présent édit à la Caisse des amortissements, comme la propriété imperturbable des créanciers de l'État, et que nul motif, nulle circonstance ne pourra jamais nous faire départir en aucune sorte de l'exécution d'un plan qui mettra l'ordre dans toutes les parties de nos finances, donnera au crédit de l'État toute la force qu'il doit avoir, étendra, par son influence sur le taux de l'intérêt, les progrès de l'agriculture et l'essor du commerce, enfin mettra dans nos mains les moyens d'augmenter la prospérité de notre empire. »

Il ne nous paraît pas utile d'entrer dans le détail de l'or-

ment et également dans le même individu, Panchaud était un homme de génie. » (Talleyrand, *Mémoires*, I, 89.) — Mollien, qui avait, lui aussi, connu Panchaud, nous a laissé de ce personnage un portrait moins flatteur, mais plus vrai : « Il était, dit-il, versé dans tous les genres de spéculations qui se font sur les places de Londres et d'Amsterdam. Il avait fait de grands profits et des pertes souvent plus grandes. La place de Paris lui semblait trop étroite pour ses opérations. Il avait une éloquence entraînante, et il n'était jamais si éloquent que dans ses sorties contre le ministre Necker ». On rencontrait dans son salon le duc de Lauzun, les comtes d'Antraigues et de Narbonne, l'abbé de Périgord, Clavière; ils l'appelaient leur maître et « les hommes de cour, les abbés, les nouveaux magistrats couraient apprendre auprès de lui la haute science de la finance ». *(Mémoires d'un ministre du Trésor.)*

ganisation donnée par l'édit du 15 août 1784 à la Caisse d'amortissement. Il nous suffira d'indiquer que l'édit préposait à sa gestion deux directeurs, qu'il leur prescrivait de dresser tous les ans un état des remboursements opérés par la Caisse ainsi que des fonds et accroissements progressifs qu'elle y aurait employés; qu'il spécifiait que cet état serait rendu public par la voie de l'impression; enfin, qu'il contenait un dernier article sanctionnant en ces termes l'indépendance de la Caisse d'amortissement : « Les fonds nécessaires aux opérations de ladite Caisse y demeureront spécialement et invariablement affectés, par préférence à toute autre destination et comme étant totalement séparés de nos revenus; ils seront tellement réputés appartenir aux créanciers de notre État, qu'ils ne pourront, en aucun cas, même celui de guerre, ni pour aucune cause ou raison quelconque, être employés à aucun autre usage ».

Calonne doit être loué d'avoir compris que la dette publique ne pouvait pas indéfiniment s'accroître et qu'il fallait la réduire, pour empêcher que son poids, joint à celui des emprunts qui ne manqueraient pas d'être contractés dans l'avenir, ne devînt accablant pour les générations futures. Il a eu raison également de proclamer que la dotation de l'amortissement devait être respectée, et que sous aucun prétexte le gouvernement n'aurait le droit de la détourner de son affectation. Ce principe est, en effet, la base même de la théorie de l'amortissement; il n'a qu'un tort, celui de n'être pas susceptible de sanction. Calonne le savait bien, mais, en y adhérant solennellement, il espérait sans doute prémunir ses successeurs et se garder lui-même contre la tendance qui pousse trop souvent un ministre, aux prises avec des difficultés financières, à mettre la main sur les ressources de l'amortissement. Mais quand ces difficultés se produisent, les engagements les plus formels ne parviennent pas à en sauver les réserves, et Calonne ne devait pas tarder à en faire personnellement l'expérience. En effet,

il versa bien 8,460,000 livres dans la Caisse d'amortissement en 1785 et 1786, mais l'année suivante le manque d'argent le mettait dans l'impossibilité de faire de nouveaux versements, et ses successeurs ne songèrent plus à amortir. L'édit du mois d'août 1784 ne fut donc exécuté que pendant deux ans à peine. On peut d'ailleurs se demander si Calonne, quand il fit rendre cet édit, avait la compréhension nette des conditions dans lesquelles pouvait fonctionner l'institution qu'il créait.

N'est-ce pas, en effet, une puérilité, une satisfaction trompeuse donnée à des scrupules patriotiques, que d'éteindre quelques millions de la dette nationale en même temps qu'on en grossit infiniment plus le chiffre, soit par l'émission d'emprunts nouveaux, soit par l'accumulation de déficits répétés[1]? Or, c'est ce qui allait se passer sous le ministère de Calonne. Il connaissait l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses, insuffisance montant à 80 millions par an; il connaissait en outre l'existence d'anticipations qui avaient dévoré d'avance une partie des revenus des prochains exercices; il n'ignorait pas qu'il aurait à bref délai d'importants emprunts à négocier; et cependant il était résolu à ne recourir ni à des économies, ni à la création d'impôts nouveaux. Dès lors, quelle efficacité pouvaient avoir pour la libération de l'État les 4, 5, 7, 9 millions, etc., que, d'après un tableau annexé à l'édit du 15 août 1884, lui et ses successeurs devaient consacrer chaque année à l'extinction de la dette? L'empêcheraient-ils d'augmenter dans de bien autres proportions, du fait du déficit chronique et des emprunts? Un peuple n'amortit réellement ses dettes qu'au moyen des excédents budgétaires qu'il a su se procurer, soit qu'il ait diminué ses

[1] Aussi Montesquiou a-t-il pu dire, dans son rapport sur les finances, du 9 septembre 1791, que « aux yeux des gens sensés, une Caisse d'amortissement de 3 millions, alors qu'on était forcé d'en emprunter 150 par année pour subsister, n'était que ridicule ».

dépenses, soit qu'il ait accru ses recettes normales ; et faute d'avoir réfléchi à cette vérité, Calonne, en décrétant la fondation d'une Caisse d'amortissement, n'accomplissait qu'une œuvre vaine.

Chose digne de remarque : les contemporains eurent le sentiment qu'il se trompait et que les promesses du préambule ne se réaliseraient pas. Ils furent de l'avis du parlement qui, en procédant à l'enregistrement de l'édit du mois d'août, félicita le roi de vouloir alléger le poids de la dette publique, mais ajouta dans son arrêté : « Ce plan ne peut avoir tout le succès que les sujets peuvent en attendre, si le seigneur roi ne daigne, en fixant son attention sur les états de dépenses des différents départements, comparer ce qu'ils sont actuellement avec ce qu'ils étaient autrefois, et prendre les mesures que sa sagesse lui inspirera, tant pour supprimer les dépenses qu'une discussion éclairée ferait reconnaître superflues, que pour faire observer l'ordre le plus exact et le plus économique dans le paiement des dépenses, afin qu'elles ne puissent jamais excéder le montant des revenus ». Là est en effet le secret du fonctionnement de l'amortissement ; il faut que le budget ne soit pas en déficit permanent. Comme on ne vit, après la promulgation de l'édit, aucune réduction dans les dépenses, et qu'au contraire elles grossirent en même temps que les emprunts, on considéra comme un leurre le projet d'amortir la dette publique.

Combien il eût cependant été urgent de diminuer la masse des dettes de l'État ! La France n'avait jamais su exactement quel en était le montant ; elle l'apprit, en partie et pour la première fois, en 1784, grâce aux renseignements contenus dans les tableaux joints à l'édit du 15 août. Ces tableaux firent connaître que la dette perpétuelle, dite dette constituée, celle qu'il s'agissait d'éteindre par le jeu de l'amortissement, s'élevait à 783 millions. A ce chiffre il convenait d'ajouter les rentes viagères, dont il

n'était pas fait mention sur les tableaux, mais dont on savait que les arrérages représentaient à peu près 80 millions par an, somme correspondant à un capital de 1 milliard environ. En outre, les dettes remboursables montaient à 539,549,000 livres. Elles avaient les origines les plus diverses : des emprunts contractés directement par le Trésor royal, et d'autres contractés au nom du roi par les pays d'États, par la ville de Paris, par le clergé ou par l'Ordre du Saint-Esprit, un prêt consenti par les fermiers généraux, une avance faite par la Caisse de Poissy, une suspension de rescriptions ordonnée par Terray en 1770, des suppressions d'offices de finances et de charges dans la maison du roi, enfin une créance de l'ancienne Compagnie des Indes. Le remboursement de toutes ces dettes devait avoir lieu à des époques fixes, et il était échelonné sur un grand nombre d'années ; ainsi celui de l'emprunt de l'ordre du Saint-Esprit se prolongeait jusqu'en 1835, et celui du dernier emprunt de la ville de Paris jusqu'en 1859. Mais les remboursements pesaient très inégalement sur le Trésor : de 1785 à 1790, ils devaient atteindre annuellement de 40 à 46 millions ; de 1791 à 1797, s'abaisser successivement de 39 à 29 millions ; puis de 1798 à 1809, de 5 millions à moins de 3 ; enfin, pendant les cinquante années suivantes, ne plus être en moyenne que d'un million par an. Les premiers exercices avaient donc seuls à faire face à de gros remboursements, et les moindres charges qu'auraient à supporter les exercices suivants devaient permettre d'imputer sur leurs recettes le service des emprunts, auxquels, d'ici-là, on serait forcé de recourir.

Le paiement des intérêts des dettes remboursables était naturellement appelé à suivre une marche parallèle. Ainsi on prévoyait que le Trésor aurait à acquitter en 1785 pour 22 millions d'intérêts, et qu'il n'aurait plus à en payer en 1797 que pour 1,800,000 livres. La réduction tant des remboursements que des intérêts était estimée à 60 millions au

bout de la treizième année; mais en attendant que cet allégement se produisît dans le budget, il était évident que la position du Trésor resterait très chargée. Une lecture attentive des tableaux annexés à l'édit d'amortissement prouvait en somme que toutes les ressources de l'État ne seraient pas de trop pour satisfaire à ses engagements, qu'il ne fallait dès lors pas espérer avant longtemps une diminution des impôts, et que si de nouveaux emprunts étaient contractés, l'époque à laquelle le roi reprendrait la libre jouissance d'une portion considérable de ses revenus serait indéfiniment ajournée. Enfin, quelle était l'importance des autres dettes non comprises sur les états dressés par ordre de Calonne? Nul n'aurait pu le dire, mais il était de notoriété publique que les anticipations et les dépenses arriérées des ministères, spécialement de ceux de la Guerre et de la Marine, atteignaient de très gros chiffres. On a vu plus haut que les anticipations et les dépenses arriérées s'élevaient à 500 ou 600 millions. La masse générale des dettes de l'État représentait donc de 2 milliards 800 millions à 3 milliards.

Dans ces conditions, un contrôleur général des finances qui eût été doué de bon sens et de prévoyance aurait pris l'inébranlable résolution de restreindre le plus possible les dépenses de l'État et d'accroître ses revenus. Telle ne fut pas malheureusement la ligne de conduite que Calonne était décidé à suivre. Il était persuadé que sans crédit le gouvernement ne pouvait pas suffire à sa tâche, qu'avec le crédit rien ne lui était au contraire plus facile que de se passer d'économie; qu'un État, de même qu'un particulier, ne trouve à emprunter que si on le croit riche; qu'il importait donc de ne pas proposer au roi de mesures qu'on serait tenté d'interpréter comme le signe de la détresse du Trésor; que la prospérité générale recevrait une vive impulsion de l'exécution de travaux publics, et que par suite il était de bonne politique de dépenser largement. « J'aurais

tout perdu, dit-il dans le discours qu'il prononça à l'ouverture de l'Assemblée des Notables, si j'avais pris l'attitude de la pénurie au moment où je devais en dissimuler la réalité. Toutes mes ressources, lorsque le roi m'a confié la conduite de ses finances, consistaient dans le crédit; tous mes efforts ont dû tendre à le rétablir. L'argent manquait, parce qu'il ne circulait pas : il a fallu en répandre pour l'attirer, en faire venir du dehors pour faire sortir celui que la crainte tenait caché au dedans, se donner l'extérieur de l'abondance pour ne pas laisser apercevoir l'étendue des besoins. L'essentiel était alors de ramener la confiance égarée. »

En effet, dès la première année de son administration, Calonne se comporta en ministre d'un roi dont le Trésor aurait été abondamment garni, ou du moins se serait rempli au fur et à mesure qu'il se vidait. Il augmenta le crédit alloué au service des ponts et chaussées, poussa activement la construction de la digue de Cherbourg, entreprit l'agrandissement des ports du Havre et de La Rochelle, commença à Lyon des travaux destinés à favoriser l'extension de la ville, et alloua aux intendants les fonds qu'ils demandèrent dans l'intérêt de leurs généralités. En même temps il payait les dettes du comte d'Artois et du comte de Provence; il soldait au moyen de versements annuels le prix d'acquisition du domaine de Rambouillet, que Louis XVI, faute de savoir résister à d'ardentes sollicitations, avait eu le tort d'acheter en 1783, moyennant le prix de 16 millions, dont 5 millions seulement avaient été payés comptant; et afin de plaire à la reine, il décidait le roi à se rendre acquéreur, pour 6 millions, du château de Saint-Cloud et de ses dépendances, en affirmant qu'il avait les fonds tout prêts pour couvrir cette dépense; il échangeait contre 600,000 livres de rente, au capital de 12 millions, les droits de gabelle, de traite, d'aides et de contrôle perçus dans le Clermontois au profit du prince de Condé ; il accor-

dait enfin aux grands seigneurs dont il croyait utile de se ménager l'appui à la cour, tantôt des grâces pécuniaires, tantôt des remises sur leurs impositions. Deux circonstances favorisèrent ces prodigalités : d'une part les banquiers et autres capitalistes, dont il rémunérait grassement le concours, lui avancèrent toutes les sommes dont il avait besoin, et le mirent à même non seulement de renouveler les anticipations négociées par ses prédécesseurs, mais encore de les porter à un chiffre plus élevé qu'auparavant; d'autre part, la cessation des hostilités amena une vive reprise dans les affaires commerciales et industrielles, de nouvelles manufactures s'ouvrirent, le commerce maritime se développa, et, la récolte de 1784 ayant été abondante, le rendement des impôts s'en ressentit de la façon la plus heureuse.

Calonne espéra que la plus-value des contributions irait en s'accentuant, et que, combinée avec les ressources que lui procurerait le crédit, elle justifierait son parti pris de ne pas établir de nouvelles taxes. Il ne se fit toutefois aucun scrupule d'employer à son tour quelques-uns de ces expédients auxquels le contrôle général était accoutumé, afin d'alimenter le Trésor. En conséquence, il rétablit, moyennant finance, la charge de trésorier général des bâtiments du roi, abolie en 1779 (édit de décembre 1783); et par des lettres patentes du 17 mars 1784, il abrogea un arrêt du Conseil, du 17 février 1780, qui avait supprimé les droits de quittance attribués au receveur général des revenus casuels, à titre de compensation pour une finance de 60,000 livres par lui fournie; comme les intérêts de cette finance étaient servis par l'État depuis l'arrêt de 1780, le rétablissement des droits, d'ailleurs « très modiques en eux-mêmes », déclare le préambule, exonéra de cette dépense le Trésor royal [1]. Un édit du mois de mai 1784 réta-

[1] En même temps qu'il songeait aux intérêts du roi, Calonne ne négligeait pas les siens, et il fit rétablir, au profit du contrôleur général, les

blit la charge de trésorier des offrandes et aumônes, qui avait été abolie par Necker. Puis un autre édit du mois de septembre créa vingt offices de payeurs de rente et vingt offices de contrôleurs desdits payeurs. Le motif allégué à l'appui de cette création était le désir de rendre plus prompt et plus facile le paiement des arrérages dus aux rentiers, mais le véritable objet de l'édit était d'emprunter de l'argent aux acquéreurs des nouveaux offices : la finance de chaque charge de payeur fut en effet fixée à 300,000 livres, et celle de chaque charge de contrôleur à 90,000 livres. On voit que cette opération rapporta à l'État 7,800,000 livres. Un mois plus tard, la finance du trésorier général des dépenses diverses fut portée de 400,000 à 700,000 livres (lettres patentes du 31 octobre 1784). L'intérêt des cautionnements et des suppléments de cautionnement de ces diverses places fut, suivant l'usage, réglé à 5 pour 100, taux beaucoup plus avantageux que celui des emprunts publics émis à cette époque.

Ce n'était pas par de semblables moyens que Calonne pouvait remédier à la pénurie des recettes normales. Il fit valoir dans le Conseil du roi la nécessité pour l'État de se procurer des fonds extraordinaires, et il fut autorisé à se mettre en rapport avec les États de différentes provinces à l'effet d'emprunter par leur intermédiaire. Des emprunts contractés par les États du Languedoc, de la Bretagne et de la Flandre lui fournirent successivement 18, 6 et 10 millions de livres. Mais ces sommes furent vite absorbées par les besoins du Trésor, et avant la fin de l'année il fallut songer à un nouveau supplément de recettes. Cette fois le contrôleur général estima que l'État devait directement s'adresser aux capitalistes, et, au mois de septembre 1784, il arrêta un

droits de contrôle, supprimés en 1777, sur les quittances du Trésor royal portant constitution de rentes perpétuelles ou viagères, et sur celles de pensions, traités, commissions, lettres de dons, etc. (Arrêt du Conseil du 14 mars et déclaration du 26 avril 1784.)

projet d'édit portant création d'un emprunt de 125 millions en 5 pour 100.

Ce projet fut adressé au parlement afin d'être enregistré, et comme il était à craindre que l'enregistrement ne soulevât des résistances, comme d'un autre côté le ministère attachait le plus grand prix à ce que la confiance des prêteurs ne fût pas ébranlée, le préambule de l'édit était rédigé de manière à dissiper toute inquiétude. « La nécessité, y lisait-on, de continuer avec exactitude l'acquittement des dettes de la dernière guerre, les engagements que nous avons pris pour accélérer les paiements arriérés, et tout ce qu'une sage prévoyance exige de nous dans les circonstances présentes, nous obligent d'ouvrir un emprunt qui puisse suffire non seulement pour éviter l'inconvénient de recourir dans une même année à de nouvelles ressources, mais aussi pour entretenir au Trésor royal cette utile abondance qui facilite toutes les dispositions d'ordre et d'économie ». Après avoir ainsi attribué à l'emprunt projeté le caractère d'une opération de liquidation des dettes de la dernière guerre, et avoir indiqué que l'abondance du numéraire en circulation permettait d'en porter le montant jusqu'à 125 millions, le préambule annonçait des réformes tendant à diminuer les frais de perception et à répartir plus également le poids des contributions. Il alléguait en outre que, grâce au fonctionnement de la Caisse d'amortissement nouvellement instituée, l'augmentation de la dette publique imputable à l'ouverture du nouvel emprunt ne serait que momentanée. Mais toutes ces habiletés ne désarmèrent pas le mauvais vouloir du parlement.

Dans sa séance du 28 décembre il arrêta des remontrances, dont le premier président fut chargé de se rendre l'interprète auprès du roi. Ces remontrances exposaient à Louis XVI qu'en dépit de son goût personnel pour l'économie, le montant de la dette nationale allait en augmentant sans cesse, et que, d'après un calcul modéré, on n'avait pas emprunté

sous son règne moins de 1,200 millions; que son ministre des finances se livrait à des dépenses qui l'empêcheraient de tenir les promesses par lui insérées dans les préambules de ses édits, et qu'il contractait des emprunts à un taux dont il n'y avait pas encore eu d'exemple; enfin, que le produit de ces emprunts, au lieu de servir à l'acquittement des dépenses de la guerre, était employé à payer l'inutile acquisition de châteaux de plaisance et de forêts de chasse, tels que Saint-Cloud et Rambouillet. L'attaque était donc vive contre le contrôleur général; elle atteignait même indirectement le roi, puisque le parlement censurait des dépenses dont Louis XVI et Marie-Antoinette profitaient personnellemeut. Le roi dut y être d'autant plus sensible, qu'il n'ignorait pas que dans le public maintes personnes blâmaient sévèrement l'achat des deux domaines récemment ajoutés à tous ceux déjà possédés par la couronne dans les environs de Paris. Aussi refusa-t-il d'écouter les remontrances du parlement; il répondit au premier président que les fonds du dernier emprunt n'avaient nullement été détournés de leur affectation, et il lui signifia que sa volonté était que le projet d'édit fût enregistré. Le parlement s'inclina, et, dans une séance tenue le 30 décembre, il procéda à cette formalité; il adopta toutefois un arrêt pour déclarer qu'il ne cédait qu'afin de ne pas ébranler le crédit public, et pour rappeler au roi « que l'ordre et l'économie sont les seules bases d'une bonne administration ». Dès le lendemain l'édit relatif à l'emprunt de 125 millions fut publié; mais l'opposition des cours souveraines venait d'éclater, et elle ne devait plus cesser de se manifester en matière financière jusqu'à la fin de la monarchie.

Calonne eut une nouvelle preuve de leur inimitié trois semaines plus tard, lorsqu'il soumit à l'enregistrement de la Chambre des comptes l'édit du 31 décembre 1784. Cette cour ajouta en effet à la formule ordinaire d'enregistrement la mention suivante: « Sera le roi très humblement supplié

de considérer que des emprunts aussi multipliés tendent à énerver le crédit de l'État, et nécessiteront par la suite, pour maintenir la fidélité aux engagements, de recourir à des ressources qui affligeraient le cœur dudit seigneur roi, et que les efforts des peuples sont épuisés ; enfin qu'on ne peut obtenir un meilleur ordre dans les finances que par l'économie la plus sévère et la plus suivie, une sage fixation dans les dépenses des départements et l'accélération de leur comptabilité. » On retrouve dans ces observations toute la série des idées dont étaient depuis longtemps imbus les parlementaires et que nous avons plusieurs fois déjà signalées : la France succombant sous le poids des impôts et incapable d'en supporter de nouveaux ; d'autre part nécessité de ne plus emprunter, et finalement recours à la seule économie pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. L'économie, malheureusement, était impuissante à combler un déficit annuel d'une centaine de millions et un arriéré de six cents millions. C'était donc une nécessité pour le gouvernement, s'il voulait se procurer les ressources qui lui manquaient, de relever les taxes et de faire appel au crédit ; d'où certitude de lutte avec les cours souveraines. Cette perspective était inquiétante, et dans une âme ardente comme celle de Calonne, elle commença sans nul doute à faire germer le projet de s'affranchir un jour du contrôle des parlements.

Quoi qu'il en soit, une fois l'enregistrement de l'édit obtenu, le contrôleur général se hâta d'émettre l'emprunt de 125 millions, et cette émission obtint un plein succès. L'emprunt était divisé en 125,000 parts, représentées par autant de billets de 1,000 livres chacun ; il était productif d'un intérêt de 5 pour 100 et remboursable en vingt-cinq ans. Les billets étaient divisés en vingt-cinq séries, composées chacune de 5,000 billets. En sus du capital versé, les billets des trois premiers tirages devaient recevoir une prime de 15 pour 100, ceux des trois suivants une prime

de 30 pour 100; de trois en trois séries la prime montait ainsi jusqu'à 50 pour 100, et, au dernier tirage, pour les 6,000 billets de la vingt-cinquième série, elle était exceptionnellement portée à 100 pour 100. La combinaison adoptée par Calonne tenait donc de l'emprunt-loterie, et de ce que nous appellerions aujourd'hui la rente amortissable. Dans le préambule de l'édit, le ministre avait décrit en ces termes les mérites du plan par lui adopté : « Il n'oblige pas de jouer comme dans les loteries; il ne met pas dans le cas de recevoir des remboursements morcelés comme dans les annuités; il conserve aux propriétaires de la mise leur capital entier, avec l'intérêt à 5 pour 100; il leur en assure la rentrée dans l'espace de vingt-cinq ans, et il leur fait toucher, en outre, au moment du remboursement, une augmentation de ce même capital, laquelle, toujours croissante à mesure qu'elle se retarde, est le produit de l'accumulation des excédents d'intérêt attribués au-dessus du taux ordinaire ». Les capitalistes trouvèrent très avantageuses les conditions qui leur étaient faites. On leur promettait en somme de répartir entre eux en vingt-cinq ans 44 millions à titre de primes, ce qui équivalait pour l'État à emprunter à près de 8 pour 100. S'il avait été moins pressé d'argent, il semble que le ministre des finances aurait pu mieux défendre les intérêts du Trésor.

CHAPITRE IV

I. Publication, en janvier 1785, de *L'Administration des finances de la France*, par Necker.— Importance exceptionnelle de cet ouvrage ; son influence sur l'opinion publique. — L'auteur se déclare le serviteur de la nation, dénonce les abus de la cour, s'étend sur les mérites de son administration, et le public le considère de plus en plus comme seul en état de diriger les finances. — Necker fait pour la première fois connaître le montant des impositions et des dépenses publiques. — Il se plaint de la lourdeur des impôts. — Il montre qu'il y a grand avantage pour un peuple à intervenir dans l'établissement de ses contributions. — Il dresse le tableau des inégalités que celles-ci présentent suivant les provinces. — Sa critique des vingtièmes et des droits de traite.— Il signale l'exagération des frais de perception. — Il ne demande pas l'abolition des privilèges. — Il est d'avis de ne pas modifier le système fiscal et de ne pas diminuer le produit des impositions. — Il combat l'impôt unique sur la terre. — Il combat l'impôt unique sur le revenu. — Timidité des réformes qu'il propose. — Supputation des charges conférant la noblesse. — Enumération des dépenses.—Il estime que les recettes et les dépenses sont en équilibre. — Il affirme que la dette s'éteint rapidement. — II. La situation réelle est loin d'être aussi favorable : déficit de l'année 1785.— Mécontentement éprouvé par le gouvernement.— Défense est faite à Necker de s'approcher de Paris. — Brochures en réponse à son livre.— Mesures prises par Calonne en faveur de l'agriculture. — Fondation d'une nouvelle Compagnie des Indes. — Remboursement d'anciennes rescriptions impayées. — Rachat de rentes par la Caisse d'amortissement. — Règlement de mai 1785 sur les pensions. — Largesses de Calonne en faveur des personnages de la cour.

I

La résistance soulevée dans le sein du parlement de

Paris par l'édit portant création d'un emprunt de 125 millions, et les attaques dirigées à cette occasion contre son administration, n'avaient pas été sans causer quelque ennui à Calonne. Mais peu après il en éprouva un autre, plus sérieux encore, par suite de la publication d'un ouvrage de Necker, des réflexions qu'il suggéra, et des comparaisons auxquelles il donna lieu.

Depuis sa disgrâce, au mois de mai 1781, l'ancien directeur général des finances vivait dans la retraite, et il n'avait pas cherché à créer de difficultés à ses successeurs. Mais il n'en suivait pas moins avec intérêt la marche des affaires publiques; il avait gémi de voir que les errements par lui suivis avaient été souvent abandonnés, il blâmait la plupart des mesures prises par le contrôle général, et, comme il supportait impatiemment l'oubli, il s'était mis à composer sur *l'Administration des finances de la France* un ouvrage en trois volumes, dont l'apparition ne manquerait pas de rappeler son nom et ses mérites à l'attention générale. Il se garda de communiquer à personne l'intention où il était de publier cet ouvrage, il n'en demanda pas l'autorisation au roi, et, au mois de décembre 1784, profitant d'un séjour qu'il faisait à Montpellier, il répandit un certain nombre d'exemplaires parmi ses coreligionnaires du Midi. Étant donné l'arbitraire auquel était soumise la presse, il craignait en effet que le gouvernement ne frappât son livre d'une saisie, et il jugeait prudent de tâter en quelque sorte le terrain. Le ministère n'ayant pas sévi, *l'Administration des finances de la France* parut à Paris, au mois de janvier 1785, et malgré les longs développements dans lesquels entrait l'auteur, malgré l'aridité des questions traitées, elle souleva un enthousiasme extraordinaire. En un mois on en vendit près de 12,000 exemplaires, et au mois de mars on en fit une édition d'un format plus petit, qui fut enlevée avec le même empressement. La réussite aussi exceptionnelle d'un ouvrage financier est un signe des temps; elle indique avec quelle ardeur les Fran-

çais désiraient s'instruire de tout ce qui concernait le système des impositions, et connaître la véritable situation dans laquelle se trouvait le Trésor royal; elle indique en outre la popularité qu'avait conservée un ministre, qui passait pour avoir perdu le pouvoir parce qu'il voulait introduire des réformes dans l'organisation fiscale, et des économies dans les dépenses. Aussi la publication faite par Necker en 1785 a-t-elle l'importance d'un événement historique.

« Son *Compte rendu*, lisons-nous dans le célèbre rapport sur les finances adressé, le 9 septembre 1791, par Montesquiou à l'Assemblée constituante, avait dirigé l'attention publique vers un objet dont, avant lui, le commun des hommes s'occupait à peine. Son second ouvrage fit une sensation bien plus vive. Le grand intérêt du sujet, la clarté répandue sur les matières les plus abstraites, et peut-être encore la comparaison des principes de cet ouvrage avec la conduite de l'administration présente, tout contribua au succès prodigieux de ce livre. Il devint une espèce de rudiment pour ceux qui s'occupaient des affaires publiques. Il en propagea l'étude. On commençait depuis longtemps à se croire en droit de juger les opérations du gouvernement : on commença à s'en croire capable. » Le comte de Ségur apporte un témoignage semblable : « Le fameux ouvrage de M. Necker sur *l'Administration des finances* parut : c'était la première fois peut-être qu'il était arrivé de rencontrer ce mélange de morale et de calculs, de nobles pensées et de chiffres, de maximes philosophiques et de comptes de recettes et de dépenses. Ce livre eut un succès aussi général que rapide... Il eut des lecteurs dans les salons, dans les boudoirs, comme dans les cabinets. Ce fut un pas très notable vers la liberté, car elle commence à naître dès que les finances et la législation, cessant d'être l'affaire des gouvernants, deviennent l'affaire publique. Les admirateurs de cet ouvrage non seulement furent nombreux, mais, ce qui est plus rare, ils

furent constants »[1]. Un autre contemporain[2] dit de même : « Le livre de Necker sur *l'Administration des Finances* produisit autant d'effet que si l'auteur avait encore dirigé celles du royaume... Des magistrats, des jurisconsultes, des militaires, des prélats l'étudièrent, non pour devenir administrateurs, mais pour se rendre des censeurs redoutables de l'administration ». Puisque les trois volumes de Necker ont eu tant d'influence sur les idées des contemporains, puisqu'ils ont exercé une action si directe sur les solutions qui prévalurent quelques années plus tard, il importe de nous y reporter, afin de mettre en évidence les principales appréciations de l'auteur et les faits les plus saillants par lui exposés en matière de dépenses et de recettes.

En tête de son ouvrage, Necker avait placé une longue introduction, où se révèle sa vanité d'une façon naïve à force d'être apparente, où il parle continuellement de sa vertu, et se donne en modèle à tous les ministres des finances de l'avenir, mais qui n'en produisit pas moins un grand effet, et qui lui valut d'ardentes sympathies. Elle était du reste habilement composée, et pleine de ces lieux communs qui, au dix-huitième siècle, séduisaient les hommes les plus intelligents. A l'en croire, s'il a pris la plume, c'est par pur patriotisme. « J'ai cru que si l'on pouvait rendre évidente et plus sensible à tous les yeux l'étendue des ressources et des richesses de la France, ce serait un moyen efficace et pour en imposer davantage aux

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 267. — Weber (*Mémoires*, 95) dit du livre de Necker qu'au moment de la convocation des Notables, il était « cité partout comme un ouvrage classique ». — Mme de Staël, dans ses *Considérations sur la Révolution française*, confirme ce qui précède : « Cet ouvrage, reconnu maintenant pour classique, produisit un effet prodigieux ; on en vendit 80,000 exemplaires. Jamais aucun écrit sur des sujets aussi sérieux n'avait eu un succès tellement populaire. Les Français s'occupaient déjà beaucoup, dans ce temps, de la chose publique, sans songer encore à la part qu'ils y pourraient prendre. » (I, 111.)

[2] Lacretelle, *Histoire de France pendant le dix-huitième siècle*, VI, 9.

ennemis de ce royaume, et pour tempérer un peu, dans l'esprit de ceux qui seront appelés à le gouverner, ces jalousies politiques qui ont été la source de tant de maux. Enfin, j'ai embrassé avec transport l'espérance que, dans ces temps ou dans d'autres, on trouverait dans mes ouvrages quelques sentiments, quelques pensées peut-être qui m'uniraient après moi aux amis de la France et à ceux de l'humanité. » Comment des Français de 1785, d'une époque où l'on aimait les belles phrases et les émotions douces, n'auraient-ils pas été touchés d'un si noble mobile ? C'est à eux du reste, et non pas au roi qui l'avait élevé au ministère, que Necker dédie son livre : « Oui, nation généreuse, c'est à vous que je consacre cet ouvrage, non par une dédicace vaine et fastueuse, mais par un hommage habituel et de tous les jours, mais par ce sentiment profond qui tout à la fois aujourd'hui m'agite et me console ». Il rend à plusieurs reprises hommage aux bonnes intentions de Louis XVI et de Marie-Antoinette, mais il parle avec sévérité des « petites trames de la cour » et de son « indifférence pour tout ce qui est digne d'éloge » ; puis il ajoute : « Je suis persuadé que le séjour habituel de Versailles affaiblit dans un administrateur le goût et l'ardeur des grandes choses ; il y voit mettre tant de prix à des vanités, tant de valeur à des biens d'imagination, tant d'intérêt aux jeux de l'intrigue et de l'ambition, qu'il perd insensiblement la juste mesure de tout ce qui est digne d'estime... Le chef des finances, qui doit tourner constamment ses regards vers le bonheur et l'intérêt des peuples, ne trouve point sur un pareil théâtre d'encouragement convenable à ses méditations ». Aussi un ministre ami du peuple ne doit-il pas se proposer de mériter les suffrages de la cour, mais ceux de l'opinion publique, « cette puissance qui peut avilir les hommes jusque sur les marches du trône, et qui peut les relever au contraire dans l'exil ou dans la disgrâce ». Necker considérait « l'estime et la renommée »

comme « une jouissance d'autant plus précieuse, qu'elle est de tous les jours et de tous les instants » ; en conséquence, il proclame que l'approbation ou le blâme des citoyens est une arme aux mains des gouvernés. « C'est l'ascendant de l'opinion publique qui, souvent, plus qu'aucune autre considération, oppose des obstacles en France aux abus de l'autorité. Oui, c'est uniquement cette opinion et l'estime qu'on en fait encore, qui conservent à la nation une sorte d'influence, en lui confiant le pouvoir de récompenser ou de punir par la louange ou par le mépris. »

En parlant de la cour dans les termes qu'on vient de lire, et en soutenant qu'un ministre honnête homme devait avant tout se préoccuper de plaire au pays, Necker s'exprimait plutôt en républicain qu'en ancien serviteur du roi. Mais c'est surtout par les éloges qu'il décernait à sa propre administration, qu'il poussait ses lecteurs à demander à Louis XVI un compte sévère des raisons qui avaient pu le déterminer à se priver des services d'un ministre ayant accompli de si grandes choses. « Pendant cinq années de guerre ou de préparatifs, et après avoir pris les finances dans un état de désordre, j'ai rétabli la balance entre les revenus et les dépenses ordinaires, et mon administration a pu suffire à toutes les dépenses extraordinaires sans obliger Sa Majesté à recourir à des impôts. C'est une vérité qu'on a vainement essayé de combattre... D'après le compte particulier que j'ai rendu au roi en quittant son service, tous les fonds extraordinaires demandés alors pour 1781 étaient rassemblés, et il restait encore, ou pour la campagne suivante, ou pour les augmentations survenues dans les premiers projets, 65 millions d'une rentrée certaine dès 1781, et 19 millions que je préjugeais ne devoir être réalisés qu'en 1782 [1]. Ainsi les ressources de mon

[1] Comme complément de ce brillant tableau de sa gestion financière, Necker rappelait, dans une autre partie de l'introduction, qu'au mois

administration avaient pourvu sans aucun impôt extraordinaire aux besoins des années 1777, 1778, 1779, 1780, 1781, et à ceux encore d'une partie de 1782. Et si l'on voulait rapprocher de cette administration ce qui s'est passé en Angleterre, non pas dans tout cet intervalle, mais seulement depuis 1778 jusques en 1781 inclusivement, on observerait que les nouveaux impôts établis pendant ces quatre années, et pour durer perpétuellement, se montent à 54 millions. » En vantant de la sorte les mérites de la méthode qui consistait à toujours emprunter et à ne jamais imposer, Necker non seulement flattait la manie de ses contemporains, mais encore il jetait un blâme indirect sur Joly de Fleury, qui avait accru les droits sur les consommations et établi un troisième vingtième. Enfin, s'il était vrai qu'il eût, comme il le prétendait, réuni tous les fonds nécessaires aux dépenses de la guerre depuis 1777 jusqu'en 1782, comment expliquer autrement que par un gaspillage effréné les emprunts émis, depuis son départ du ministère, par Joly de Fleury, d'Ormesson et Calonne? Ces réflexions vinrent à l'esprit de tous ceux qui lurent son ouvrage, ou qui même se contentèrent d'apprendre par ouï-dire ce qu'il contenait. Le traité sur *l'Administration des finances de la France* contribua grandement à répandre dans le public de mauvaises dispositions pour Calonne et ses opérations financières. On commença dès lors à penser que si le contrôleur général n'avait pas multiplié à l'excès les dépenses,

de septembre 1776, dans un moment où l'on crut à une rupture immédiate avec l'Angleterre, les fonds publics tombèrent de 12 pour 100, et que cette baisse s'était renouvelée sous son ministère, lorsque les hostilités commencèrent. « Mais les fonds publics, au lieu de continuer à baisser pendant la durée de la guerre, ont éprouvé au contraire une hausse graduelle à mesure qu'on a vu l'administration s'occuper d'ordre et d'économie; de sorte que des effets publics payables au porteur, qui avaient perdu jusqu'à 23 pour 100 en septembre 1776, et jusqu'à 20 pour 100 à l'ouverture de la guerre, ne perdaient plus que 8 à l'époque où j'ai quitté la direction des finances. Exemple frappant de ce que peut sur l'opinion une conduite simple mais soutenue, et fondée sur des principes sages et réguliers. »

il n'aurait pas eu besoin d'user en pleine paix aussi abondamment du crédit, et on trouva d'autant plus sage ce que Necker disait de la nécessité de rendre public l'emploi des fonds de l'État : « Le *Compte rendu* a introduit comme une nouvelle ère dans les finances,... et je désire, pour l'avantage de la France, que le compte dont j'ai donné l'exemple ne soit pas un vain souvenir. Je ne saurais trop rappeler que si la confiance publique ne peut pas être fondée sur la connaissance de la situation des affaires, elle n'aura que des appuis incertains... *Il trouve de l'argent :* voilà tout à la fois l'éloge et la sauvegarde d'un administrateur des finances ; mot affligeant, mot profond, et qui semblerait indiquer la mesure des obligations qu'on impose à ce ministre ;... comme si tous les moyens de le trouver, cet argent, étaient également estimables ; et que les droits, les taxes, les impôts, les créations de charges et de privilèges, la multiplication des officiers fiscaux, les avances onéreuses demandées aux financiers, et tant d'autres moyens aisés et funestes, dussent être confondus dans l'opinion avec ces moyens doux, sages, économes,... où l'on démêle, au milieu des plus grands embarras, les vues d'un homme d'État, et les pénibles combats d'un administrateur honnête et sensible. Sans doute on a pu voir à la tête des finances des hommes qui n'auraient point aimé à présenter au grand jour leur administration... Mais plus les comptes publics doivent être redoutables à de certains administrateurs, plus la nation doit croire que cette institution lui serait utile ». La publicité des comptes de finances réclamée par Necker avec cette énergie, répondait si bien à un désir unanime, qu'elle fut, quatre ans plus tard, l'objet d'un des vœux les plus fréquemment répétés dans les cahiers des bailliages.

On voit que l'ancien ministre de Louis XVI, avant d'aborder l'étude des impôts et des matières administratives qui formaient le sujet même de son livre, avait traité plu-

sieurs questions dans un sens qui devait lui concilier la faveur publique. Au surplus, que de réformes n'aurait-il pas accomplies, s'il fût resté au ministère ? « J'aurai longtemps présent à l'esprit, racontait-il, ce moment où m'occupant, quelques jours après ma retraite, à classer et à mettre de l'ordre dans mes différents papiers, j'aperçus ceux où j'avais tracé mes diverses idées pour l'avenir, et surtout les projets que j'avais formés et pour l'amélioration des gabelles, et pour la suppression de toutes les douanes dans l'intérieur du royaume, et pour l'extension des administrations provinciales ; je ne pus aller plus loin, et rejetant tous ces écrits comme par un mouvement involontaire, je couvris mon front de mes mains, et des larmes sensibles coulèrent de mes yeux ». Enfin son expérience des grandeurs arrachait à Necker ce cri : « Ne désirez point les grandes places, âmes douces et paisibles, qui ne voulez que des jours sereins et des sentiments agréables!... L'administration, et surtout celle des finances, où tant d'intérêts aboutissent, développe autour d'un homme public toutes les passions, et ce spectacle hâte pour ainsi dire le cours de sa vie ». Mais la France devait-elle faire preuve de la même résignation philosophique, et n'avait-elle pas le droit d'exiger que le roi rappelât un jour auprès de lui l'homme qui, avec tant de désintéressement, avait travaillé à son bonheur ? Cette idée fit son chemin, à mesure que les difficultés financières du gouvernement devinrent plus manifestes. La popularité de Necker fut dorénavant une cause de faiblesse pour les ministres qui occupèrent le contrôle général [1], et bientôt tout le monde ou à peu près fut persuadé que, tant qu'il n'y reviendrait pas, les tentatives faites en

[1] « Jamais, en France, les hommes en place ou appelés à y parvenir n'avaient écrit sur les affaires ; leur silence fut regardé comme une impuissance ; et Necker, sans rivaux, profitait ainsi de l'avantage d'être le seul administrateur qui eût publié des ouvrages sur l'économie politique. » (Sénac de Meilhan, *Du gouvernement, des conditions et des mœurs avant la Révolution*, 226.)

vue de remanier les impositions et de parer au déficit, étaient vouées d'avance à un échec [1].

« Qu'on ne soit point surpris si je dirige mes premiers regards vers l'étendue des contributions des peuples : cette connaissance intéresse et l'homme public, et l'homme sensible ; cependant on n'a jamais pensé à l'acquérir, du moins je n'ai remarqué nulle part les traces d'une pareille recherche. » Ainsi débute *l'Administration des finances de la France*, et l'auteur était dans le vrai en disant qu'il entreprenait un travail qui n'avait pas encore été fait, car aucune publication n'avait révélé le montant des sommes annuelles à la charge des contribuables. Le *Compte rendu* lui-même de 1781, n'en donnait pas une idée exacte. On se souvient en effet que Necker n'y avait porté que les recettes nettes entrant dans le Trésor royal, défalcation faite des frais de recouvrement et des revenus spécialement affectés au paiement d'une partie de la dette publique ; de même, il n'avait inscrit dans l'état des dépenses que celles directement acquittées par le Trésor. Cette méthode l'avait conduit à évaluer les recettes de l'État à 264 millions de livres, et les dépenses à 254 millions. Dans son ouvrage, il en suivit une toute nouvelle : il se proposa de calculer tout ce que payaient les Français, tant au roi qu'aux localités, de com-

[1] Mirabeau ne crut jamais au talent de Necker, et, dans une lettre qu'il adressa, en 1787, à Lacretelle, voilà le jugement qu'il porte sur *l'Administration des finances* : « Je n'ai trouvé dans cet ouvrage pas un principe bien assis, pas une idée profonde ou étendue, pas un germe de système, pas une page qui suppose de la méditation, mais en revanche la plus grande ignorance de tout ce qui a été écrit avant lui soit chez les Anglais, soit en France, soit à Genève même, des erreurs sans nombre et des plus lourdes, des contradictions manifestes, des pauvretés presque inconcevables, souvent enfin du galimatias double... Cet homme ne sait pas les éléments de la saine économie politique et sait mal son métier de financier, puisqu'il n'a pas une idée nette des banques, puisqu'il paraît ignorer absolument les principes de l'impôt, du crédit public, des emprunts, et que ceux qu'il a faits doivent être comptés au nombre des plus chers, des plus mal organisés, des plus ruineux que la France ait été contrainte de payer ». Cette appréciation paraît plus juste aujourd'hui qu'à l'époque où elle a été émise.

prendre dans les dépenses les frais de perception et le service intégral des rentes ; bref, de ne pas se borner à présenter le chiffre net des encaissements et des paiements du Trésor royal, et d'indiquer au contraire le montant brut des impositions et des dépenses publiques. De cette façon, il allait se rapprocher de la réalité plus qu'il ne l'avait fait dans son *Compte rendu;* mais, pas plus qu'en 1781, il ne prit pour base de ses calculs les résultats effectifs d'une année déterminée, et tout en ayant la prétention de dresser un budget moyen, il n'aboutit encore qu'à la confection d'un budget idéal, incapable de renseigner efficacement le pays sur sa véritable situation financière. Quoi qu'il en soit, voilà les estimations qu'adopta Necker en ce qui concerne les impôts :

	Livres.
1° Les deux vingtièmes et les quatre sous pour livre en sus du premier.	55,000,000
2° Le troisième vingtième, établi en 1782 (à raison des exemptions concédées par l'édit de création, des modérations accordées aux provinces abonnées et des décharges obtenues par les particuliers), seulement.	21,500,000
3° La taille, moins 4 millions de remises aux contribuables.	91,000,000
4° La capitation.	41,500,000
5° Les impositions locales des pays d'élection.	2,000,000
6° Les fermes générales (en retranchant des 186 millions formant leur produit total : 1° 16 millions, à titre d'intérêt des avances faites annuellement par les fermiers généraux pour l'acquisition du sel, pour l'achat et la fabrication du tabac et pour le transport de ces marchandises; 2° 2 millions à titre de bénéfice réalisé par la ferme sur la vente du sel en Suisse, dans le comté d'Avignon et dans quelques principautés voisines du Rhin; 3° 2 millions, en représentation du bénéfice que procurerait aux marchands le commerce du sel et du tabac, s'il était libre; soit, en tout, 20 millions).	166,000,000
A reporter.	377,000,000

	Livres.
Report.	377,000,000
7° La régie générale (droits sur les boissons, les fers, les cuirs, les cartes, etc.).	51,500,000
8° Administration des domaines (droits de contrôle, de greffe, d'hypothèque), non compris le produit de la vente des bois du souverain, ni celui des autres domaines fonciers du roi et des droits casuels dus à la mutation des biens qui relèvent de ses seigneureries, parce que ces produits, d'une valeur de 11 à 12 millions, ne sont pas des impôts).	41,000,000
9° Fermes de Sceaux et de Poissy.	1,100,000
10° Administration des postes (produit net, le surplus de la recette correspond aux frais nécessités par l'exploitation).	10,300,000
11° Fermes des messageries. (Id.). . . .	1,100,000
12° Monnaies. (Id.). . . .	500,000
13° Régie des poudres. (Id.). . . .	800,000
14° Loterie royale.	11,500,000
15° Revenus casuels (droits sur la mutation des charges et sur les réceptions dans les communautés de marchands ou dans les maîtrises). . .	5,700,000
16° Marc d'or (droits sur la mutation des charges et sur les privilèges ou autres faveurs qui ont besoin du sceau de la chancellerie).	1,700,000
17° Droits sur les consommations perçus par les pays d'États.	10,500,000
18° Contributions particulières du clergé (sommes employées par le clergé à payer les intérêts et le remboursement d'emprunts qu'il a contractés en vue de verser à l'État des dons gratuits). . .	11,000,000
19° Octrois (au profit de villes, hôpitaux et chambres de commerce).	27,000,000
20° Droits d'aides à Versailles.	900,000
21° Impositions de la Corse.	600,000
22° Impôt (sur les maisons de Paris) pour le logement des gardes françaises et suisses. . . .	300,000
23° Objets divers (droits sur la marque des étoffes, droits d'affinage, de chancellerie, etc.).	2,500,000
A reporter.	554,900,000

	Livres.
Report.	354,900,000
24° Droits de contrôle, de péage et autres, perçus au profit des princes apanagistes, ou engagés à différents seigneurs, dits engagistes). .	2,500,000
25° Corvées et impositions pour les routes. . .	20,000,000
26° Frais de procédure, de contrainte et de saisie.	7,500,000
27° Milice [1].	Mémoire.
28° Logement des gens de guerre [2].	Id.
29° Impôt indirect par la contrebande [3]. . . .	Id.
Total. . . .	584,900,000

En fixant à 585 millions la masse des contributions acquittées annuellement en France, Necker accusait un chiffre supérieur à celui qui était généralement admis. Aussi l'impression produite par ses calculs devait-elle être profonde sur un peuple qui, sans savoir au juste jusqu'à quel point ses plaintes étaient justifiées, prétendait depuis longtemps être surtaxé. Cette impression, Necker fit tout

[1] « Le tirage au sort de la milice n'est une charge pécuniaire que pour ceux qui, désignés par le sort, paient d'autres hommes pour les remplacer... Il y a 60,000 hommes de milice en France, et l'engagement est de six ans ; ainsi chaque année 10,000 deviennent miliciens par l'effet du sort. Tous les roturiers du royaume au-dessus de cinq pieds, et depuis seize ans jusqu'à quarante, participent à cette effrayante loterie, à moins qu'ils n'en soient exempts par des privilèges attachés à leur état, ou au lieu de leur habitation ». (*L'Administ. des finances*, I, 29, 30.) — En matière de milice, les privilèges étaient extrêmement nombreux; dans les grandes villes on était dispensé du tirage, et le nombre des miliciens était inégalement réparti entre les provinces. Une foule d'exemptions, motivées par l'intérêt de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des fonctions publiques, et en certains cas accordées pour cause de domesticité, faisait retomber tout le fardeau de la milice sur la population la plus pauvre des campagnes. (Voir *L'Armée royale en 1789*, par Albert Duruy, 141-149.)

[2] Les habitants étaient tenus de loger les troupes lors de leur passage, et, faute de casernes, dans beaucoup de villes de garnison, elles étaient réparties chez les bourgeois, qui leur devaient « le feu, la lumière, le linge et le sel ».

[3] « Si les contrebandiers cèdent à trente sous ce que la Ferme vend soixante, il n'est pas moins vrai qu'ils tirent trente sous de ce qui n'en vaut que dix; et cet excédent est une surcharge qui doit être attribuée aux impôts établis sur le sel, sur le tabac et sur d'autres marchandises ». (*Op. cit.*, I, 31.)

pour l'accentuer, en se lançant dans de longs développements sur l'exagération des impositions. « Les hommes indifférents, les froids politiques, n'apercevront peut-être dans cette immensité d'impôts que les grandes ressources de la France. Sans doute on en peut tirer cette induction ; mais je voudrais que le premier mouvement fût un autre sentiment, une autre pensée. Je voudrais que l'administration ne vît pas seulement dans un pareil tableau la puissance politique du monarque, mais qu'elle y lût encore en lettres de feu l'effrayante étendue des sacrifices qui sont exigés des peuples ; je voudrais que, tournant ses regards vers l'état malheureux des habitants des campagnes, sa compassion s'éveillât et que, se livrant à une émotion salutaire, elle considérât, l'immensité des charges publiques comme un noble et vaste champ, où la sagesse et la bienfaisance du souverain peuvent s'exercer sans cesse[1]. »

Après avoir déploré les funestes conséquences qu'ont pour les contribuables des taxes qui dépassent leurs moyens, il posait le principe que les seuls impôts légitimes sont ceux que rend nécessaires la satisfaction des besoins généraux de l'État, et il ajoutait : « On voit sortir de ces réflexions une vérité effrayante pour la conscience des rois : c'est qu'en confiant aux tribunaux la décision des différends qui s'élèvent entre leurs sujets, ils sont demeurés seuls arbitres de la plus grande cause qui existe dans l'ordre social, de celle qui doit fixer la mesure des droits et des prétentions du Trésor public sur la propriété de tous les membres de la société, et que pour la décider et la connaître, cette cause, dans toutes ses parties, il faut non seulement un cœur droit, mais encore de l'étude et de la science... Il faut, pour ainsi dire, avoir parcouru tous les abus, avoir apprécié toutes les dépenses, avant de pouvoir dire avec sécurité : ce nouvel impôt qu'on me propose d'ajouter aux

[1] *Op. cit.*, I, 37, 38.

charges publiques, est un acte d'administration que la justice avoue[1]. » D'après Necker, il était d'autant plus délicat d'établir en France de nouveaux tributs, que ceux existants étaient déjà excessifs, que leur perception était difficile, et que « la haine du fisc faisait perdre absolument de vue les augustes rapports qui devraient exister entre le Trésor public et l'intérêt de la société[2] ». Sous la plume d'un ancien ministre des finances, d'un homme d'État en possession de la popularité, cette critique amère des dépenses, cette affirmation de la lourdeur des impôts prenaient une gravité exceptionnelle, et rendaient presque impossible un supplément de ressources que la pénurie trop réelle du Trésor aurait pourtant exigé.

Dans une comparaison qu'il établit avec la France et l'Angleterre, il constate que dans ce dernier pays la masse des impôts est aussi élevée qu'en France, mais qu'ils frappent davantage sur les riches et qu'ils accablent moins les contribuables. Cet avantage tient, suivant lui, à ce que le peuple anglais intervient dans le choix de ses impositions. « Une nation qui examine elle-même ou par ses représentants la nature des dépenses publiques, qui en discute l'utilité et qui, au moment où il est question d'y satisfaire, fait librement le choix des moyens les moins onéreux : une telle nation semble disposer de la fortune publique comme un particulier fait usage de la sienne propre; ou du moins les idées d'usurpation et d'abus de pouvoir s'affaiblissent sensiblement. Il n'en est pas de même, on ne peut le dissimuler, dans les pays où la nation ne participe d'aucune manière aux délibérations qui l'intéressent, et où la connaissance même lui en est interdite; et il y a une si grande différence entre les sacrifices qui sont exigés de par la seule volonté d'un monarque et ceux qu'une nation s'impose à elle-même pour des objets com-

[1] *Op. cit.*, I, 44.
[2] *Id.*, 49.

muns dont elle est juge, que c'est une faute de la langue d'exprimer par le même mot deux dispositions si différentes, et d'obliger à mettre en parallèle ce qui ne se ressemble point[1]. » Pas d'autre conclusion, mais le public fut plus hardi, et il considéra que le jour où le roi de France voudrait recourir à une augmentation des impôts, il devrait consulter la nation et obtenir son agrément.

Sous l'ancien régime, les contributions étaient inégalement réparties, non seulement entre les individus, mais encore entre les provinces. Il n'était personne qui ne sût que tels droits acquittés dans une province ne l'étaient pas dans une autre, et que leur taux variait énormément suivant les régions, parfois même suivant les localités. Mais un tableau d'ensemble des inégalités fiscales n'avait pas encore été dressé, et en le présentant pour la première fois, Necker fit sentir toute l'injustice de l'état de choses existant. Il examine successivement la situation des différentes généralités, et, il montre que dans les unes la taille et les vingtièmes sont très élevés, tandis que dans les autres les sommes à percevoir de ce chef sont beaucoup plus modérées; que dans celles d'Aix, de Bourges, de Lille, de Limoges, de Montauban et de Montpellier, la corvée a été abolie et qu'elle y a été remplacée par des sous additionnels au principal de la taille; que dans la généralité de Paris, les grands chemins sont entretenus aux frais du Trésor royal, mais que dans les autres elle subsiste[2]; que dans les généralités d'Aix, Auch, Besançon, Bordeaux, Grenoble, Lille, Limoges, Metz, Montpellier, Perpignan, Rennes, Riom, Strasbourg et Valenciennes, on ne perçoit pas les aides, mais qu'elles sont perçues ailleurs; enfin que des écarts considérables existent dans le prix de vente

[1] *Op. cit.*, I, 56.

[2] Toutefois, dans la généralité de Dijon, le régime de la corvée ne s'applique pas à la Dombe, à la Bresse ni au Bugey, et dans celle de Perpignan il ne s'étend pas au comté de Foix.

du sel, puisqu'il est tarifé à 62 livres le quintal dans les généralités d'Amiens, Alençon, Bourges, Caen, Châlons, Moulins, Orléans, Paris, Rouen ; à 45 dans celle de Lyon, à 38 dans celle de Metz, à 32 dans celle de Grenoble, à 30 dans celle de Nancy, à 25 dans celle d'Aix, à 16 dans celle de Besançon et à 13 dans celle de Strasbourg ; que dans la généralité de Dijon il varie, suivant les bailliages, entre 62 et 32 livres le quintal ; dans celles de Montauban et de Riom, entre 32 et 9 livres ; dans celle de Perpignan, entre 19 et 10 livres, et que les généralités de Rennes et de Valenciennes sont complètement affranchies de la gabelle. En ce qui concerne les autres contributions indirectes, telles que les octrois et les droits sur le tabac ou les fers, Necker établit que les habitants des diverses parties du territoire sont astreints à un traitement tout aussi varié et non moins inégal.

Bref, il estime que, la population du royaume montant à 24,676,000 âmes, la quotité moyenne d'impôt est de 23 livres 13 sous par tête, mais qu'elle atteint 64 l. 5 s. dans la généralité de Paris, 30 l. dans celle de Lyon, 29 l. 16 s. en Normandie, 28 l. 10 s. dans la généralité d'Amiens, et seulement 13 l. 15 s., 13 l. 14 s., 12 l. 19 s. et 12 l. 10 s. dans celles de Limoges, Besançon, Nancy et Rennes. « Certainement, ajoute-t-il, si la répartition des impôts se faisait aujourd'hui pour la première fois, on ne proposerait pas de soumettre certaines provinces à toutes les impositions et d'y établir encore les grandes gabelles, tandis que d'autres, à peu près égales en ressources, seraient à la fois affranchies et des aides, et de l'impôt du sel, et du bénéfice du roi sur le tabac, et du contrôle des actes, et de plusieurs droits encore. On ne trouverait pas non plus qu'une partie des provinces dût payer les vingtièmes avec exactitude et selon la valeur actuelle des biens, et les autres d'après les anciens taux ou des abonnements très favorables. Mais la plupart de ces distinctions tirent leur origine ou de rachats

faits dans les siècles précédents, ou de pactes conventionnels consentis par le souverain, lors de la réunion successive d'une partie du royaume à la monarchie française[1]. » Cette considération semblait à Necker déterminante pour qu'on ne changeât pas la proportion dans laquelle les diverses provinces avaient l'habitude de contribuer aux charges publiques. Il fut à peu près seul de cet avis, et ses contemporains trouvèrent que, si anciennes qu'elles fussent, les injustices en matière de taxation devaient disparaître. A partir de la publication de son livre, l'opinion se répandit de plus en plus que tous les enfants d'une même patrie étaient tenus de supporter les mêmes impositions.

Dans l'étude détaillée à laquelle l'auteur se livre au sujet de plusieurs impôts, il signale plus particulièrement certains abus. Ainsi, relativement aux vingtièmes, il s'exprime ainsi : « Les vingtièmes sont très inégalement répartis ; plusieurs provinces paient cette imposition par abonnement, et le plus grand nombre de ces traités est consenti d'une manière très favorable à l'ensemble des contribuables ; il y a encore de grandes disparités entre les provinces qui ne sont point abonnées, parce qu'il est telle généralité où les vingtièmes dus par chaque propriétaire ont été fixés d'après une vérification récente ; telle autre où ces opérations n'ont été faites qu'en partie, et telle encore où on ne les a point commencées ; de manière que la répartition est déterminée d'après d'anciens tarifs très disproportionnés avec le revenu actuel des biens [2] ».

Parlant des droits de traite et de la division de la France, au point de vue du tarif douanier, en provinces des cinq grosses fermes, provinces réputées étrangères et provinces d'étranger effectif : « Toute cette constitution, déclare-t-il, est monstrueuse aux yeux de la raison, et il est évident que les droits d'entrée et de sortie devraient être semblables

[1] *Op. cit.*, I, 302.
[2] *Id.*, I, 300.

dans toute l'étendue du royaume... On est vraiment effrayé, en s'enfonçant dans l'étude des droits de traite, lorsqu'on découvre leur nombre et leur diversité; aussi cette législation est-elle tellement embrouillée qu'à peine un ou deux hommes par génération viennent-ils à bout d'en posséder entièrement la science [1] ».

Un dernier reproche adressé par Necker au système des contributions, fut celui d'entraîner des frais de perception extrêmement onéreux, et par suite d'être très à charge à la nation, sans procurer au roi un profit équivalent. Depuis longtemps l'opinion était faite en ce sens, et, à bien des reprises, les parlements avaient prétendu, dans leurs remontrances, que la diminution des frais de recouvrement était le moyen le plus simple de remédier aux embarras du Trésor. L'ancien directeur général des finances soutint à son tour que l'État dépensait trop pour la levée des impositions, et il accusa l'administration de n'avoir jamais cherché à se rendre un compte exact de ce que lui coûtait leur rentrée. Après une étude attentive de la matière, en s'en tenant aux chiffres les plus modérés, et en éliminant dans la supputation des frais de perception, l'intérêt à 5 pour 100 des cautionnements des fermiers, régisseurs et receveurs généraux ou particuliers, cautionnements qui avaient le caractère d'un prêt fait à l'État, il évalua le montant des frais à 58 millions, somme représentant 10,8 pour 100 des recettes. Mais cette proportion, qu'il reconnaissait d'ailleurs avoir été plus élevée autrefois, ne constituait que la moyenne générale, et, pour plusieurs contributions, le rapport du produit net au produit brut s'accusait d'une façon encore moins favorable. Voici quelles étaient en définitive les évaluations de Necker.

[1] *Op. cit.*, II, 170 et suiv.

	Frais. Livres.	Proportion. Pour 100.
1° Taille, capitation, vingtièmes (déduction faite de 500,000 livres, pour tenir compte de la retenue de 10 p. 100 opérée sur les gages des receveurs généraux et des receveurs des tailles, et du montant des droits sur la mutation de leurs offices).	12,600,000	6
2° Impositions locales.	50,000	2 1/2
3° Ferme générale (moins 2,300,000 l. en représentation des bénéfices que ferait le commerce libre sur la vente du sel et du tabac, et des frais applicables aux ventes de la Ferme à l'étranger). .	22,300,000	13 1/2
4° Régie générale	8,600,000	16 7/10
5° Domaines.	5,300,000	13
6° Fermes de Sceaux et Poissy. . .	300,000	27 1/4
7° Loterie royale.	2,400,000	21
8° Revenus casuels et marc d'or. .	180,000	2 1/2
9° Droits perçus par les pays d'États.	1,700,000	16
10° Contributions du clergé. . . .	500,000	4 1/2
11° Octrois des villes et hôpitaux. .	3,000,000	11
12° Aides de Versailles.	150,000	16 2/3
13° Impositions de la Corse. . . .	70,000	11 2/3
14° Logement des gardes françaises et suisses.	15,000	5
15° Objets divers.	250,000	10
16° Droits cédés aux princes apanagistes et aux engagistes.	250,000	10
Total. . . .	57,665,000	

On remarquera que dans ce chiffre ne sont pas comprises les dépenses des administrations des postes, des messageries, des monnaies et des poudres, ni celles relatives à la corvée, à la milice et au logement des gens de guerre. Necker avait écarté les premières en se fondant sur ce qu'elles correspondaient exactement à des services rendus au public, et les secondes en constatant qu'elles ne profitaient pas au fisc.

Comme appréciation d'ensemble sur les frais de recouvrement, il ne cachait pas qu'ils étaient « susceptibles de plusieurs grandes réductions », mais en même temps que leur montant était « inférieur aux idées communes » [1]. A son avis les impôts étaient en effet si nombreux et si compliqués, qu'il faudrait toujours dépenser de grosses sommes afin de les encaisser. Le public n'avait de cette nécessité qu'une notion incomplète, et pour l'éclairer il lui détailla l'effectif de l'armée des employés des finances. « L'universalité des agents du fisc, depuis les premiers chefs jusqu'aux plus petits buralistes et collecteurs, peut être évaluée à environ 250,000 personnes [2], et on peut les classer à peu près de la manière suivante : 200,000 pour la recette et la collecte des vingtièmes, de la taille et de la capitation; 27,000 pour la recette des droits des fermes, des aides, des domaines, des octrois des villes et des pays d'États, et pour toutes les autres parties; 23,000 pour s'opposer à la contrebande. Mais il est essentiel d'observer que dans ce nombre de personnes, la plus grande partie réunit d'autres occupations aux fonctions fiscales. Et d'abord les collecteurs des tailles et les préposés pour la perception des vingtièmes sont presque tous pris ou dans les campagnes parmi des paysans qui font en même temps valoir leurs biens, ou dans les petites villes et les bourgs parmi des bourgeois qui suivent en même temps leurs affaires; ce n'est que dans les grandes villes que les taxations allouées sur le produit des vingtièmes et de la capitation peuvent être assez considérables pour former un état suffisant aux personnes qui sont chargées du recouvrement de ces impositions, et elles se livrent alors en entier à ce travail. Il existe aussi dans les autres administrations un très grand nombre d'employés, connus sous le nom de bura-

[1] *Op. cit.*, I, 93.

[2] Non compris les agents des postes, des messageries, des poudres, des monnaies, ni les débitants de sel et de tabac.

listes, et qui ont de si petites rétributions qu'ils n'acceptent de pareilles fonctions qu'autant qu'ils peuvent les réunir à leurs occupations ordinaires. On en compte dans la seule régie des aides environ 4,700 de ce genre. L'administration des domaines emploie, je crois, 2,600 contrôleurs des actes; mais, dans la plupart des lieux de peu d'importance, ces commissions sont confiées à des procureurs, des greffiers, des baillis, des régisseurs de terres et d'autres personnes qui ne font de ces fonctions qu'une occupation accessoire. Il y a pareillement dans le département de la Ferme générale un grand nombre de petits droits de traite dont la recette est si modique, qu'on ne peut y attacher des émoluments suffisants pour en composer l'état des personnes auxquelles ces recouvrements sont confiés. Les droits que lèvent les pays d'États, les villes et les hôpitaux pour leurs dépenses particulières sont encore, dans plusieurs lieux, susceptibles des mêmes observations, et les buralistes qui débitent des billets de loterie sont la plupart occupés de quelque petit commerce. Je n'évalue donc qu'à 35,000 le nombre des personnes qui dévouent tout leur temps au recouvrement des impôts ou à surveiller la contrebande » [1].

Tel est le tableau que l'auteur de *l'Administration des finances* présentait des impositions, de leurs défauts, de leur rendement et de leurs frais de perception. Il n'était certes pas brillant, et, offert aux méditations d'un peuple qui se plaignait d'être à la fois surtaxé et inégalement imposé, il ne pouvait qu'augmenter la déconsidération du système fiscal et le désir général de son prochain changement. Les lecteurs de l'ouvrage devaient s'attendre, du moins ceux appartenant à la classe du tiers état, à ce que Necker, après avoir ainsi exposé les vices du régime financier, traçât tout un plan de réformes. Mais à ce point de

[1] *Op. cit.*, I, 194-197.

vue ils éprouvèrent une déception. Ainsi que le reconnaît Mme de Staël, « le scrupule dominait en lui, comme la passion domine chez les autres ; l'étendue de son esprit et de son imagination lui donnait quelquefois la maladie de l'incertitude » [1]. Il se montra en conséquence aussi timide dans ses propositions réformatrices qu'il avait été net dans ses critiques. L'innovation qui fut une des principales conquêtes de la Révolution, à savoir l'égalité devant l'impôt, le compta-t-elle, par exemple, au nombre de ses précurseurs? A en croire Mme de Staël, « Necker désapprouvait hautement l'inégalité de la répartition des impôts; il ne pensait pas que les privilégiés dussent supporter une moindre part des charges publiques que tous les autres citoyens de l'État » [2]. Tel était bien son sentiment, car dans son livre il dit à ce sujet : « On ne doit jamais perdre de vue que c'est l'inégale distribution des impôts qui oblige souvent de recourir à de nouvelles inventions fiscales;... tout ce que les contribuables favorisés paient de moins que leur part retombe sur la communauté, avec l'accroissement qu'y ajoutent la solde et les profits d'une régie ou d'une ferme de plus. On ménage donc essentiellement les ressources de l'État en veillant sur la juste répartition des tributs, et en faisant de ce principe la règle constante de l'administration » [3]. Mais, son opinion une fois formulée, il n'insiste pas pour qu'en pratique elle reçoive satisfaction; au contraire, il constate que les privilèges de certaines provinces et ceux de la noblesse et du clergé s'opposent en France à l'adoption du principe de l'égalité devant l'impôt, et il conseille seulement de « chercher à adoucir un peu les inégalités inhérentes à la constitution française » [4].

[1] *Consid. sur la Révol. française*, I, 62.
[2] *Consid. sur la Révol. française*, I, 60.
[3] *Op. cit.*, I, 327.
[4] Au sujet des privilèges pécuniaires, Necker fait la réflexion suivante : « L'un des motifs qui font tenir avec tant d'ardeur aux exemptions, c'est la tache imprimée sur certaines impositions, telles, par

L'unanimité avec laquelle les cahiers des trois ordres demandèrent quatre ans plus tard la suppression de toutes les exemptions pécuniaires, prouve que, par un excès de timidité, Necker comprenait mal une des plus remarquables aspirations de son temps.

D'un autre côté, s'il trouvait mauvais les impôts établis, il estimait que le mieux était encore de s'en accommoder, sauf à apporter de légers perfectionnements à quelques-uns d'entre eux. Pour justifier cette conclusion, il donnait d'abord une raison générale : « Il n'est point de tribut qui n'entraîne quelque sacrifice et il en est peu qu'on ne voulût abolir, si on les examinait séparément, et abstraction faite des inconvénients attachés à tel autre impôt auquel on serait obligé de recourir ». Quant à une refonte du système fiscal, suivant Necker, il n'y fallait pas songer. « Lorsqu'en s'occupant de la réforme des impôts, on voudra que le bien dont on aura conçu l'idée soit le résultat d'un règlement uniforme et général, on éprouvera constamment les difficultés inhérentes aux circonstances particulières de chaque province, et toutes celles qui naîtront tantôt d'un attachement aux anciens usages, tantôt d'un esprit de défiance sur les vues fiscales de l'administration; enfin, l'attente probable de lasser en peu de temps la constance du gouvernement entretiendra toutes ces oppositions » [1]. Donc, s'il est vrai « qu'il n'est aucun pays où l'exagération dans les projets de réforme séduise autant qu'en France » [2], il n'est pas moins certain que la transformation des impôts y est presque impossible. Une dernière considération doit d'ailleurs empêcher qu'on n'en supprime une partie : c'est

exemple, que la taille, la corvée, le logement des gens de guerre et d'autres encore; ce serait une folle entreprise que de prétendre déranger ces idées et de vouloir assimiler indistinctement à de pareilles charges tous les ordres de citoyens ». (III, 153.) — Cette « folle entreprise », l'égalité devant l'impôt, a pourtant été réalisée par l'Assemblée constituante, aux applaudissements de la France.

[1] *Op. cit.*, I, 339.

[2] *Id.* II, 8.

que l'État ne saurait se passer de leur produit : « C'était, et je porte ici mes regards au loin, c'était en opposant dès longtemps une digue aux dépenses, c'était en veillant sur tous les abus intérieurs, c'était en ménageant le prix de l'intérêt par l'entretien du crédit, c'était surtout en résistant à l'amour de la guerre et en réglant les écarts de la politique, qu'on eût pu prévenir l'excès des impôts ; mais, quand une longue suite de fautes ou de malheurs ont élevé graduellement les charges et les besoins de l'État, on ne doit pas croire qu'un grand royaume puisse, au gré d'un système, renoncer tout à coup à la branche de ses revenus la plus importante, ou en convertir purement et simplement le produit dans une addition à d'autres tributs déjà portés eux-mêmes à un point excessif » [1]. On voit que Necker, non content de conseiller aux Français le maintien de leurs impôts, après leur avoir pourtant montré qu'ils étaient vexatoires et injustes, les avertissait qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement espérer en voir diminuer le poids. Mais les Français étaient incapables d'une résignation aussi philosophique, et quand ils eurent à nommer leurs députés aux États généraux, ils leur enjoignirent d'une part de remplacer les impôts existants par d'autres qui seraient plus égaux et moins arbitraires, et d'autre part de fixer le montant de ces derniers à un chiffre plus bas que l'ancien.

Convaincu comme il l'était de la nécessité de bouleverser le moins possible le régime de contributions, Necker eut le mérite de combattre avec vigueur une des idées fausses les plus répandues de son temps en matière financière : nous voulons parler du projet de substituer un impôt unique à la multitude des droits qui étaient perçus au profit du Trésor. Aux partisans des doctrines économiques, qui auraient voulu que cet impôt portât sur le produit net

[1] *Op. cit.*, II, 9.

des terres, il objecta que la confection d'un cadastre indiquant avec exactitude le revenu des innombrables propriétés réparties sur toute la surface du royaume était une œuvre à peu près irréalisable, et que d'ailleurs le temps ne tarderait pas à rendre la première base de répartition défectueuse; que la terre était loin d'être la seule source de richesse; qu'il serait injuste de ne pas imposer la fortune mobilière et les profits du commerce et de l'industrie; que les propriétaires fonciers trouveraient très rigoureuse l'obligation de faire à l'État l'avance de l'impôt; que rien ne garantissait qu'ils récupéreraient leurs avances au moyen d'une diminution des frais de main-d'œuvre et du relèvement du prix des denrées; enfin qu'il n'était pas possible de demander le paiement de toutes les sommes indispensables à l'État à une seule classe de la population. « La classe la plus nombreuse des contribuables est ignorante, bornée dans ses ressources, dominée par l'instant présent, et au milieu des besoins qui l'environnent, elle manque tellement de prévoyance, que si les collecteurs de la taille et des vingtièmes n'avaient pas soin de veiller sur les moments où la plupart des habitants de leur paroisse viennent de faire une vente et ont reçu quelque argent, ils ne parviendraient jamais à se faire payer. Il n'en est pas de même des droits sur les consommations; ce n'est point à un jour désigné qu'on y est soumis, c'est pour ainsi dire la volonté du contribuable qui l'approche du fisc, et au moment où il paie sa part de cette espèce de tribut, il se croit déterminé librement par ses besoins et ses convenances » [1]. On verra plus tard que, malgré la force de ce raisonnement, Necker ne parvint pas à convaincre les hommes imbus des idées physiocratiques : les cahiers de 1789 demandèrent en grand nombre que les ressources de l'État fussent principalement fournies par l'impôt terri-

[1] *Op. cit.*, I, 170.

torial, et entrant dans cette voie l'Assemblée constituante supprima les contributions indirectes.

Mais Necker fut plus heureux dans la réponse qu'il fit à ceux qui réclamaient l'impôt unique sur le revenu, ou, comme on disait, une capitation personnelle. Cette réponse offre encore aujourd'hui de l'intérêt. « Il y a dans l'exécution d'un pareil plan des difficultés invincibles ; comment tarifer d'une manière équitable tous les habitants d'un royaume tel que la France? Comment les distribuer seulement dans un certain nombre de classes, sans avoir d'autre règle qu'une estimation confuse des facultés de chaque contribuable? Il existe déjà une taxe de ce genre ; mais dans le plus grand nombre des provinces, la partie de cet impôt qui concerne les roturiers se répartit au marc la livre de la taille. On suit quelques autres règles, mais, moins fixes, pour la capitation des nobles, des privilégiés, des habitants des villes franches, et l'on agit de même dans les pays de taille réelle à l'égard des contribuables en général. Cependant tel est l'abus inséparable de ces sortes de répartitions qu'à Paris, par exemple, où cet impôt est considérable, l'on a adopté des règles de proportion qui n'ont aucun rapport exact avec la différence des facultés ; mais cette imperfection a paru préférable aux inconvénients d'un arbitraire indéfini : telles sont les fixations déterminées à raison des charges, des titres, des dignités, des grades militaires et des emplois de finance ; tels sont les règlements intérieurs pour les corps de marchands, les tarifs pour les domestiques et plusieurs autres encore. Malgré toutes ces précautions, néanmoins, la partie de la capitation qui n'est pas répartie au marc la livre de la taille est de tous les impôts le plus difficile à recouvrer, et l'on sollicite sans cesse des modérations. Que serait-ce donc si toutes les contributions réunies en une seule devaient être prélevées de cette manière ? On ne pourrait plus le faire vaguement, puisque cet impôt constituerait tout le revenu

de l'État. Cependant, qui pourrait déterminer au juste la variété des fortunes? Et qui pourrait, en la connaissant, persuader à la multitude des hommes qu'on ne leur fait point de tort? Ce serait une source intarissable de plaintes et de jalousies. » On sait que la capitation était, au siècle dernier, un véritable impôt sur le revenu, et puisqu'un de nos partis politiques propose de revenir à ce mode de taxation, il est bon de se souvenir du jugement que portait sur les difficultés du recouvrement de la capitation un ministre aussi compétent que Necker. Celui-ci ajoutait du reste que les grands seigneurs et les personnages influents parvenaient aisément à ne pas payer tout ce qu'ils auraient dû. De nos jours, il n'y a plus de grands seigneurs, mais il y a les élus du suffrage universel, et ne peut-on pas supposer que la politique, avec ses préférences et ses haines aveugles, rendrait la taxe sur le revenu légère pour certains électeurs, mais d'autant plus lourde pour les autres? En tout cas, ceux qui avaient eu à acquitter la capitation étaient si bien convaincus de l'injustice de cet impôt, que sa suppression fut un des vœux les plus chaudement signalés à l'attention des États généraux.

Le traité sur *l'Administration des finances* ne recommande en somme que peu de réformes. En ce qui concerne les traites intérieures, il n'évalue leur produit qu'à 5 millions, et il conseille au roi d'y renoncer. En ce qui concerne la gabelle, il exprime le désir que le maximum des droits soit abaissé à 25 livres par quintal, il attend de cet abaissement un développement notable de la consommation et une diminution tant de la contrebande que des frais de surveillance; mais, de peur de heurter les privilèges des provinces, il n'appuie pas l'unification des droits dans tout le royaume. Bien plus, sous prétexte que la liberté donnée au commerce du sel aurait pour conséquence d'inciter une foule d'intermédiaires à s'y livrer, et par suite de renchérir les prix de vente au détail, il repousse le mode d'imposi-

tion consistant à prélever une taxe sur le sel à la sortie des marais salants, et il propose de ne pas abroger la législation des gabelles, si gênante pourtant et si vexatoire pour les populations. Les autres changements qu'il patronne sont d'ordre tout aussi secondaire : citons, à titre d'exemples, la réduction du nombre des receveurs généraux, des fermiers généraux et des receveurs des tailles, la réunion successive des caisses des fermes dans les provinces, la suppression de la loterie royale. L'économie que ces diverses mesures procureraient aux contribuables n'est pas évaluée à plus de 16 millions [1].

Du reste, l'auteur aboutit à des conclusions timides, même quand il dénonce un des abus contre lesquels protestait le plus l'opinion publique, tel que la facilité avec laquelle on acquérait en France la noblesse, grâce à l'achat d'une charge qui anoblissait son possesseur, soit immédiatement, soit au bout d'un certain nombre d'années, soit après une ou deux générations. « Le nombre de ces charges passe 4,000, et je crois à peu près juste l'énumération succincte que je vais en donner : 80 charges de maître des requêtes; 1,000 charges environ dans les parlements, en retranchant celles qui sont possédées par les conseillers-clercs; 900 charges environ dans les Chambres des comptes et les Cours des aides; 70 dans le Grand conseil; 30 dans la Cour des monnaies; 20 au Conseil provincial d'Artois; 80 au Châtelet de Paris; 740 dans les bureaux des finances; 50 charges de grands baillis, sénéchaux, gouverneurs et lieutenants généraux d'épée; 900 charges de secrétaire du roi. Enfin, on peut fixer à 200 environ les offices en commission au parlement de Nancy et au Conseil souverain d'Alsace, plusieurs charges en second ordre au Conseil et à la Chancellerie, celles aux tribunaux de la Table de marbre et quelques autres encore... En général ce sont aujourd'hui

[1] *Op. cit.*, I, 185-187.

les charges les moins honorifiques et les moins utiles qui multiplient davantage les anoblissements, parce qu'aussitôt qu'on les a possédées le temps nécessaire pour transmettre à ses enfants les droits qui y sont attachés, on cherche communément à s'en défaire. Parmi les offices de ce genre on remarque surtout ceux des secrétaires du roi, et quelques autres dépendant également de la chancellerie... La politique et la saine raison s'élèvent également contre de pareilles institutions; une source perpétuelle de nouveaux nobles dénature l'idée qu'on doit se faire de ces distinctions, et l'accroissement du nombre des personnes qui jouissent d'exemptions dans le paiement des impôts devient un véritable préjudice pour le reste de la nation... Ces diverses réflexions semblent indiquer qu'une des meilleures destinations du crédit en temps de paix serait d'emprunter les capitaux nécessaires pour rembourser successivement toutes les charges inutiles qui transmettent la noblesse héréditaire... Rien ne semble moins raisonnable que de faire des distinctions et des privilèges un objet de trafic [1]. » Sans se montrer téméraire, Necker aurait pu demander que les charges inutiles disparussent par voie d'extinction, et que pour les autres une disposition nouvelle décidât qu'elles ne conféreraient plus la noblesse; c'était vraiment un excès de scrupule que de parler d'indemnité en pareille circonstance.

Un ouvrage sur les finances n'aurait pas été complet, s'il n'avait pas supputé le montant des dépenses, et s'il n'avait pas à leur sujet fourni des éclaircissements. Aussi Necker a-t-il consacré plusieurs chapitres à la question des dépenses. Il en dresse le total et les classe par nature, mais il ne cache pas que les résultats qu'il donne ne sont pas d'une exactitude rigoureuse, parce que les ministres des finances n'ont jamais fait le compte des sommes dépen-

[1] *Op. cit.*, III, 145 et suiv.

sées par l'État, et qu'en outre « beaucoup de dépenses d'une espèce semblable sont non seulement assignées sur un grand nombre de caisses, telles que le Trésor royal, les recettes générales, les fermes, les régies et les diverses trésoreries, mais que chaque pays d'États, chaque ville du royaume en acquitte encore une partie » [1]. Cette réserve une fois faite sur l'organisation vicieuse de la comptabilité publique, Necker adopte les chiffres suivants.

Le montant des intérêts annuels dus par l'État est de 207 millions; les uns sont perpétuels, les autres sont viagers. Les premiers montent à 125,600,000 livres et se décomposent comme suit :

	Livres.
1° Rentes payées à l'Hôtel de ville.	29,600,000
2° Intérêts de l'emprunt de 1782.	5,000,000
3° Rentes payées à la Caisse des arrérages [2]. .	20,500,000
4° Intérêts payés à la Compagnie des Indes. .	3,995,000
5° — des emprunts des pays d'États pour le compte du roi.	4,500,000
6° Intérêts des anciennes rescriptions. . . .	1,625,000
7° — des loteries de 1780 et 1783. . . .	4,000,000
8° — des emprunts de la ville de Paris et de l'ordre du Saint-Esprit, pour le compte du roi.	1,500,000
9° Intérêts des emprunts faits à Gênes et en Hollande, en 1777 et 1781.	800,000
10° Intérêts des charges de finances (calculés à 5 %).	5,450,000
11° Intérêts sous forme de gages, des charges de magistrature et autres [3].	10,500,000
A reporter.	87,470,000

[1] *Op. cit.*, II, 386.

[2] « Ces rentes sont composées de toutes sortes d'emprunts, connus principalement sous les noms de rentes sur les tailles, anciennes promesses de la Compagnie des Indes, actions des Fermes, dettes du Canada, de la guerre et des colonies, emprunt d'Alsace, contrats sur les cuirs, sur les postes, etc. » (II, 348.)

[3] La finance versée par les titulaires des charges de la magistrature, de la cour, de la maison du roi, etc., s'élevait à près de 500 millions.

	Livres.
Report.	87,470,000
12° Intérêts du fonds d'avance des compagnies de finance [1].	6,590,000
13° Intérêts des cautionnements des employés des mêmes compagnies.	2,100,000
14° Intérêts des charges supprimées.	2,000,000
15° — des anticipations (éval. à la somme de 160 millions).	8,000,000
16° Indemnités et intérêts pour rachats de domaines, soulte d'échanges, etc.	3,400,000
17° Rentes payées par le clergé.	7,000,000
18° Intérêts dus par les pays d'États, les villes et les hôpitaux, pour leurs emprunts particuliers. .	9,000,000
A ajouter, pour arrondir la somme.	40,000
Total. . . .	125,600,000

Quant aux rentes viagères, elles se composent de trois articles. Les rentes payées à l'Hôtel de ville s'élèvent à 80 millions, divers intérêts viagers à 600,000 l., et les rentes viagères correspondant à des emprunts faits par des villes et des hôpitaux pour leur compte particulier, à 800,000 l. Total, 81,400,000 l. Le premier article des dépenses monte donc :

	Livres.
Pour les intérêts de la dette publique, à. . . .	207,000,000

Les autres sont les suivants :

Remboursements.	27,500,000
Pensions militaires et civiles.	28,000,000
Dépenses de la guerre [2].	105,600,000
A reporter.	368,100,000

[1] Ce fonds d'avance se répartissait ainsi : fermiers généraux, 63,960,000 liv.; administration des domaines, 27,000,000 liv.; régisseurs généraux, 27,000,000 liv.; administrateurs des postes, 5,000,000 livres; administrateurs de la loterie, 4,000,000 liv.; fermiers de la caisse de Sceaux et de Poissy, 1,450,000 liv.; régisseurs des étapes, 2,400,000 liv.; régisseurs des poudres, 1,000,000 livres. — Total : 131,800,000 livres.

[2] Necker expose que le roi entretient annuellement 197,000 officiers

	Livres.
Report.	368,100,000
Dépenses de la marine.	45,200,000
Affaires étrangères.	8,500,000
Maison du roi.	13,000,000
Prévôté de l'hôtel.	200,000
Bâtiments.	3,200,000
Maisons royales (Personnel des).	1,500,000
Maison de la reine.	4,000,000
Maisons du dauphin, de la fille, de la sœur et des tantes du roi.	3,500,000
Maisons des princes, frères du roi [1].	8,300,000
Frais de recouvrement des impôts.	58,000,000
Ponts et chaussées.	8,000,000
Secrétaires d'État, chancelier, membres des conseils et autres fonctionnaires.	4,000,000
Intendants des provinces.	1,400,000
Police.	2,100,000
Pavé de Paris.	900,000
Frais de justice.	2,400,000
Maréchaussée.	4,000,000
Dépôts de mendicité.	1,200,000
Prisons et maisons de force.	400,000
Dons et aumônes.	1,800,000
Dépenses ecclésiastiques.	1,600,000
A reporter.	541,300,000

et soldats, et 31,000 chevaux. Il évalue à 46,400,000 liv. la dépense du corps d'officiers, et il demande que les gros traitements soient réduits. Il déplore le luxe de beaucoup d'officiers, et il se plaint des fréquents changements de garnison, comme étant une cause de frais considérables.

[1] Les princes jouissaient en outre du revenu de leurs apanages, et ces apanages, en y comprenant le produit des droits casuels dus à la mutation des offices, rapportaient environ 2 millions. Necker dénonce comme abusive l'institution des apanages : « Les princes, dit-il, dans l'étendue de leurs apanages, qui composent aujourd'hui la septième partie du royaume en superficie, jouissent, sous la sanction du souverain, du droit de nommer à tous les offices casuels; les frères du roi ont obtenu le même privilège à l'égard des bénéfices consistoriaux, et la maison d'Orléans est en possession des aides. Différents droits honorifiques sont encore joints à tous ces avantages, et je ne doute point que si le temps multiplie les rejetons de la maison royale, on n'aperçoive alors les inconvénients d'une si grande distraction des prérogatives de la couronne ». (II, 463.)

	Livres.
Report.	541,300,000
Frais du Trésor royal et de diverses caisses. . .	2,000,000
Traitements divers.	400,000
Encouragements au commerce.	800,000
Haras.	800,000
Universités, collèges, facultés de droit et de médecine.	600,000
Académies.	300,000
Bibliothèque du roi.	100,000
Jardin du roi et cabinet d'histoire naturelle. . .	72,000
Imprimerie royale et dépenses d'impressions. .	200,000
Construction et entretien des palais de justice, hôtels d'intendance, bâtiments des fermes, etc. . . .	800,000
Intendant des postes et dépenses secrètes [1]. . .	450,000
Gages des maîtres de postes et autres dépenses des postes.	600,000
Franchises et passeports.	800,000
Ordre du Saint-Esprit.	600,000
Dépenses dans les provinces.	6,500,000
— de la Corse.	800,000
— divers.	1,500,000
— particulières du clergé de France. . . .	750,000
— — — étranger. . . .	50,000
— — aux pays d'États.	1,500,000
Entretien et confection des routes.	20,000,000
Dépenses des villes, hôpitaux et chambres de commerce.	26,000,000
Dépenses imprévues.	3,000,000
A ajouter pour former une somme ronde. . . .	78,000
Total. . . .	610,000,000

[1] Necker avoue que l'administration ne respecte pas le secret des lettres, et tout en constatant que cette pratique existe dans tous les pays de l'Europe, même en Angleterre, il la condamne formellement. Il établit que le gouvernement ne se procure aucune information utile en violant la correspondance privée, et que les renseignements qu'il obtient ne sauraient lui inspirer confiance. « C'est pour les circonstances critiques, c'est pour les moments d'alarme ou de révolution qu'on eût dû réserver ce moyen extraordinaire, et alors on en eût tiré d'autant plus d'utilité ». (II, 499.) — L'inviolabilité du secret des lettres fut au nombre des vœux unanimement émis par les trois ordres, lors de la rédaction des cahiers.

Necker compare ensuite les dépenses aux recettes. Il ajoute aux 575 millions, chiffre par lui indiqué pour le montant des contributions, 25 millions représentant le revenu des domaines et forêts de l'État, les revenus patrimoniaux des villes et hôpitaux, et le bénéfice fait sur la vente du sel à l'étranger; il porte de la sorte les recettes à 600 millions. D'autre part, il évalue à 73 millions l'excédent survenu dans les dépenses depuis la publication du *Compte rendu*, et à 63 millions l'augmentation des recettes depuis la même époque; mais, comme alors les secondes dépassaient les premières de 10 millions, il en conclut qu'elles sont en équilibre. Aussi, d'après lui, « la situation des finances est très bonne [1] ».

Necker insiste sur l'importance du sacrifice que s'impose l'État afin de diminuer le capital de ses dettes, et il trouve presque que ce sacrifice est exagéré. « Les remboursements sur la dette publique, comme tous les actes d'administration les plus utiles, sont, dit-il, susceptibles d'une mesure [2] », et il présente comme inutile la création d'une caisse d'amortissement. Une autre observation l'empêche d'ailleurs de croire à la nécessité de gros remboursements annuels; il la formule ainsi : « On ne doit point perdre de vue une vérité importante; c'est que sans aucun effort et par le concours naturel des choses, le poids de la dette publique s'allège chaque jour. Une somme numérique quelconque ne vaudra pas dans vingt ans ce qu'elle vaut aujourd'hui, parce que son rapport avec le prix de tous les biens doit changer nécessairement par l'augmentation progressive de l'or et de l'argent : le temps est donc une sorte d'amortissement de la dette publique... Et comme le revenu des simples propriétaires de rentes s'affaiblit à mesure que le prix général des choses s'accroît, de même la charge imposée sur le débi-

[1] *Op. cit.*, II, 525.
[2] *Id.*, II, 364.

teur de ces rentes devient insensiblement plus légère [1] ». La baisse de la valeur de l'argent favorise en effet le débiteur, mais quand le débiteur est un État, cette considération théorique ne doit pas le détourner de procéder en temps de paix le plus largement possible à l'amortissement de sa dette, car les peuples ne sont pas maîtres de l'avenir, les événements qui les ont amenés à emprunter se reproduiront infailliblement, et c'est un fait d'expérience incontestable que les dettes publiques ont toujours tendance à s'accroître. Necker se faisait donc illusion.

L'optimisme imprudent qui lui avait inspiré les déclarations rassurantes du *Compte rendu* le portait, du reste, à renouveler et même à accentuer dans son nouvel ouvrage des déclarations analogues : « Chaque année les extinctions des rentes viagères, jointes aux intérêts amortis par les remboursements que j'ai indiqués, diminueront les charges générales de l'État d'environ deux millions et demi. Enfin on peut presque compter qu'en temps de paix le produit de tous les droits sur les consommations ou sur le contrôle des actes augmente naturellement de près de deux millions par an. Le court résumé qu'on vient de présenter est propre à éclairer et à affermir la confiance. Qu'on ne dise point, pour inspirer des doutes aux créanciers de l'État, qu'il reste encore beaucoup de dettes à payer de la dernière guerre, car, en les supposant de cent millions, on verra que l'accroissement du produit des droits et les extinctions de rentes pendant une ou deux années suffisent pour assurer l'intérêt de cette somme [2]. » Necker ajoutait que de grandes réductions pouvaient au surplus être opérés dans les dépenses [3], et il vantait les mérites de l'économie qui, « dans

[1] *Op. cit.*, II, 364, 365.

[2] *Id.*, II, 526.

[3] Necker n'était pas assez aveugle pour croire que le ministre des finances, si bien intentionné qu'il fût, parviendrait sans une lutte énergique à restreindre les dépenses, et il présente à ce point de vue une observation qu'il est bon de rappeler à nos ministres et à nos Cham-

les affaires publiques, n'est pas seulement une source de richesse, mais encore un devoir éminent ». L'impression sous laquelle on restait après avoir lu le traité sur l'*Administration des finances de la France* était donc que si les impôts étaient lourds, souvent injustes et généralement mal répartis, si les dépenses étaient trop lourdes et donnaient lieu à un regrettable gaspillage des deniers publics, si la dette atteignait un chiffre qui n'avait d'égal que celui de la dette de l'Angleterre, il n'y avait cependant aucun motif de s'inquiéter, car l'extinction de la dette marchait rapidement, et d'un autre côté les revenus de l'État étaient à la hauteur de ses dépenses.

II

Il s'en fallait de beaucoup, malheureusement, que la réalité répondît à ce brillant tableau. Nous avons déjà dit que lorsque Calonne était arrivé, quinze mois auparavant, au contrôle général, il s'était trouvé en présence d'un arriéré de dépenses dépassant 300 millions, d'anticipations sur les revenus des exercices futurs s'élevant à 176 millions, et d'un déficit entre les recettes et les dépenses normales montant à 80 millions. Depuis lors il avait contracté deux emprunts, l'un de 100, l'autre de 125 millions, et avec les sommes en provenant il avait soldé une partie des dé-

bres : « Je ne dois pas cacher que si l'on ne revêt pas un esprit vigoureux d'administration, on est aisément vaincu par les défenseurs de chaque dépense en particulier, car ceux-ci ont le grand avantage d'avoir simplement à prouver que tel ou tel objet réunit des convenances ou quelque utilité ; or, sous ce point de vue, de pareilles propositions sont presque toujours vraies, et l'on peut aisément les soutenir toutes les fois qu'on considère la dépense d'une manière isolée, et sans prendre souci ni du crédit public, ni des charges du peuple, ni des moyens qu'il faut employer pour suffire à l'ensemble des besoins de l'État. C'est donc dans les idées générales, c'est dans une sorte de conception du bien universel que l'homme d'État doit chercher du secours ». (II, 528.)

penses arriérées, notamment celles dont l'origine remontait à la guerre d'Amérique. Mais les intérêts de ces emprunts et les avantages accessoires faits aux prêteurs avaient imposé au Trésor une charge supplémentaire d'au moins vingt millions, et comme les contributions n'avaient pas été augmentées, le déficit annuel avait été porté à une centaine de millions au lieu d'être de 80. D'autre part, loin de diminuer, les dépenses de tous les départements ministériels, surtout celles du ministère de la guerre [1], s'étaient accrues. Aussi le chiffre des anticipations avait-il grossi et approchait-il de 200 millions. Bref, en 1785, l'année même où parut le livre de Necker, le déficit fut de 102 millions, et les dépenses de cet exercice qui restèrent impayées furent de 72 millions. Cet arriéré, joint à celui des années antérieures, représentant 250 millions et près de la moitié du revenu d'une année, se trouvait dévoré d'avance par les anticipations. Enfin, les remboursements obligatoires ne montaient pas à 27 millions par an, comme l'avait indiqué Necker, mais, d'après les tableaux annexés à l'édit d'août 1784, à 45 et 46 millions pour 1785 et 1786, puis à 40 ou 44 millions jusqu'en 1791. Le service de la dette tant per-

[1] En 1784, la guerre avait failli éclater entre l'empereur d'Autriche Joseph II et les Pays-Bas. Vergennes, qui négociait à ce moment même une alliance défensive avec la Hollande, et qui pensait avec raison qu'il y avait un grand intérêt pour la France à empêcher ce pays de se rejeter dans les bras de l'Angleterre, décida Louis XVI à couvrir la Hollande de sa protection. L'empereur fut averti que la France s'opposerait à toute agression contre les Pays-Bas, et deux corps d'armée furent réunis en Flandre et en Alsace. Ils n'eurent pas à intervenir. Sous les auspices de la cour de Versailles, un arrangement fut conclu entre la Hollande et l'Autriche au mois de novembre 1785, et en même temps un traité d'alliance fut signé par Vergennes avec le gouvernement hollandais. Mais nous aidâmes nos nouveaux alliés à payer l'indemnité qu'avait exigée Joseph II, et à cet effet nous eûmes à leur verser 4 millions et demi. Ainsi que le fait remarquer Henri Martin, « le public fut très choqué de voir la France payer encore une fois l'Autriche, et l'impopularité de la reine s'en accrut ». (*Histoire de France*, XVI, 553) En tout cas, les précautions militaires que la France fut obligée de prendre en 1784 et 1785 entraînèrent le relèvement des crédits du ministère de la guerre.

pétuelle ou viagère que remboursable à terme, absorbait donc la moitié des 505 millions perçus annuellement pour le compte du roi, et le surplus des recettes présentait une telle insuffisance par rapport aux besoins de l'administration courante, que la dette flottante et le déficit permanent ne pouvaient aller qu'en augmentant avec rapidité[1].

L'ancien directeur général des finances connaissait-il la situation véritable du Trésor, et est-ce exprès, afin de pouvoir blâmer son successeur d'avoir augmenté les impôts[2], et Calonne d'avoir ouvert de nouveaux emprunts malgré le rétablissement de la paix, qu'il l'avait, dans son livre, dépeinte sous des couleurs aussi inexactes? Ou bien, au contraire, ses quatre années de ministère et ses études postérieures l'avaient-elles incomplètement éclairé? Enfin, croyait-il bien mériter du roi et de la France en cachant leur détresse et en les entretenant dans leurs illusions? Cette dernière hypothèse est peut-être la vraie; mais, quoi qu'il en soit, les trois volumes publiés au début de 1785 répandirent dans le pays une bien fausse sécurité.

Cette publication était de nature à causer un vif déplaisir à Calonne. Mieux que personne il pouvait apprécier les dangers qui en résulteraient pour le gouvernement. Si, en effet, celui-ci ne contredisait pas les affirmations de Necker, comment justifierait-il la nécessité des emprunts à émettre dans un délai rapproché? D'un autre côté, en les démentant, ne s'exposait-il pas à soulever un mécontentement général, à répandre partout l'inquiétude et à ébranler le crédit de

[1] Bailly, *Hist. fin. de la France*, II, 250, 293, 294; Mollien, *Mém. d'un ministre du Trésor*, I, 113.

[2] « En se procurant de nouvelles ressources par des sous pour livre ajoutés aux droits sur le sel, sur le tabac, sur les aides et sur quelques autres objets particuliers de consommation, on n'a fait qu'accroître davantage la première inégalité des distributions, puisque ces additions successives ont augmenté la charge des provinces soumises à toutes les impositions établies dans le royaume, tandis que les généralités exemptes, en tout ou en partie, de ces mêmes impositions, n'ont participé que faiblement au support des nouveaux tributs. » (Necker, *op. cit.*, I, 303.)

l'État? En outre, l'engouement avec lequel était accueilli l'ouvrage de l'ancien ministre de Louis XVI, l'approbation bruyante que l'on donnait à ses critiques et à ses théories, prouvaient surabondamment et la défaveur dans laquelle était tombé le système dés impôts, et la confiance presque exclusive que l'opinion publique avait dans l'auteur du *Compte rendu :* or, l'extrême popularité d'un prédécesseur est pour un ministre une cause de faiblesse. Dans ces circonstances, Calonne crut qu'il ne pouvait faire moins que de solliciter du roi une mesure qui manifestât le mécontentement ressenti dans les régions officielles par suite de l'apparition du livre de Necker. Louis XVI s'empressa de lui accorder ce qu'il demandait, et une lettre de cachet enjoignit à Necker de ne pas approcher de Paris[1].

En même temps Calonne encouragea une campagne de presse contre son adversaire. Il se garda de fournir aux écrivains à sa solde des renseignements et des chiffres pour rectifier les erreurs commises par celui-ci. Il savait que bientôt un grand parti devrait être adopté, qu'il faudrait à tout prix augmenter les ressources de l'État et qu'une modification plus ou moins profonde du régime fiscal s'imposerait aux résolutions du gouvernement. Mais sa légèreté et sa présomption s'accommodaient de laisser aller les choses le plus longtemps possible, et afin d'atténuer l'effet produit par la publication du traité sur l'administration des finances, il n'eut recours qu'aux sarcasmes et aux personnalités. Un pamphlet, intitulé *Avis au public*, plaisanta Necker au sujet de la vanité qui éclatait à chaque page de sa longue introduction, et lui reprocha non seulement d'avoir ressassé

[1] « Les amis de M. Necker regardent cette espèce d'exil comme une persécution, et prétendent qu'il eût été mieux de ne point aigrir les esprits par un ostracisme qui est dans le fait l'ouvrage d'ennemis aussi adroits qu'ils sont puissants, mais qui paraissent avoir ignoré les véritables effets de la plus légère persécution en faveur de celui qui en est l'objet. » (*Correspondance secrète*, édit. Lescure, I, 537.)

dans son ouvrage des lieux communs économiques, mais encore d'y avoir multiplié les inexactitudes, afin de mieux séduire les lecteurs. Un autre, qui parut avec le titre de *Lettre à M^me^ N..., la vertueuse compagne du grand homme*, raconta qu'en rentrant inopinément en scène et en dévoilant son ambition, il avait rendu inutiles les intrigues par lesquelles ses partisans espéraient parvenir bientôt à le ramener au pouvoir, et l'accusa d'avoir manqué à ses devoirs envers le roi en adressant un appel à la nation et en abusant des connaissances qu'il avait acquises pendant son ministère pour révéler le secret des finances. Un troisième : *Remarques d'un Français*, entreprit une pénible réfutation de *l'Administration des finances* et prétendit que Necker aurait mérité d'être poursuivi pour crime de *lèse-constitution*. Enfin, un fervent économiste, l'abbé Baudeau, irrité du succès obtenu par un livre où il n'était rien dit de la théorie du *produit net,* où la liberté du commerce des grains était combattue et où se révélait une tendance à ménager la fortune mobilière plus que la richesse foncière, fit paraître une brochure[1] dans laquelle il développa les maximes qui convenaient au gouvernement d'un royaume aussi agricole que la France, prit la défense des propriétaires et des cultivateurs contre les banquiers et les agioteurs, et soutint que la politique financière de Necker était pleine de périls pour l'avenir de la monarchie.

Calonne était trop intelligent pour prolonger longtemps cette petite guerre de plume. Il la cessa dès qu'il s'aperçut que le bruit fait autour du livre dont il avait eu à se plaindre commençait à s'affaiblir, et il ne songea plus qu'à démontrer par ses actes qu'il était aussi bon administrateur que Necker : c'était assurément la meilleure manière d'enlever à celui-ci une partie de son prestige. Donc, le printemps

[1] Elle est intitulée : *Principes économiques de Louis XII et du cardinal d'Amboise, de Henri IV et du duc de Sully, sur l'administration des finances, opposés aux systèmes modernes.*

ayant été d'une sécheresse exceptionnelle, et les villageois manquant d'herbe pour nourrir le bétail, il fit rendre, le 17 mai 1785, un arrêt du Conseil pour permettre aux habitants des campagnes de conduire leurs chevaux et bêtes à cornes dans les bois domaniaux et de les y faire pâturer, excepté dans les taillis; le même arrêt promit des distributions gratuites de graines fourragères. Quelques jours plus tard, un second arrêt, en date du 27 mai, supprima les droits sur les fourrages importés de l'étranger, et chargea les intendants de répandre une instruction très détaillée sur les moyens à employer pour pourvoir à la subsistance des bestiaux. Il ne suffit pas à Calonne de manifester de la sorte sa sollicitude pour la population rurale; il s'occupa aussi de développer le commerce extérieur de la France, et de procurer à ses capitaux un emploi fructueux. Il créa dans ce but, par arrêt du Conseil du 14 avril 1785, une nouvelle Compagnie des Indes. « Sa Majesté, porte le préambule, s'est convaincue qu'il n'y avait qu'une compagnie privilégiée qui, par ses ressources, son crédit et l'appui d'une protection particulière, pût faire utilement le commerce des Indes et de la Chine; elle a en conséquence accepté la proposition qui lui a été faite par une association de négociants et de capitalistes dont les facultés, le zèle et l'intelligence lui sont connus, d'exploiter seule pendant un temps limité le commerce de l'Asie. » La nouvelle société fut fondée au capital de 20 millions, et elle obtint un privilège de sept années [1]. — Enfin, il était intéressant de faire croire d'une part que le Trésor était riche, d'autre part qu'une sévère économie présidait aux dépenses. A cet effet, un arrêt du 26 juin 1785 prescrivit que les 29,471,838 livres restant dues sur les 32 millions de rescriptions qui

[1] M. de Castries, ministre de la marine, avait combattu autant qu'il l'avait pu la création d'une compagnie privilégiée pour le commerce avec l'Extrême-Orient. L'émission des actions de la nouvelle société obtint toutefois un grand succès; elles firent presque immédiatement prime à la Bourse.

avaient été suspendues en 1770 par l'abbé Terray, seraient remboursées au pair dans un délai de dix mois [1]. Pour effectuer cette opération, on ne pouvait, suivant le préambule de l'arrêt, « choisir un moment plus favorable que celui où, par l'exactitude que Sa Majesté maintient dans les paiements, par le rapprochement qu'elle a fait de plusieurs parties arriérées, par l'ordre qu'elle a établi pour l'amortissement des dettes de l'État et par sa fidélité constante à tenir tous ses engagements, elle a élevé le crédit au plus haut degré ». En outre, le roi a considéré « qu'il ne peut qu'être avantageux d'accélérer l'amortissement d'un effet dont le nom seul rappelle des circonstances malheureuses que les principes qui caractérisent le règne de Sa Majesté ne permettent plus de craindre, et dont la situation présente doit écarter tout souvenir ». Enfin le remboursement en question a paru d'une réalisation d'autant plus facile, « qu'il pourra se consommer sans aucune gêne pour le service, sans dérangement d'aucune autre destination, sans aucuns frais extraordinaires, et même avec une économie réelle, par la suppression des frais de bureau, de signatures et de tirages de loterie qu'exigeaient les renouvellements et remboursements annuels des rescriptions suspendues ». Il est visible que l'auteur de l'arrêt du 26 juin avait moins pour but de réparer une injustice qui durait depuis quinze ans, que d'affirmer bien haut le brillant état auquel les finances publiques étaient parvenues par ses soins. Quoi qu'il en soit, cet arrêt mit fin à un injustifiable manque de foi, et les rescriptions impayées depuis 1770 cessèrent de circuler sur la place avec une dépréciation qui rappelait un des pires procédés du dernier règne [2]. — Deux mois plus

[1] Sur les 29 millions et demi de rescriptions suspendues, il en fut remboursé en 1785 pour 17,883,000 livres. (*Arch. nat.*, K, 885.)

[2] La spéculation profita malheureusement de cette dépréciation pour acheter à vil prix des effets qui passaient généralement pour n'avoir plus de valeur, et elle réalisa un gros bénéfice. Bien peu, parmi les porteurs primitifs de rescriptions suspendues, profitèrent des disposi-

tard, la Caisse d'amortissement reçut l'ordre de rembourser les rentes de 12 à 20 livres et au-dessous, « qui surchargent les états et sont les plus embarrassantes pour la comptabilité » (Arrêt du Conseil du 18 août 1785). Ceux qui doutaient que la Caisse d'amortissement fonctionnât jamais, et qui croyaient que sa création n'avait été qu'un leurre, commencèrent par suite à penser que c'était une institution sérieuse.

Quant à la volonté du ministère d'éviter la dilapidation des deniers publics, ce fut un règlement du 8 mai 1785, sur les pensions, qui eut pour objet de la faire ressortir. Comme Necker s'était vanté d'avoir introduit de l'ordre en cette matière, Calonne était bien aise d'établir que les abus avaient continué d'y régner, mais que dorénavant ils prendraient fin. Le préambule de l'arrêt du 8 mai commence par avouer que les règlements antérieurs de 1776, 1778 et 1779 n'ont pas réussi à empêcher la progression du montant des pensions, puis il continue en ces termes : « Sa Majesté a reconnu que le ministre des finances n'était pas instruit assez promptement des grâces et brevets expédiés dans chaque département, pour pouvoir estimer et porter avec exactitude dans les états de la dépense annuelle le paiement des pensions, conséquemment aux variations qui surviennent d'une année à l'autre. Sa Majesté, de plus en plus convaincue de la nécessité de ramener cet objet de dépense à une mesure plus convenable, a jugé que le moyen le plus efficace pour compléter et assurer le succès de ses vues à cet égard, serait de régler tous les ans, dans son Conseil, la somme des pensions qui seraient accordées pour chaque département, dans une proportion toujours moindre que celle des extinctions de l'année précédente, afin d'en diminuer successivement

tions de l'arrêt du 26 juin 1785. Aussi, des historiens, notamment Droz (*Histoire du règne de Louis XVI*, I, 407) et Henri Martin (*Histoire de France*, XVI, 547), ont-ils blâmé, comme un acte de gaspillage, le remboursement au pair des rescriptions suspendues.

la masse ». Conformément à ces indications, l'arrêt décide qu'à l'avenir la somme des pensions et grâces pécuniaires à accorder annuellement, sera arrêtée pour chaque ministère dans un conseil spécial tenu par le roi dans le courant de mars ; que le contrôleur général communiquera préalablement au roi le tableau général, tant des pensions concédées que des extinctions survenues au cours de l'année précédente ; qu'il ne sera accordé de pensions nouvelles que jusqu'à concurrence des deux tiers des extinctions, et que si, dans des cas extraordinaires, des grâces sont concédées en excédent des crédits, elles ne seront payées qu'autant que les extinctions de l'année suivante en fourniront la possibilité. Ces diverses stipulations étaient sages, et on ne pouvait souhaiter qu'une chose : c'est qu'elles reçussent leur exécution mieux que n'avaient été appliquées celles édictées quelques années auparavant. Il n'en fut rien ; mais, à vrai dire, le contrôleur général n'avait pas publié l'arrêt concernant les pensions afin de diminuer la dépense qu'elles occasionnaient. Il avait simplement voulu donner une satisfaction à l'opinion publique, et montrer qu'il n'était pas embarrassé pour perfectionner une législation dont on faisait honneur à Necker.

La seule réforme capable d'empêcher l'accroissement du chiffre des pensions aurait consisté à bannir le favoritisme et l'arbitraire ; mais elle aurait soulevé la colère de tous les grands seigneurs contre le contrôleur général. Or celui-ci attachait encore plus de prix à se ménager des appuis à la cour qu'à être bien vu du public. L'expérience de d'Ormesson lui avait appris qu'un ministre des finances n'avait pas de chances de se maintenir longtemps en place, s'il ne réussissait pas à se créer de nombreux et puissants amis dans l'entourage du trône. En conséquence, il affecta au paiement du château et du parc de Saint-Cloud, achetés par la reine, une somme de six millions provenant de la vente du Château-Trompette à Bordeaux, somme dont Louis XVI fit don

à Marie-Antoinette en vertu de lettres-patentes, que le parlement faillit se refuser à enregistrer[1]. Aux courtisans il multiplia les largesses ; il ne repoussait jamais une demande d'argent ; les faveurs pécuniaires semblaient ne lui rien coûter : on eût dit qu'il y voyait une occasion d'affirmer l'heureuse situation du Trésor royal. « Il accordait facilement aux gens de cour la modération ou la remise des droits qu'ils devaient acquitter, et si ces droits étaient payés, un bon sur le Trésor pouvaient encore les rembourser... Non seulement il ne diminua pas les pensions, mais il les augmenta, et mit obstacle aux extinctions : il fit donner des survivances, et transformer en pensions perpétuelles des pensions viagères. On reprit l'usage d'accorder des intérêts dans les fermes, les régies et les marchés. La profusion dispensait les grâces ; un prince disait dans la suite : « Quand je vis que tout le monde tendait la main, je tendis mon chapeau[2] ».

Des millions furent ainsi répandus parmi tous ceux qui s'adressaient au contrôleur général, et parfois il prenait lui-même l'initiative des libéralités. « Il voulait, raconte Marmontel[3], que les travaux des gens de lettres fussent honorablement récompensés. En ma qualité de secrétaire perpétuel de l'Académie française, il me fit prier de l'aller voir. Il me témoigna l'intention de bien traiter l'Académie ; me demanda s'il y avait pour elle des pensions, comme il y en avait pour l'Académie des sciences et pour l'Académie des belles-lettres... Il obtint du roi que le jeton serait de trois livres (au lieu de trente sous), et que le traitement du secrétaire serait de mille écus (au lieu de douze cents

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXVIII, 130. — L'acquisition de Saint-Cloud fut reprochée à la reine comme une prodigalité. Mme Campan raconte que ce domaine du duc d'Orléans devait primitivement être échangé contre les châteaux de Choisy et de la Muette et contre une forêt, et que Marie-Antoinette espérait qu'il résulterait de cet échange une économie. (*Mém.*, 199, 200.)

[2] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 405.

[3] *Mém.*, II, 187.

livres) ». Comme la guerre était finie et le commerce prospère, les prodigalités de Calonne, loin d'exciter l'étonnement ou le blâme, étaient généralement considérées comme la preuve de l'immensité des ressources de l'État[1]. Aussi la confiance et l'espoir animaient à cette époque presque tous les esprits. « Aux yeux fascinés par de telles illusions, les périls de l'État, qu'elles aggravaient réellement, furent déguisés et disparurent. Il semblait qu'on fût sous le charme d'un enchanteur; les louanges ne tarissaient pas. A la cour surtout, les amis du ministre étaient dans l'enthousiasme; l'un d'eux, M. le baron de Talleyrand, disait un jour à M. de La Fayette : « J'étais persuadé que le bien de l'État serait l'ouvrage de cet homme-là; mais je n'aurais jamais cru qu'il le fît si vite[2] ».

[1] Quelques personnes cependant les trouvaient excessives et avaient « beau jeu à montrer un tableau effrayant des dépenses, dont le compte deviendrait de jour en jour plus difficile à solder ». A la cour même, le ministre des finances avait à ménager l'hostilité du ministre de la marine. M. de Castries se plaignit plusieurs fois de ce que les fonds manquaient pour couvrir à leur échéance les dépenses de son département : « Il a montré fortement que de ces retards il résultait de grands dommages pour le service, et une augmentation de prix pour toutes les fournitures dont l'époque de paiement est incertaine ». (*Corresp. secrète*, mai 1785, I, 563.)

[2] De Ségur, *Mém.*, I, 256.

CHAPITRE V

I. Débuts de l'agiotage avec les emprunts de Necker. — L'opinion publique est défavorable aux opérations de Bourse. — Arrêt du Conseil de janvier 1785 annulant les marchés à terme. — Brochure de Mirabeau sur la Caisse d'escompte. — Nouveau règlement sur la Caisse d'escompte. — Brochure de Mirabeau contre la banque de Saint-Charles et arrêt supprimant cette brochure. — Mirabeau attaque la Compagnie des eaux de Paris. — Arrêts d'août 1785 proscrivant toute vente d'effets royaux qui ne serait pas faite au comptant et ordonnant des poursuites contre les vendeurs de bons de places de finances. — La baisse des fonds publics décide Calonne à enlever, par un arrêt d'octobre 1785, toute sanction aux dispositions antérieures contre l'agiotage. — II. Importance attachée, au siècle dernier, à une abondante circulation métallique. — La France possédait, en 1785, plus de 2 milliards de métaux précieux. — Le rapport légal entre l'or et l'argent favorisait la sortie de l'or. — Motifs que fait valoir Calonne pour modifier ce rapport; déclaration du 30 octobre 1785 prescrivant une refonte de la monnaie d'or. — Cette opération est bonne en elle-même, mais mal conçue. — Crise monétaire; remontrances de la Cour des monnaies et du parlement; l'opinion se répand que Calonne a altéré la monnaie d'or.

I

De nos jours, lorsque les affaires marchent, lorsque l'industrie et l'agriculture sont florissantes, il est rare que la spéculation n'en profite pas pour se donner carrière, et que les transactions de Bourse ne prennent pas immédiatement

un vigoureux essor. Dans les pays riches, possédant de vastes capitaux et doués de l'esprit d'entreprise, la spéculation, grâce au développement de la richesse mobilière, est devenue une puissance, et s'il est vrai qu'elle se montre souvent aveugle, qu'elle cède à des engouements comme à des paniques, qu'elle est loin d'être toujours scrupuleuse et qu'elle fait une foule de victimes, en revanche elle soutient les cours, aide au classement des valeurs, facilite à l'épargne les placements avantageux, et constitue pour les gouvernements, pour les entreprises privées, un élément essentiel de leur crédit. Avec ses avantages et ses défauts, elle est acceptée comme une nécessité des sociétés modernes, et comme une des manifestations de la liberté. Mais à ses débuts, elle souleva une opposition presque générale, et attaquée par les moralistes et les philosophes, non moins que par les ignorants et les envieux, elle était flétrie du nom d'agiotage.

Or, la spéculation à la Bourse ne date pas de loin, du moins dans notre pays. « Jusqu'à l'époque du système de Law, l'esprit d'agiotage avait été presque inconnu en France. La richesse nationale résidait dans les grandes propriétés territoriales, ou dans les appointements des places et des emplois qu'on remplissait; et le commerce, en grand ou en détail, faisait l'occupation des classes inférieures de la nation... Malgré les colonies immenses que la France possédait, soit aux Antilles, soit dans les Grandes-Indes, et le commerce considérable qu'elle faisait dans toutes les parties du monde; malgré les relations qui s'étaient établies entre la France et toutes les nations de l'Europe, et qui nécessitaient, à Paris et dans toutes les grandes villes du royaume, de nombreuses maisons de banque, on pouvait remarquer, comme nouvelle preuve du peu de goût de la nation pour l'agiotage, que presque tous les chefs de ces maisons étaient étrangers, et que cette profession, quoique infiniment lucrative, et quoiqu'elle fût la source de fortunes

considérables, ne jouissait d'aucune considération dans la société, avant le milieu du dix-huitième siècle [1] ».

Mais les choses changèrent sous le règne de Louis XVI. Grâce à leur fortune et au penchant de la plupart d'entre eux pour les idées nouvelles, les banquiers virent leur considération s'accroître. D'un autre côté, les fréquents appels faits au crédit par Necker eurent pour résultat de pousser une foule de capitalistes, gros et petits, à se lancer dans les opérations de Bourse. La spéculation leur permit de se livrer à la passion du jeu ; en enrichissant les plus habiles, elle attira à la Bourse une clientèle de plus en plus nombreuse, et la négociation des emprunts qui furent plus tard émis par Joly de Fleury, d'Ormesson et Calonne lui imprima une nouvelle activité. Encouragés par les progrès de la richesse publique, progrès très sensibles après le rétablissement de la paix, et alimentée par l'apport des capitaux en quête d'une rémunération, elle se porta de préférence sur les actions des quelques sociétés particulières qui seules existaient alors et dont la création était d'ailleurs toute récente : la Caisse d'escompte, la Compagnie des eaux de Paris, la Compagnie des Indes et la Banque de Saint-Charles.

Le gouvernement ne lui fut pas d'abord hostile, car il reconnut qu'en surexcitant le marché financier elle était favorable au crédit public ; mais les procédés peu loyaux dont elle usa souvent, les profits rapides qu'elle permit de faire à certains habitués de la Bourse [2], les pertes qu'elle causa à des spéculateurs moins habiles, les brusques fluc-

[1] Prince de Montbarey, *Mém.*, III, 120, 121.

[2] La Bourse se tenait à cette époque rue Vivienne, dans un terrain qui dépend aujourd'hui de la Bibliothèque nationale, et qui était séparé de la rue par un portique à arcades. Les agents de change y recevaient et exécutaient les ordres d'achat et de vente au milieu d'un tapage infernal qui, on le voit, est de tradition. Aussitôt que la Bourse était fermée, les joueurs se répandaient dans les cafés du voisinage, surtout dans ceux du Palais-Royal, et y continuaient entre eux leurs opérations. (*Paris en 1789*, par A. Babeau, 467, 473.)

tuations qu'elle amena dans le cours des valeurs sans que rien de sérieux justifiât la hausse ou la baisse, l'attrait qu'elle exerçait sur une foule d'individus qui préféraient ses chances aléatoires aux gains plus modestes d'un travail utile, enfin la nouveauté de combinaisons qui ont fini par passer dans les mœurs, mais qui dans le principe n'étaient pas comprises et auxquelles on attribuait un caractère frauduleux, telles que les ventes à terme et à prime, toutes ces circonstances excitèrent bientôt l'indignation publique contre les opérations de Bourse. On prétendit qu'elles constituaient un jeu immoral, et on accusa ceux qui s'y livraient de corrompre la nation par l'agiotage. Que signifiait exactement ce mot ? On ne se préoccupa point de le définir [1], et il n'en eut que plus de succès. On sut vaguement qu'il désignait des manœuvres ténébreuses au moyen desquelles de pauvres gens étaient ruinés, et dans le peuple, dans la petite bourgeoisie, dans les campagnes encore plus que dans les villes, à force d'en entendre parler on crut que l'agiotage était un vice nouveau qui avait gangrené toute la classe riche et oisive. On s'en prit au gouvernement de l'avoir laissé s'étendre, et, afin de dégager sa responsabilité, celui-ci adopta une série de mesures qui dénotèrent plus de bonne volonté que d'expérience.

En premier lieu, il crut devoir intervenir dans la fixation du dividende de la Caisse d'escompte [2]. Depuis sa réorganisation, par l'arrêt du Conseil du 23 novembre 1783, cette société s'était brillamment relevée du discrédit sous lequel l'imprudence de d'Ormesson avait failli la faire sombrer; elle avait accru le chiffre de ses escomptes et réalisé de gros

[1] « L'on donnerait de l'agiotage une idée assez juste et surtout très modérée, en disant qu'il est l'étude et l'emploi des manœuvres les moins délicates pour produire des variations inattendues dans le prix des effets publics et tourner à son profit les dépouilles de ceux qu'on a séduits ou trompés. » — Cette définition a été donnée par Mirabeau en 1787, dans son célèbre pamphlet : *Dénonciation de l'agiotage.*

[2] Au sujet de cette intervention, voir Bachaumont, *Mém.*, XXVIII, 37, 43, 48, 53, 72.

bénéfices. La spéculation s'était, dès lors, attachée à ses titres ; on fit courir le bruit que le dividende semestriel passerait de 130 livres à 180 ou 200 livres, et le cours des actions monta jusqu'à 8,000 livres. Parmi les administrateurs de la Caisse, la plupart applaudissaient à ce résultat, et ils étaient disposés à augmenter le plus possible le dividende. D'autres, au contraire, craignaient que la hausse ne pût pas durer, et que le jour où la baisse viendrait, il ne se produisît un effondrement des cours, qui compromettrait l'existence même de la société. Le banquier Panchaud partageait cette manière de voir ; il composa plusieurs brochures pour établir que les bénéfices réellement acquis ne permettaient pas de distribuer plus de 130 livres par semestre aux actions, pour un capital de 3,000 livres, et comme l'assemblée générale des actionnaires était hésitante et se montrait divisée, il usa de l'influence qu'il avait sur l'esprit de Calonne pour le déterminer à poser, dans un arrêt du Conseil, des règles qui empêchassent la fixation d'un dividende trop élevé. Un arrêt, du 16 janvier 1785, disposa en conséquence que, pour le calcul des dividendes, il convenait de déduire, comme non encore réalisés, les profits provenant de l'escompte des effets dont l'échéance était postérieure à la clôture du semestre ; en outre, il ordonna de dresser un nouveau règlement sur le fonctionnement de la Caisse, règlement qu'un arrêt du Conseil aurait à homologuer. L'intervention de Calonne avait eu le tort de se produire dans un moment où la lutte était ardente entre ceux qui poursuivaient et ceux qui combattaient la hausse des titres de la Caisse d'escompte ; aussi fut-elle interprétée comme un acte de complaisance pour des intérêts particuliers, car, en amenant la réduction du dividende, elle fit gagner beaucoup d'argent aux gens qui, comme Panchaud, jouaient à la baisse. Toutefois, la règle posée dans l'arrêt du 16 janvier était sage, et la publication de l'arrêt peut se justifier à ce point de vue.

Mais Calonne ne s'en tint pas là, et, sous prétexte de réprimer l'agiotage, il fit prononcer par un second arrêt, en date du 24 janvier 1785, la nullité de tous les engagements qui avaient été récemment contractés à terme. « Sur ce qui a été représenté au roi, lit-on dans le préambule de l'arrêt, que, depuis trois mois et, notamment dans les derniers jours du mois de décembre, il s'était fait sur les dividendes des actions de la Caisse d'escompte un trafic tellement désordonné, qu'il s'en était vendu quatre fois plus qu'il n'en existe réellement ; que la preuve en était acquise par l'exhibition d'une grande quantité de marchés qui portent la réserve de leur inexécution, moyennant des primes payables comptant,... Sa Majesté a reconnu que de pareils actes, enfantés par un vil excès de cupidité, ont le caractère de ces jeux infidèles que la sagesse des lois du royaume a proscrits, et qu'ils tiennent à un esprit d'agiotage qui, depuis quelque temps, s'introduit et fait des progrès aussi nuisibles à l'intérêt du commerce et aux spéculations honnêtes, qu'au maintien de l'ordre public ; que c'est ainsi qu'à l'occasion du dernier emprunt on a vu négocier jusqu'à l'espérance d'y être admis ; ... qu'il est très important de réprimer un désordre dont la source excite la juste indignation de Sa Majesté... Le roi ordonne ce qui suit : les édits qui ont proscrit les marchés de primes sur la valeur des effets publics, et tous pactes dont l'événement dépend de la volonté d'autrui, seront exécutés selon leur forme et teneur ; tous marchés et pactes de ce genre sont déclarés nuls. Sa Majesté annule tous engagements contractés sur des espérances ou promesses de soumissions dans l'emprunt du mois de décembre dernier, et tous marchés pour recevoir ou fournir à terme des dividendes d'actions de la Caisse d'escompte. »

L'émotion causée dans le monde de la Bourse par l'arrêt du 24 janvier fut, on le comprend, considérable, car, s'il sauvait certains spéculateurs, il en ruinait d'autres. En dis-

pensant les premiers de payer les primes auxquelles ils s'étaient engagés et en annulant rétroactivement des marchés librement consentis, le gouvernement était sorti de son rôle, et on ne se fit pas faute de l'accuser d'avoir fait, pour des motifs intéressés, le jeu de ceux qu'il avait secourus. Dans ces circonstances, un familier de Panchaud, le Genevois Clavière, le futur ministre des finances de 1792, jugea à propos de prendre la défense de Calonne. Il se mit à composer une brochure sur la Caisse d'escompte ; mais, sur les instances de son ami le comte de Mirabeau, qui était récemment revenu d'Angleterre, et que Panchaud avait présenté au contrôleur général, il consentit à la lui céder. Mirabeau la rendit plus vive, plus alerte, et il la publia sous son nom au mois de mai 1785[1]. Elle obtint un grand succès. L'auteur y expose avec clarté les services que l'on peut attendre d'une institution financière comme la Caisse d'escompte, il montre le danger des moyens employés pour amener une hausse exagérée des actions de cette société, et il demande qu'un contrôle gouvernemental sérieux soit le gage d'une bonne administration des banques investies du droit d'émettre des billets. Il prévoit, en effet, que d'autres maisons de banque se constitueront un jour sur le modèle de la Caisse d'escompte, et il dit à ce sujet : « Aucun privilège, aucune raison d'État, aucune convenance, ne s'opposent à ce qu'il s'en élève plusieurs

[1] « Clavière avait un fonds inépuisable d'idées neuves, d'idées grandes et propres à captiver les esprits; mais le talent de les exprimer lui manquait. Il ignorait l'art de l'analyse; point d'ordre dans ses idées, point de clarté dans son style. Il pensait supérieurement; il fallait qu'un autre écrivît pour lui. C'était une mine intarissable de diamants bruts; il fallait un metteur en œuvre. Mirabeau fut presque toujours ce metteur en œuvre. Cet écrivain avait, comme il le disait lui-même, un talent particulier pour accoucher Clavière. Bien pénétré de ses pensées, il les faisait siennes et leur imprimait son cachet original. C'est à cette source féconde que Mirabeau puisa son livre sur la *Caisse d'escompte*, ses *Lettres sur les Eaux*, l'ouvrage sur la *Banque de Saint-Charles* et sa fameuse *Dénonciation de l'agiotage* ». (Brissot, *Mém.*, 365.)

autres. La Grande-Bretagne nous donne à cet égard un exemple frappant. A Londres, la Banque est suppléée par un assez grand nombre d'établissements qui ressemblent plus ou moins à la Caisse d'escompte de Paris. Il y en a dans toutes les villes des trois royaumes. Elles sont indépendantes les unes des autres, et ce sont les caisses ainsi multipliées qui font fleurir le commerce et les manufactures ». Mais, tout en prenant la plume pour appuyer la réglementation de la Caisse d'escompte projetée par Calonne, Mirabeau avait la raison trop haute pour approuver l'annulation des marchés à terme. Il blâme donc avec énergie l'arrêt du Conseil du 24 janvier : « Dieu même, dit-il, ne peut pas faire qu'une loi rétroactive soit une loi juste », et il ajoute : « Comme il faut des spéculateurs dans les fonds publics pour en soutenir la masse quand elle devient considérable, c'est le gouvernement lui-même qui porte atteinte au crédit public en jetant la défiance parmi les spéculateurs, quand il intervient dans les spéculations sur les fonds par des actes d'autorité qui les entravent ».

Le contrôleur général ne s'émut pas autrement de ces critiques, et d'accord avec les administrateurs de la Caisse d'escompte, il fit rendre, le 26 juin 1785, un arrêt du Conseil qui disposa qu'à l'avenir, pour fixer le dividende de chaque semestre, on commencerait par prélever sur les bénéfices réalisés 5 pour 100 du montant des actions, soit 150 livres, que le surplus des bénéfices serait attribué moitié aux actionnaires, moitié à la réserve, et que quand celle-ci atteindrait 3,300,000 livres, deux millions et demi seraient ajoutés au fonds social, de manière à porter à 3,500 livres le capital de chaque action. Ces dispositions furent insérées dans un règlement que votèrent les actionnaires et qu'homologua un arrêt du Conseil du 18 septembre 1785 ; elles furent approuvées comme mettant la Caisse d'escompte à l'abri de toute crise, et les opérations de cette société reprirent leur développement normal.

Ne pouvant plus s'exercer sur les actions de la Caisse d'escompte, la spéculation se jeta sur une autre valeur: les actions de la banque de Saint-Charles. C'était une banque espagnole qui avait été fondée en 1782 par un financier français, Cabarrus. Elle était investie de plusieurs monopoles, et avait comme annexe une société commerciale, dite des Philippines, qui possédait le privilège des échanges avec les colonies. Ses actions avaient pénétré sur la place de Paris, elles y devinrent l'objet d'un mouvement de plus en plus actif de ventes et d'achats, et elles finirent par y atteindre des cours beaucoup plus élevés qu'à Madrid. L'engouement que manifestaient pour elle les capitalistes déplut à Calonne; il trouva mauvais qu'une valeur étrangère vînt faire dans la capitale concurrence à nos fonds publics, et comme les titres de l'emprunt par lui émis au mois de décembre 1784 avaient peine à se classer, il songea à interdire par un édit la négociation en France des valeurs étrangères. Sur ces entrefaites, Mirabeau alla le trouver et lu proposa de publier une brochure contre la banque de Saint-Charles. Le ministre ayant accepté, dix jours plus tard [1] une diatribe virulente parut contre cette compagnie et contre son directeur, que Mirabeau comparait à Law et qu'il avait le tort d'attaquer dans sa vie privée. Le crédit de la banque ne résista pas à cette attaque. « La brochure de

[1] « Il est difficile de croire, lit-on dans une lettre de Mirabeau à son ami le major de Mauvillon, que ce livre a été fait et imprimé en dix jours. C'est un tour de force, peut-être, mais le péril était imminent. » L'étonnement diminue quand on sait comment l'ouvrage a été composé. « Nous l'avions, raconte Brissot, établi en commun, Clavière et moi. Déjà quatre ou cinq feuilles étaient sorties de la presse. Mirabeau le sut et courut l'apprendre à Calonne, avec lequel il était fort lié. Ce ministre crut que notre ouvrage réussirait plus sûrement s'il était publié avec le nom de Mirabeau, ou peut-être Mirabeau le lui fit-il entendre. Il se fit écrire par le ministre une lettre dont l'objet était d'engager Clavière et moi à lui céder notre travail. Il offrait de nous indemniser de tous les frais et même de payer l'original. Après avoir lu cette lettre, nous sacrifiâmes l'ouvrage à Mirabeau. Clavière y voyait comme moi le bien public. Mirabeau en eut l'honneur, garda l'argent, et Clavière paya les frais. » (Brissot, *Mém.*, 367.)

M. de Mirabeau, notait Bachaumont à la date du 8 juillet 1785, a produit l'effet qu'en désirait le gouvernement de France, savoir, de dégoûter les sujets d'acquérir des actions de la banque de Saint-Charles et de les préférer aux papiers royaux. La fureur était telle que ces actions de 500 livres étaient déjà montées à 750 livres. Elles sont réduites de beaucoup et se décréditent journellement [1]. » En peu de temps elles baissèrent de près de 400 livres. Mais alors il se produisit un incident qui éclaire d'un triste jour la marche hésitante de l'administration. L'ambassadeur d'Espagne se plaignit du tort fait à un établissement que son roi honorait de son patronage, et, afin de lui donner satisfaction, un arrêt du Conseil du 17 juillet 1785 prononça la suppression de la brochure du comte de Mirabeau, comme contenant des personnalités injustes et « étant l'ouvrage de l'un de ces particuliers qui se hasardent d'écrire sur des matières importantes, dont ils ne sont pas assez instruits pour procurer au public des connaissances utiles ». C'était placer dans une situation humiliante non seulement l'auteur, mais le ministre sous les auspices duquel il avait composé sa brochure [2].

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXIX, 110.

[2] Mirabeau, irrité à bon droit du désaveu qui lui était infligé, s'en prit à un des principaux administrateurs de la Caisse d'escompte, M. Le Couteulx de la Noraye, qui était en France le représentant de la Banque de Saint-Charles, et il publia contre lui, sous forme de lettre, un violent pamphlet, où il parlait « des coups lâches et perfides que les gens en place portent dans les ténèbres ». M. Le Couteulx obtint un arrêt du Conseil, en date du 24 août 1785, qui supprima cette lettre « comme contraire au bon ordre et injurieuse pour l'honneur d'un citoyen jouissant d'une réputation méritée ». — La pusillanimité avec laquelle le ministère se comporta à l'égard de Mirabeau mérite d'être rapprochée de l'indigne traitement que, quelques mois auparavant, il avait fait subir à Beaumarchais. Cet écrivain venait de remporter un succès sans précédent avec le *Mariage de Figaro*, qui avait eu soixante-huit représentations presque consécutives; il était parvenu à l'apogée de sa réputation, quand au commencement de mars 1785 il fut dénoncé comme ayant injurié le comte de Provence. L'accusation était absurde, mais le débonnaire Louis XVI n'en signa pas moins l'ordre d'arrêter immédiatement Beaumarchais, « et à la rigueur joignant l'insulte, ce

Une nouvelle mesure ne tarda pas à être prise contre l'agiotage. En effet, tout pourchassé qu'il fût, il ne s'était guère ralenti, et forcé d'abandonner les actions de la Caisse d'escompte, puis celles de la banque de Saint-Charles, il s'était reporté sur les effets royaux. Les titres des divers emprunts de l'État subissaient en conséquence toutes les fluctuations du jeu. Calonne s'en effraya, et, d'après les conseils de Panchaud, il résolut de sévir. Le 7 août 1785, parut en conséquence un arrêt du Conseil ainsi motivé : « Le roi est informé que depuis quelque temps il s'est introduit dans la capitale un genre de marchés ou de compromis aussi dangereux pour les vendeurs que pour les acheteurs, par lesquels l'un s'engage à fournir, à des termes éloignés, des effets qu'il n'a pas, et l'autre se soumet à les payer, sans en avoir les fonds, avec réserve de pouvoir exiger la livraison avant l'échéance, moyennant l'escompte ;... qu'il en résulte un agiotage désordonné, qui met au hasard les fortunes de ceux qui ont l'imprudence de s'y livrer, détourne les capitaux de placements plus solides et plus favorables à l'industrie nationale, excite la cupidité à poursuivre des gains immodérés et suspects, substitue un trafic illicite aux négociations permises, et pourrait compromettre le crédit dont la place de Paris jouit à si juste titre dans le reste de l'Europe. Sa Majesté, s'étant fait

qui n'est jamais permis à un souverain, il ordonna de le conduire, non pas dans une prison ordinaire, mais dans une prison à la fois ridicule et honteuse pour ses cinquante-trois ans, à Saint-Lazare, où l'on enfermait alors les adolescents dépravés ». Lorsque cette arrestation fut connue, un cri d'indignation s'éleva de toutes parts, car, suivant l'expression d'un contemporain, « chacun se sentait menacé par là, non seulement dans sa liberté, mais encore dans sa considération ». Au bout de peu de jours, Beaumarchais fut mis en liberté, tous les ministres vinrent assister à la représentation de *Figaro* qui suivit sa sortie de prison, et il fut admis à entendre la reine et le comte d'Artois interpréter sur le petit théâtre de Trianon le *Barbier de Séville*. Quel respect le pays pouvait-il avoir pour un gouvernement qui, jusque dans les petites choses, manifestait l'incohérence de sa conduite ? (Relativement à cet épisode, consulter *Beaumarchais et son temps*, par M. de Loménie, II, 363, 370.)

représenter les ordonnances et règlements rendus sur cette matière, a reconnu que ce n'est qu'en éludant leurs sages dispositions qui proscrivent toute négociation faite hors de la Bourse et par des personnes sans qualité, qu'on est parvenu à établir dans des cafés et autres lieux ce jeu effréné consistant en paris et compromis clandestins sur les effets publics ». Par suite de ces considérations, l'arrêt du 7 août interdisait, sous des peines sévères, à toutes personnes autres que les agents de change, soit de s'immiscer dans la négociation des effets royaux ou autres, soit de s'assembler à cet effet dans aucun lieu public, et notamment dans les cafés, déclarait nuls les marchés qui à l'avenir se feraient à terme et sans livraison ou sans le dépôt des effets négociés, et ordonnait que tous ceux passés avant la publication de l'arrêt fussent, dans les trois mois, suivis de la livraison des titres, à peine de nullité. C'était avouer que les mesures prises six mois auparavant avaient été à peu près inefficaces, et que la passion de la spéculation était tellement répandue, qu'il n'était pas facile d'en triompher.

Un autre arrêt du Conseil, publié quelques jours plus tard, le 28 août, confirma le public dans cette idée, et lui donna à penser que pour gagner de l'argent, les capitalistes en étaient venus à trafiquer même de choses qui, par leur nature, ne sont pas dans le commerce. Cet arrêt, en effet, enjoignit au lieutenant général de police et aux officiers du Châtelet de faire le procès à ceux qui seraient convaincus d'avoir vendu des bons de places de finances. D'après les énonciations du préambule : « des intrigants et des imposteurs » avaient fait accroire à certaines gens que moyennant « de prétendues protections dont ils supposaient être assurés », ils pourraient leur procurer à prix d'argent des intérêts dans des places de finances, et ayant répandu le bruit que le prochain renouvellement des baux des fermes et des traités des régies donnerait lieu à des nominations nouvelles, ils étaient parvenus « à entraîner des personnes

trop crédules dans des engagements que des notaires ou leurs clercs avaient eu l'imprudence de rédiger ou de recevoir ». Rien n'était plus légitime que de poursuivre devant la justice les auteurs d'une pareille fraude, mais était-il nécessaire de prendre pour cela un édit qui ne pouvait que donner un retentissement exagéré à quelques faits isolés ? Calonne n'ignorait pas que sa moralité était contestée ; aussi croyait-il utile d'afficher la pruderie en matière financière, mais en cette circonstance il dépassait la mesure.

Bientôt du reste il allait s'apercevoir que son zèle à combattre l'agiotage l'avait entraîné trop loin. En effet, les dispositions promulguées le 7 août contre les marchés à terme arrêtèrent les affaires de bourse, l'argent se resserra, « le papier des meilleurs banquiers ne s'escompta plus qu'à 7 et 8 pour cent [1] », la Caisse d'escompte restreignit ses opérations, et la haute banque de Paris envoya des délégués exposer ses embarras au contrôleur général. On lui fit comprendre qu'en prétendant entraver la spéculation, il compromettait les intérêts du Trésor, que si les cours n'étaient pas jusqu'à un certain point soutenus par les joueurs ils s'effondreraient, et que la baisse générale des valeurs nuirait au crédit de l'État. Comme l'emprunt de 125 millions ouvert au mois de décembre 1784 n'était pas encore couvert, et que l'émission d'un nouvel emprunt apparaissait à Calonne comme une éventualité prochaine, il résolut en conséquence de changer de politique, et afin que la hausse des fonds publics l'aidât à se procurer à meilleur marché l'argent dont il avait besoin, il n'hésita pas à enlever toute sanction pratique aux clauses récemment édictées.

Pour cela il eut recours à un procédé commode : celui de créer une juridiction spéciale, laquelle reçut l'ordre de fermer les yeux et de ne rien faire. Deux commissaires

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXIX, 206.

furent seuls chargés de procéder à la liquidation de tous les marchés à terme, de régler l'époque et la quotité des paiements ; en même temps les tribunaux ordinaires étaient dessaisis de la connaissance des contestations nées ou à naître relativement aux susdits marchés, et elle était attribuée au Conseil du roi (arrêt du 2 octobre 1785). Pour justifier ce revirement, Calonne explique dans le préambule de l'arrêt que la masse des engagements à prime « n'est pas aussi effrayante en réalité qu'elle l'est en apparence, les reventes multipliées du même objet faisant monter la somme totale des marchés beaucoup au-dessus de celle des effets à livrer » ; il ajoute que l'obligation imposée aux spéculateurs de livrer ou de déposer les titres a déjà amené la liquidation d'une partie des marchés qui avaient été conclus, mais « que néanmoins il en est résulté une inquiétude vague parmi les capitalistes, qui ont resserré leurs fonds et différé leurs placements ; ce qui a produit, au milieu de la plus grande abondance de numéraire, toutes les caisses publiques étant garnies, tous les paiements se faisant avec la plus grande exactitude, un moment de langueur dans la circulation, une sorte de stagnation sur la place, et la dépression instantanée de quelques effets ». Il continue du reste de parler de l'agiotage en termes indignés, et déclare que « faire envisager les marchés à terme comme n'étant en dernier résultat que des paris sur le cours éventuel de la place, ce n'est pas les légitimer ». L'arrêt du 2 octobre fut très commenté ; pendant que les spéculateurs et les banquiers applaudissaient à son libéralisme, et que « les connaisseurs » louaient dans le préambule « la clarté et la justesse d'expression avec lesquelles les parties les plus difficiles à traiter y étaient présentées », le gros du public ne fut frappé que d'une chose : c'est que le ministère, effrayé de la baisse des fonds publics et désireux d'obtenir l'appui des financiers, renonçait à sa lutte contre l'agiotage. Au surplus, il eut presque immédiatement la preuve que le

contrôleur général entendait ne plus entraver la spéculation.

Parmi les sociétés dont celle-ci s'occupait le plus, figurait la Compagnie des eaux de Paris. Elle avait été fondée quelques années auparavant par d'habiles ingénieurs, les frères Périer, qui avaient construit la pompe à feu de Chaillot, au moyen de laquelle on fournissait de l'eau de Seine aux quartiers de la rive droite. Leur entreprise était sérieuse ; elle paraissait devoir donner des bénéfices de plus en plus élevés, et les actions des Eaux de Paris, émises à 1,200 livres, avaient dépassé 3,000 livres. Cette plus-value menaçait les intérêts des spéculateurs à la baisse, au nombre desquels était Clavière, et, avec sa fougue ordinaire, Mirabeau lança contre la compagnie, au mois d'octobre 1785, une brochure, dans laquelle il l'accusait d'aspirer à un monopole, d'être hors d'état d'amener l'eau dans les maisons, de ne pouvoir réaliser que de faibles bénéfices et de travailler à la ruine aussi bien de l'infortunée corporation des porteurs d'eau que des capitalistes naïfs qui achèteraient ses actions [1]. La brochure fit immédiatement baisser leur cours de plus de 1,000 livres ; mais cette baisse contraria les nouvelles idées du contrôleur général, qui aimait mieux, maintenant, voir la Bourse en hausse qu'en baisse. Il fit donc signifier à Mirabeau de ne plus écrire ; il le menaça même de poursuites, et, afin de se débarrasser d'un ancien allié devenu compromettant, il le décida à partir pour Berlin avec une mission secrète.

[1] Beaumarchais, qui était administrateur et l'un des plus forts actionnaires de la Compagnie des eaux, opposa à la diatribe de Mirabeau une réponse très spirituelle, dans laquelle il s'attacha à réfuter les calculs de son adversaire et qualifia ses philippiques financières de *Mirabelles*. Ce mot fit fortune. Piqué au vif, le futur tribun publia une nouvelle brochure où il insulta Beaumarchais, lui reprochant « d'outrager dans ses comédies tous les ordres de l'Etat, toutes les lois, toutes les règles », et il fit cet aveu compromettant que « s'il maniait depuis six mois, avec un grand succès, les armes les plus nobles et les plus sûres, celles de la raison, pour détruire l'agiotage, le ministre des finances l'y avait appelé, invité, encouragé ».

Le changement d'attitude de Calonne ne pouvait que rendre confiance à la spéculation. Aussi les opérations de Bourse ne tardèrent pas à reprendre leur ancienne activité, et, au mois de mai 1786, un écrit du temps en parlait en ces termes : « La fureur de l'agiotage s'est de nouveau emparée de tous les esprits, et le gouvernement voit sans effroi les progrès de ce désordre. On dirait que M. le contrôleur général, qui semble même le favoriser, médite l'exécution de quelque projet auquel les circonstances seraient favorables. Les actions des Eaux, celle de la Compagnie des Indes, tous les effets, soit publics, soit particuliers, que l'on trouve susceptibles de spéculation, haussent et baissent de prix sans qu'on puisse assigner d'autre cause que l'adresse des agioteurs ou les vues du ministre. Les richesses ne sont plus entre les mains des capitalistes qu'une possession momentanée, et la Bourse de Paris est un tripot de jeu où l'on est tenté de ne trouver de sens que parmi les courtiers, qui s'enrichissent réellement et solidement avec l'argent des autres [1] ».

II

Au siècle dernier, on attachait plus d'importance encore que de nos jours à l'existence dans le pays d'une grande masse de métaux précieux, et, malgré les enseignements des économistes, l'on croyait couramment que la richesse d'un État consistait à posséder beaucoup d'or et beaucoup d'argent. La France était, au surplus, la nation de l'Europe où la circulation monétaire était la plus abondante, et, conformément à la théorie de la balance du commerce, on se serait figuré que la France se ruinait, si le solde de nos échanges internationaux n'avait pas été en notre faveur.

[1] *Corresp. secrète*, éd. Lescure, II, 40.

On savait qu'ils nous rendaient créanciers de l'étranger, et on se félicitait de ce que, toutes compensations faites, ils attiraient dans le royaume une somme en numéraire évaluée, année commune, à une quarantaine de millions.

A quel chiffre s'élevaient les espèces métalliques qui circulaient en France ? Une refonte générale de la monnaie d'or et de la monnaie d'argent avait eu lieu en 1726, et de cette date à 1780, il avait été frappé des pièces d'or jusqu'à concurrence de 957 millions, et des pièces d'argent jusqu'à concurrence de 1,489 millions, soit au total pour 2,446 millions de livres [1]. Postérieurement à 1780, il en avait encore été fabriqué annuellement pour une cinquantaine de millions au moins ; mais les paiements que nous avions dû effectuer à l'étranger pendant les guerres du règne de Louis XV et pendant la guerre d'Amérique, les refontes clandestines et l'exportation, que des spéculateurs avaient eu intérêt à faire de notre monnaie, avaient réduit le stock des métaux précieux existant dans le royaume. Dans son traité sur *l'Administration des finances de la France*, Necker avait cru pouvoir le fixer à 2 milliards 200 millions, et, suivant lui, il s'accroissait d'environ 2 pour 100 par an [2].

Les louis d'or étaient de 24 livres ; il y en avait trente par marc ; leur titre était de 11/12^{mes} de fin, et ils contenaient vingt-deux carats d'or contre deux d'alliage. Par marc d'argent on faisait huit écus de 6 livres, plus trois dixièmes d'un écu valant 1 livre 16 sous ; le titre des écus étant à onze deniers, ils renfermaient onze parties d'argent et une de cuivre. Quant au rapport légal de l'or à l'argent, il était, depuis 1726, de 1 à 14,5/8^{mes}. Cette proportion avait été juste

[1] Necker, *Administration des finances de la France*, III, 59.

[2] « C'est un grand sujet de réflexion que cette progression continuelle du numéraire ; on y voit le motif et du renchérissement du prix des choses, et de l'augmentation naturelle du produit des impôts, et de l'accroissement en même temps de plusieurs dépenses publiques, et de la diminution enfin de la valeur des fortunes de tous les simples rentiers » (Necker, *op. cit.*, III, 68.)

autrefois, mais elle avait cessé de l'être. Dans les deux pays dont les colonies fournissaient la plus grande partie des métaux précieux, c'est-à-dire en Espagne et en Portugal, le rapport de l'or à l'argent était d'à peu près 16 à 1 ; ailleurs il variait de 1 à 15 et 15 1/2. Nulle part la relation entre l'or et l'argent n'avait été fixée à un chiffre aussi bas qu'en France, et la cherté de l'or à l'étranger, comparativement à sa valeur légale dans notre pays, avait eu pour conséquence de le faire depuis quelque temps sortir du royaume. Les sorties d'or avaient pu s'opérer d'autant plus facilement, que l'étalon monétaire était chez nous l'étalon d'argent. L'or ayant plus de prix en Angleterre, en Hollande, en Espagne, qu'en France, on l'exportait dans ces contrées et on le remplaçait dans notre circulation intérieure par de l'argent, qui en définitive valait moins sur le marché international. Le remplacement du métal jaune par le métal blanc était dommageable pour le royaume, et en laissant se prolonger la sortie de l'or, le gouvernement risquait de voir plusieurs centaines de millions de la monnaie la plus précieuse disparaître dans un délai assez rapproché. Calonne s'émut de cette situation et il vit le danger : avec une perspicacité qui lui fait honneur, il comprit que la seule mesure à prendre consistait à relever la relation légale entre l'or et l'argent. Il proposa donc au roi de décider qu'à l'avenir elle serait de 1 à 15,47/100^{mes}, soit à peu de chose près de 1 à 15 1/2, proportion qui, on le sait, a été conservée par la loi du 17 germinal an XI, loi organique de notre système monétaire. A l'appui de cette proposition il fit valoir les considérations suivantes :

« La première cause du renchérissement de l'or, c'est que l'augmentation progressive de ce métal, considéré en raison de sa masse et de sa valeur, est beaucoup moindre que celle du métal argent, considéré également sous ce double rapport ; en sorte que la somme numéraire représentative de la masse d'argent s'accroît bien plus rapidement que la

somme numéraire représentative de celle de l'or ; et cela provient de ce que les mines d'argent sont proportionnellement plus abondantes que celles d'or, qu'elles sont en même temps plus faciles à exploiter, et qu'elles gagnent tous les jours en richesse et en nombre... Il est donc constant qu'il y a une première cause très réelle, très active et probablement permanente du renchérissement graduel de l'or : c'est que ce métal coûte plus aujourd'hui à acquérir qu'autrefois... Enfin l'or, qui précédemment, et même sans remonter à des temps fort reculés, était encore infiniment rare parmi les nations du Nord, s'y est répandu en plus grande quantité depuis que ces nations se sont enrichies... Ce qui est déjà vrai des peuples du Nord de l'Europe, le deviendra aussi par rapport aux habitants de l'Amérique Septentrionale, à mesure que leurs cultures et leur commerce prendront de l'accroissement [1]. »

La modification du rapport légal entre l'or et l'argent entraînait une refonte de la monnaie d'or. Ces deux mesures furent prescrites par une déclaration royale du 30 octobre 1785, et motivées en ces termes : « Le prix de l'or est augmenté depuis quelques années dans le commerce ; la proportion du marc d'or au marc d'argent étant restée la même dans notre royaume, n'est plus relative aujourd'hui à celle qui a été successivement adoptée en d'autres pays, et nos monnaies d'or ont actuellement comme métal une valeur supérieure à celle que leur dénomination exprime, et suivant laquelle on les échange contre nos monnaies d'argent, ce qui a fait naître la spéculation de les vendre à l'étranger, et présente en même temps l'appât d'un profit considérable à ceux qui se permettraient de les fondre au mépris de nos ordonnances. Le préjudice qui en résulte pour plusieurs genres de commerce par la diminution déjà sensible de l'abondance des espèces d'or dans notre royaume a rendu

[1] *Requête au roi*, par Calonne.

indispensable d'en ordonner la nouvelle fabrication... La nouvelle monnaie d'or aura la même valeur numéraire que la monnaie actuelle ; elle aura aussi le même titre de fin ; il n'y aura de différence que dans la quantité de la matière, qui y sera réduite à sa juste proportion, et il sera tenu compte de cette différence aux possesseurs d'espèces d'or, lorsqu'ils les apporteront à nos hôtels de monnaie, notre intention étant qu'ils profitent du bénéfice de l'augmentation sur le prix de l'or. Par une opération dirigée aussi équitablement, le rapport de nos monnaies d'or aux monnaies d'argent se trouvera rétabli dans la mesure qu'exige celle qui a lieu chez les autres nations, l'intérêt de les exporter disparaîtra, la tentation de les fondre ne sera plus excitée par l'appât du gain, notre royaume ne sera plus lésé dans l'échange des métaux, et il n'en pourra résulter ni dérangement dans la circulation, ni changement aucun dans le prix des productions et des marchandises, puisque toutes les valeurs se règlent relativement à l'argent dont le cours sera toujours le même ». En conséquence, la déclaration du 30 octobre portait que chaque marc d'or fin vaudrait dorénavant 15 1/2 marcs d'argent fin ; que toutes les monnaies d'or en circulation cesseraient d'avoir cours à partir du 1er janvier 1786, et seraient reçues et payées comptant en nouvelles espèces dans les hôtels de monnaie ; qu'il serait fabriqué de nouveaux louis d'or, lesquels continueraient de valoir 24 livres ; que les louis à échanger seraient reçus pour 25 livres ; enfin que la frappe des louis neufs serait sans délai entreprise dans les hôtels de monnaie de Paris, Lyon, Metz, Bordeaux et Nantes.

Considérée en elle-même, la fixation d'un nouveau rapport entre l'or et l'argent ne méritait que des éloges, car elle était nécessaire pour que la France conservât son numéraire le plus commode et le plus précieux. Mais le gouvernement avait eu le tort de ne rien faire pour y préparer l'opinion, et de la prescrire avec une soudaineté qui

parut de la précipitation. « Il fallait montrer au public, montrer par des chiffres, et montrer longtemps d'avance que la refonte était dans son intérêt ; il fallait la lui faire désirer, même un peu attendre. Dans les affaires importantes, le reproche de lenteur contente tout le monde ; il donne à ceux qui le font un air de supériorité, et à celui qui le reçoit l'air de la prudence. M. de Calonne avait raison, et sa précipitation lui donnait l'air d'avoir tort[1] ».

A un autre point de vue encore la déclaration royale prêtait à la critique. En décidant que les louis de nouvelle fabrication auraient seuls cours à dater du 1er janvier 1786, elle avait en effet adopté un délai beaucoup trop court et n'avait pas tenu compte du temps qu'exigerait leur frappe. Enfin, comme l'échange des pièces d'or devait être pour les détenteurs de ces pièces l'occasion d'un bénéfice d'une livre par louis, il était vraisemblable qu'ils s'empresseraient de les apporter aux hôtels de monnaie. La prudence aurait donc voulu que l'on se fût assuré d'une réserve de nouveaux louis à remettre à ceux qui les premiers livreraient les espèces retirées de la circulation, et surtout que l'on eût pourvu à une frappe très rapide, afin qu'il ne résultât pas de la refonte une raréfaction de la monnaie d'or, et par suite de la gêne dans les paiements. Mais Calonne négligea ces deux points qui pratiquement offraient tant d'importance, et faute d'avoir étudié avec une attention suffisante les détails de l'opération par lui conseillée, il s'exposa à de graves embarras. Voici en effet ce qui se passa.

Des quantités d'or très considérables furent présentées aux hôtels de monnaie ; mais ceux-ci n'étaient pas outillés pour une fabrication active. D'un autre côté ils n'avaient pas frappé d'avance des louis du type nouvellement adopté, et ils ne furent en état d'en donner qu'au fur et à mesure que les anciens étaient refondus. La monnaie déclassée

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 95.

cessa dès lors de circuler, la monnaie neuve ne la remplaça que dans une faible proportion, l'or disparut des mains des particuliers, et le commerce se trouva entravé dans ses échanges. Un commencement de crise monétaire se manifesta, et les débiteurs de mauvaise foi alléguèrent qu'elle les mettait dans l'impossibilité de tenir leurs engagements. Le délai de deux mois au bout duquel les pièces d'or antérieurement frappées devaient, d'après la déclaration royale, cesser d'avoir cours, arriva sans que leur refonte fût achevée ni même fort avancée, et le contrôleur général, assailli de réclamations, fut obligé d'aviser. Il fit rendre, le 18 janvier 1786, des lettres-patentes qui autorisèrent les directeurs des hôtels de monnaie à remettre aux porteurs de louis des bons remboursables à époques déterminées et productifs d'un intérêt de 4 pour 100 l'an, qui prorogèrent jusqu'au 1er janvier 1787 le cours des anciens louis, et qui augmentèrent le nombre des hôtels de monnaie où les nouvelles pièces d'or durent être fabriquées [1]. Mais aussitôt le public se montra inquiet : les bons de monnaie lui parurent être un papier suspect, et la crainte se répandit que le gouvernement n'en émît pour une somme supérieure à la valeur de l'or à refondre. En outre, on fut très mécontent de la prolongation des délais pour la délivrance des nouveaux louis, et on supposa « que le véritable but du ministre était de se ménager une jouissance de fonds, par forme d'emprunt sur les propriétaires des anciennes pièces d'or » [2].

La Cour des monnaies se fit l'écho de cette crainte et de ce mécontentement, et elle adopta, le 25 janvier 1786, des remontrances qu'elle alla soumettre au roi. Elle reçut l'ordre d'enregistrer, mais ayant renouvelé ses représentations, elle fut mandée à Versailles, et Louis XVI fit biffer en sa présence, par la main du greffier en chef, les observations

[1] Aux hôtels désignés dans la déclaration du 30 octobre 1785, on ajouta ceux de Strasbourg, Rouen, La Rochelle et Montpellier.
[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 96.

de la Cour [1]. Elle protesta contre la violence qui lui était était faite, et on vantait partout le courage qu'elle avait mis à s'opposer à la multiplication du « papier-monnaie », quand le parlement prit à son tour l'affaire en main. Il adopta des remontrances dans lesquelles il critiqua le procédé employé pour rétablir un plus juste rapport entre la valeur de l'argent et celle de l'or, et accusa le ministre des finances de n'avoir procédé à la refonte des louis qu'afin d'enrichir le Trésor. Calonne répondit à ces remontrances avec beaucoup de dignité et d'à-propos. « Mon parlement, faisait-il dire à Louis XVI, devrait être convaincu que quand, par des considérations majeures et uniquement relatives à l'intérêt général de mon royaume, je me suis déterminé à établir une nouvelle proportion entre l'or et l'argent, ce n'a été qu'après en avoir vérifié la justesse et constaté l'utilité par des recherches mûrement discutées dans mon Conseil. Il devrait sentir combien il est dangereux de répandre des inquiétudes sur cette matière ; il doit surtout regretter à jamais de s'être permis d'avancer que ce que j'ai réglé pour le bien de mon État est un impôt dissimulé que j'ai voulu mettre sur mes peuples. Comment a-t-il pu adopter une proposition aussi indécente en elle-même que fausse dans l'application qu'on ose en faire à mon opération, dont le véritable résultat sera de procurer à mes sujets, sur 600 millions en louis, un bénéfice de 15 millions, d'augmenter le numéraire de plus de 40 millions, et d'en faire venir au Trésor royal non pas 18, comme on l'a supposé, non pas même 9 à 10 millions, comme j'aurais pu l'exiger pour mon droit de seigneuriage, mais environ 6 pour le sacrifice que je fais, afin que mes monnaies d'or aient parfaitement le titre ? Je connais trop les sentiments de mon parlement pour n'être pas persuadé que, mieux instruit, il ne pourra voir sans indignation le piège

[1] Bachaumont, *Mémoires*, XXXI, 77, 89.

que lui ont tendu ceux qui ont eu la témérité de dénaturer mes intentions, jusqu'à faire envisager comme une charge onéreuse à mes peuples une opération qui mérite leur reconnaissance. »

Le parlement ne trouva rien à répliquer, et la refonte des louis se poursuivit sans nouvel incident ; mais les fautes commises par Calonne dans la préparation de cette utile mesure laissèrent dans le public une mauvaise impression[1], et ses adversaires, avec la complicité des ignorants, lui firent la réputation d'avoir altéré la monnaie d'or en diminuant le poids des louis. Si, trois ans plus tard, beaucoup de cahiers recommandèrent aux États généraux de décider que la valeur des monnaies ne pourrait plus à l'avenir être modifiée que du consentement de la nation, cela tient en partie à ce que les raisons pourtant si judicieuses qui avaient déterminé Calonne à ordonner la fabrication de nouvelles pièces d'or n'avaient pas été bien comprises, et à ce que, grâce aux attaques dirigées contre lui, on le soupçonnait d'avoir agi sous l'influence de considérations purement fiscales.

A un autre point de vue, la refonte de la monnaie d'or valut à Calonne des attaques aussi vives que peu justifiées. Avant de procéder à cette refonte, il avait fait faire des essais, desquels il était résulté que le titre d'un grand nombre de louis était inférieur au titre légal, et qu'en moyenne il leur manquait 4/32^{mes} de carat. « Il n'était pas juste, a-t-il écrit plus tard, que les directeurs des Monnaies, chargés de refondre les espèces d'or qui leur seraient apportées, fussent tenus d'en compter à un titre plus fort que leur titre réel, à un titre plein quand elles ne l'avaient pas. Il n'était pas juste non plus, et il eût été contraire non seulement aux vues d'une sage politique, mais même à la

[1] Dans une lettre du 10 mars 1786 à l'empereur Joseph II, Mercy traduit cette impression en qualifiant de « moyen meurtrier » la refonte de la monnaie d'or. (*Corr.*, II, 9.)

très exacte probité de Sa Majesté, de laisser subsister dans les nouveaux louis le déficit inaperçu jusqu'alors, qui venait d'être reconnu sur le titre commun de la masse entière des anciens. » Ordre fut en conséquence envoyé, par circulaire du 30 novembre 1785, aux directeurs des différentes Monnaies, de recevoir les louis qui leur seraient apportés à leur taux effectif de 21 carats 17/32^{mes}, et d'y ajouter dans la refonte 4/32^{mes} de fin. Ainsi fut fait; mais la Cour des monnaies, très hostile à Calonne qui avait voulu la supprimer, protesta par un arrêt de février 1787. Elle prétendit que les anciens louis étaient au titre légal, elle blâma dès lors comme une dépense inutile l'addition de fin prescrite au mois de novembre 1785, et, arguant de certaines irrégularités de fabrication qui avaient été commises à Strasbourg, elle allégua que la rectification du titre n'avait pas eu lieu; que, d'accord avec le contrôleur général, les directeurs des Monnaies avaient frauduleusement porté en compte des quantités d'or qu'ils n'avaient pas introduites dans la fonte des nouveaux louis. Cette accusation n'a aucun fondement, et dans sa *Requête au roi* Calonne en a fait justice. Néanmoins, dans l'esprit des contemporains, elle fit planer un doute sur la parfaite loyauté de l'opération monétaire effectuée par le gouvernement de Louis XVI.

CHAPITRE VI

I. Projet de Calonne d'imposer les biens ecclésiastiques. — Refus du clergé, depuis plus d'un siècle, de faire la déclaration de ses revenus. — Calonne annonce, en 1785, son intention de mettre fin à ce long débat. — Brochures contre les richesses et le luxe de l'ordre ecclésiastique. — L'assemblée du clergé obtient, en échange d'un don gratuit de 18 millions, un ajournement d'une année. — Arrêt de septembre 1786 ajournant indéfinitivement la question. — Augmentation de la portion congrue des curés et vicaires. — II. Calonne n'a d'autre ressource que d'emprunter de nouveau. — Remontrances du parlement contre l'édit d'emprunt du mois de décembre 1785. — Enregistrement forcé et discours du roi. — Déclarations rassurantes contenues dans le préambule de l'édit d'emprunt. — Conditions vicieuses de cet emprunt. — Grâce aux progrès de la richesse publique et à la construction d'un mur d'octroi autour de Paris, renouvellement avantageux, en 1786, du bail de la Ferme générale. — Échanges onéreux et gaspillages consentis par Calonne. — Il s'assure ainsi de nombreux partisans à la cour. — Accroissement des dépenses de tous les ministères. — Calonne se procure de l'argent en augmentant les anticipations, en négociant des rentes au delà du montant légal des emprunts, en créant des offices, en contractant des emprunts indirects, etc. — III. Le parlement de Rennes prend parti contre la Ferme générale à l'occasion de la vente du tabac, et résiste aux ordres du roi. — Opposition du parlement de Bordeaux à un arrêt du Conseil relatif aux atterrissements de la Garonne. — Remontrances violentes de cette cour en 1786 ; le roi revendique l'autorité absolue, mais consent à ce que la recherche des atterrissements soit abandonnée.

I

Dans la réponse qu'il adressa aux remontrances du parlement de Paris, Calonne, on l'a vu dans le chapitre précé-

dent, ne semblait pas attacher d'importance au gain de six millions que la modification du rapport légal entre l'or et l'argent devait procurer au Trésor. Lui était-il donc indifférent de faire entrer six millions dans les caisses de l'État? Non certes, et celles-ci avaient à faire face à de si grandes dépenses que des rentrées exceptionnelles, même faibles, leur rendaient un signalé service. Mais depuis son arrivée au ministère, il avait mesuré la profondeur du déficit, et il s'était convaincu qu'il ne pourrait le combler que par une réforme d'une vaste portée. Résolu, comme il l'était, à ne pas augmenter les impôts acquittés par la masse des contribuables, et trop perspicace pour croire à la possibilité de recourir indéfiniment à l'emprunt, il avait tourné ses regards vers les privilégiés, et il avait vu dans la suppression des exemptions dont ils jouissaient une source abondante de revenus. L'imposition des biens du clergé lui avait paru commandée par l'intérêt public, et, en 1785, il ne désespérait pas d'y arriver.

Maintes fois elle avait été réclamée par des écrivains appartenant au parti philosophique ou à la secte physiocratique, et le sentiment public lui était favorable. Mais le clergé avait toujours combattu énergiquement cette réforme, et sa résistance ne pouvait manquer d'être difficile à vaincre. D'un autre côté Calonne s'était rendu compte que, nouveau venu au ministère, sans autorité morale sur le pays et sans ascendant sur l'esprit de Louis XVI, il n'avait chance de réussir qu'à la condition de ne pas entrer en lutte ouverte avec le premier ordre du royaume. Il avait donc arrêté un plan qui consistait à ne rien brusquer, à procéder par étapes, et pour commencer il s'était proposé de mettre fin à un débat qui s'agitait depuis longtemps entre le gouvernement et le clergé, relativement au *dénombrement* des biens ecclésiastiques.

Cette contestation remontait à plus d'un siècle : elle tirait en effet son origine d'une ordonnance de Louis XIV

rendue en 1674, qui avait enjoint aux archevêques, évêques et bénéficiers du royaume de fournir la déclaration de leurs revenus et généralement de tout le temporel de leurs bénéfices. Cette ordonnance n'avait pas été exécutée, et elle s'était heurtée à une résistance sourde de la part du clergé. La royauté cependant avait jugé de sa dignité de maintenir ses prétentions, car il s'agissait d'empêcher l'ordre ecclésiastique de se soustraire, pour les biens qu'il possédait, aux devoirs féodaux envers le roi, devoirs que l'on nommait *foi et hommage*, *aveu et dénombrement*. En 1725 une nouvelle déclaration royale avait renouvelé les prescriptions de celle de 1674, mais le clergé avait soutenu qu'elles portaient atteinte à ses droits, et, sous prétexte de prendre le temps de les faire valoir, en réalité parce que le gouvernement était tenu de le ménager à cause des secours pécuniaires qu'il lui fournissait dans ses besoins les plus pressants, il avait obtenu tous les cinq ans, lors de chaque assemblée du clergé, des arrêts de surséance. En 1775, sous le ministère de Turgot, un semblable arrêt avait été rendu, mais il spécifiait qu'une prolongation de délai était accordée pour la dernière fois, et il désignait des commissaires pour examiner les représentations du clergé. Lorsque arriva l'année 1780, l'ordre ecclésiastique profita des embarras financiers de Necker pour obtenir, en dépit de ce qui avait été annoncé en 1775, une nouvelle surséance, et les commissaires furent invités à continuer l'étude dont ils étaient chargés. La solution se trouvait ainsi renvoyée à 1785, et, peu de mois après sa nomination au contrôle général, Calonne fit connaître qu'il ne la reculerait pas davantage. Le clergé s'émut aussitôt, car il craignait que le dénombrement qu'on exigeait de lui ne fût qu'un acheminement vers l'imposition de ses biens [1]; or, il était unanime à penser qu'ils étaient grevés d'une affectation parti-

[1] *Corresp. secrète*, XVI, 122.

culière et affranchis de tout impôt par leur destination même. « Quand l'intérêt pécuniaire du clergé était attaqué, la défense était générale. Les évêques les plus religieux craignaient qu'on ne touchât au patrimoine des pauvres; ceux qui appartenaient à la grande noblesse étaient effrayés de toute espèce d'innovations; ceux dont l'ambition était à découvert disaient que le clergé étant le corps le plus éclairé du royaume, devait être à la tête de toutes les administrations, et, pour ne point être à charge à l'État, devait trouver dans les biens dont la piété de nos pères l'avait enrichi, de quoi satisfaire aux dépenses de représentation indispensables dans les grandes places. Ainsi, dans son administration temporelle, le clergé du XVIII[e] siècle ne faisait aucune concession à l'esprit du temps [1]. »

Calonne n'ignorait pas ces dispositions, mais il persista dans son projet, et en attendant que l'assemblée du clergé se réunît, il trouva dans la presse des alliés, qui préparèrent l'opinion à soutenir le gouvernement dans sa tentative d'enlever à l'ordre ecclésiastique quelques-unes de ses immunités. Il parut d'abord une *Requête au roi sur la destruction des prêtres et des moines en France*, où l'on proposait à Louis XVI de prendre pour modèles Frédéric II de Prusse, Joseph II d'Autriche, et l'impératrice Catherine de Russie, qui « se sont montrés véritablement dignes d'oocuper un trône, et ont enfin brisé les barrières insurmontables qui retardaient la marche de la philosophie ». L'auteur de ce pamphlet dénonçait les excès que l'aveugle fanatisme avait si souvent fait commettre, et il préconisait l'abolition des congrégations religieuses, ainsi que la confiscation de leurs domaines. Puis une série de *Lettres curieuses et édifiantes* s'en prit au luxe de certains évêques, à l'ambition de certains autres, à l'ignorance et aux désordres d'un trop grand nombre de prêtres; l'auteur s'élevait contre le développe-

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 24.

ment effrayant de la milice ecclésiastique, et calculait que l'entretien des 300,000 desservants, curés, vicaires, chanoines, évêques, moines, séminaristes, répartis entre 40,000 paroisses, 15,000 couvents, 12,000 prieurés, 13,000 chapelles et 1,300 abbayes, coûtait annuellement au moins 270 millions. Il rappelait que pendant les premiers siècles de l'Église, les biens qui lui étaient donnés servaient presque entièrement au soulagement des pauvres, des malades, des prisonniers et des voyageurs, mais que peu à peu ils avaient été détournés de ce but charitable pour enrichir les moines, les évêques et les chapitres; il plaignait les prêtres de campagne d'en être réduits à une modique portion congrue, et les fabriques de s'être laissé dépouiller du produit des donations qui leur avaient été faites jadis; il examinait s'il n'appartenait pas au roi de ramener l'usage des biens du clergé à leur destination primitive, et indiquait la manière d'en tirer le meilleur parti, tout en assurant la subsistance des ministres du culte et la conservation des temples. Les *Lettres curieuses et édifiantes* obtinrent un vif succès; dès qu'elles paraissaient elles étaient lues avidement, d'autant plus que plusieurs contenaient des personnalités, et qu'il y régnait d'ordinaire un ton de persiflage assez spirituel. On trouva les unes « charmantes, pleines de légèreté et de gaîté », les autres « moins plaisantes, mais tendant visiblement à un but plus utile [1] ». Venant après tant d'autres écrits inspirés par les mêmes tendances, ces brochures impressionnèrent le public, et celui-ci était tout prêt, quand l'assemblée du clergé se tint en 1785, à applaudir Calonne, s'il parvenait à imposer aux membres de cet ordre la déclaration de leur temporel, « ce que n'ont pu faire jusqu'à présent les ministres des finances les plus intrépides et les plus actifs [2] ».

[1] Bachaumont, *Mém. secrets*, XXV, 62, 249. — L'annaliste ajoute : « Le gouvernement, dont elles servent parfaitement les vues, doit les favoriser sous main ».

[2] Bachaumont, *op. cit.*, XXIX, 240.

Mais était-il possible que le contrôleur général traitât rigoureusement le clergé, alors qu'il avait à implorer ses subsides ? Dès que ses représentants furent réunis, il leur demanda un don gratuit de 20 millions. Cette demande motiva de longues négociations ; finalement le clergé consentit à un don gratuit de 18 millions, mais en échange il obtint non seulement un arrêt du Conseil, en date du 3 juin 1785, qui supprima l'édition complète des œuvres de Voltaire, entreprise par Beaumarchais, comme contraire à la religion et aux mœurs [1], mais encore l'autorisation de tenir une nouvelle assemblée l'année suivante, et la promesse que jusque-là les choses resteraient en état. Le ministre toutefois, entendait ne pas abandonner la partie. Il invita la Chambre des comptes à étudier quels étaient les droits respectifs de la couronne et du clergé, et un conseiller de cette cour, M. de Saint-Genis, dans un mémoire intitulé *Défense des droits du roi contre les prétentions du clergé de France*, prouva fort doctement que les ecclésiastiques étaient tenus, aussi bien que les laïques, aux devoirs féodaux envers le roi, et qu'ils n'étaient pas fondés à refuser de faire la déclaration de leur temporel pour les biens par eux possédés dans le royaume. D'autres *Mémoires pour le clergé de France dans l'affaire des foi et hommage,* et une *Instruction dressée par la Commission du clergé*, tâchèrent au contraire d'établir que les prétentions de l'administration étaient contraires aux immunités ecclésiastiques, et que l'Église seule pouvait consentir à un prélèvement sur ses revenus, afin de contribuer dans la mesure qui lui paraissait juste aux charges publiques. L'ordre ecclésiastique ne cédait donc pas, et par sa persévérance à défendre ses privilèges pécuniaires, par l'influence que lui assuraient ses richesses et sa haute situation dans l'État, il finit par l'emporter.

[1] L'arrêt du 3 juin fut généralement considéré comme une « satisfaction illusoire » donnée au clergé, et Bachaumont notait que c'était « une nouvelle inconséquence du gouvernement à joindre à tant d'autres ». (XXIX, 68.)

En effet, l'assemblée du clergé qui se réunit en 1786 amena les ministres à ne plus poursuivre l'imposition des biens de l'Église. Calonne, convaincu que la voie où il était entré ne le conduirait pas au résultat qu'il cherchait, et dès ce moment décidé à atteindre par une mesure générale les biens des privilégiés, ceux du clergé comme ceux de la noblesse, ne fit aucune difficulté pour clore la question de « foi et hommage, aveu et dénombrement ». Il jugea suffisant de couvrir sa retraite, et, pour cela, il publia un arrêt du Conseil, en date du 2 septembre 1786, dont le préambule constate « que le clergé convient qu'il n'a d'autres privilèges que ceux que lui donnent les lois, la coutume et des titres particuliers ; qu'en conséquence, il ne fonde sa réclamation que sur la nature des biens dont les bénéfices furent dotés avant l'établissement de la féodalité, et sur la présomption que les biens qui lui ont été donnés postérieurement l'ont été en franc alleu ou en franche aumône ». Le dispositif de l'arrêt porte « qu'avant de faire un règlement général qui puisse maintenir dans leur intégrité les droits de sa couronne, sans porter atteinte aux droits légitimes du clergé, Sa Majesté a estimé de sa sagesse et de sa justice de rassembler les instructions qu'elle a droit d'attendre des lumières et de l'expérience des magistrats qui composent ses cours ». L'éternel débat de la royauté avec le clergé au sujet des impositions qu'elle voulait lui faire supporter restait donc ouvert, et le roi annonçait que la décision à prendre dépendrait d'une consultation approfondie qu'auraient à lui donner ses parlements. Mais les jours étaient proches où, après s'être passionnément mêlés de politique, les parlements allaient perdre tout pouvoir et laisser la parole aux élus de la France. Ceux-ci ne devaient pas tarder à aborder l'examen du point de droit réservé par l'arrêt du Conseil du 2 septembre 1786, et le clergé paya cher le succès que lui avait valu, à cette date, pour la derniere fois, sa per-

sistance à maintenir intactes ses exemptions pécuniaires.

N'ayant pas pu déterminer le haut clergé à prendre en considération les besoins du Trésor, Calonne voulut du moins que les sympathies du bas clergé fussent pour la couronne un dédommagement. Il se constitua, dans l'assemblée de 1786, le protecteur des prêtres de campagne, et il réussit à faire augmenter la portion congrue. Le jour même où parut l'arrêté du Conseil ci-dessus rapporté, il décida le roi à publier une déclaration qui régla la portion congrue des curés à 700 livres au lieu de 500, et celle des vicaires à 350 au lieu de 250. Cette augmentation de traitement est justifiée en ces termes dans le préambule : « La cherté progressive de tous les objets nécessaires à une honnête subsistance ayant affaibli l'appréciation fixée en argent pour la portion congrue des curés et vicaires, nous avons vu avec satisfaction les assemblées du clergé solliciter de notre bienfaisance et de notre autorité les moyens de venir au secours d'une classe de nos sujets si digne de notre protection ». Afin de pourvoir à l'accroissement de la portion congrue, les archevêques et évêques étaient invités à procéder aux suppressions et unions de cures qu'ils estimeraient convenables, et à compléter la dotation des curés et vicaires au moyen de bénéfices ou autres biens ecclésiastiques (déclar. roy. du 2 septembre 1786). Le soin mis par le gouvernement à améliorer la situation précaire des prêtres qui exerçaient dans les provinces le ministère sacré, et le refus opposé par l'ordre du clergé à toute imposition nouvelle, ne sont-ils pas très caractéristiques des tendances diverses qui se manifestaient dans les sphères dirigeantes, pendant les dernières années du règne de Louis XVI ?

II

Le don gratuit de 18 millions que Calonne avait obtenu du clergé en 1785 n'était pour lui que d'un faible secours. Avec le système adopté par le contrôleur général, système consistant à enfler plutôt qu'à restreindre les dépenses de l'État, toute ressource momentanée ne pouvait qu'être insuffisante, et la création d'un nouvel élément de recettes annuelles aurait seule été de nature à parer au déficit. L'imposition des biens de l'Église ayant été rendue impossible par la résistance de l'ordre ecclésiastique, et les besoins d'argent étant pressants, le contrôleur général se vit forcé, à la fin de 1785, d'avoir recours, encore une fois, à l'emprunt. Déjà il avait emprunté au mois de décembre 1783, puis au mois de décembre 1784 ; chaque année devait-elle donc se terminer par un appel au crédit ? Le dernier emprunt de 1784 avait motivé les remontrances du parlement : n'était-il pas à craindre que ce corps fulminât contre celui qu'on allait émettre ? Calonne s'attendait, en effet, à une vive opposition de la part du parlement, mais les circonstances lui faisaient une loi de passer outre, et dans les premiers jours de décembre 1785 il porta au parlement un projet d'édit autorisant un emprunt de 80 millions, dont le service était hypothéqué sur le produit des vingtièmes.

Comme le troisième vingtième était à la veille de disparaître, n'ayant été établi que jusqu'au 1er janvier 1787, le parlement demanda aussitôt si l'intention du roi était de le proroger. C'était là une question embarrassante, au sujet de laquelle le gouvernement n'avait pas encore pris parti ; aussi, afin de ne pas avoir à y répondre, le contrôleur général retira son projet, puis il en présenta un autre stipulant que les fonds nécessaires au paiement des

rentes nouvelles seraient prélevés sur le montant des aides et gabelles. Ainsi remanié, l'édit d'emprunt ne fut pas attaqué avec moins d'ardeur dans le sein du parlement. A l'unanimité, la cour rédigea des représentations pour supplier le roi de ne pas le publier. Elles furent soumises le 18 décembre à Louis XVI, qui répondit au premier président que la fonction du parlement était « d'éclairer l'autorité, et non de la restreindre ou de la gêner », et il ordonna l'enregistrement pour le lendemain. Au lieu de procéder à cette formalité, la cour adopta d'itératives représentations. Elles se terminaient ainsi : « Le parlement espère que le seigneur roi, suivant les mouvements de son cœur et de son amour paternel pour ses sujets, reconnaîtra le danger et les conséquences des emprunts trop multipliés, et se persuadera que le seul crédit véritablement désirable pour la prospérité de ses finances tient à l'économie la plus exacte dans les dépenses nécessaires, au retranchement de celles qui n'ont pas pour objet le bien du service du dit seigneur roi ou l'utilité publique, et enfin à l'ordre constant et immuable qu'il daignera régler et faire observer dans toutes les parties de l'administration ». Parler des inconvénients offerts par des emprunts répétés et vanter les avantages de l'économie, c'était se livrer à une critique facile ; mais les caisses de l'État étaient vides, il fallait les remplir, et Calonne n'eut pas de peine à convaincre Louis XVI que les observations du parlement n'étaient susceptibles d'aucune suite. La cour fut en conséquence invitée de nouveau à enregistrer l'édit ; elle se soumit, mais en mentionnant que l'enregistrement avait lieu « par exprès commandement du roi », et en prenant un arrêt pour protester contre l'emprunt.

Une opposition aussi persistante finit par irriter Louis XVI. Il manda donc le parlement à Versailles, et, dans une sorte de lit de justice tenue le 23 décembre, il lui adressa de sévères paroles : « Je trouve bon, dit-il, que mon parlement

m'avertisse par de respectueuses représentations de ce qui peut intéresser le bien de mon service et le bonheur de mes peuples; mais je ne prétends pas qu'il abuse de ma bonté et de ma confiance jusqu'au point de se rendre en tout temps et en tout lieu le censeur de mon administration... Je veux qu'on sache que je suis content de mon contrôleur général, et je ne souffrirai pas qu'on trouble, par des inquiétudes mal fondées, l'exécution de plans qui tendent au bien de mon État et au soulagement de mes sujets ». Après ce discours, le roi biffa lui-même sur les registres l'arrêt qui contenait les remontrances, et il annonça que l'édit serait publié sans les modifications qu'y avaient introduites les magistrats [1]. Ceux-ci ne se tinrent pas pour battus, et ils protestèrent contre ce qui s'était passé à la séance du 23 décembre, mais en définitive l'autorité royale l'emporta, et Calonne eut la satisfaction d'entendre proclamer de haut la confiance que le monarque avait en lui. Toutefois l'attitude du parlement fit sur son esprit une profonde impression; il estima qu'il devait à l'avenir renoncer à des opérations financières dont le succès était compromis d'avance, et puisque le premier corps judiciaire et administratif du royaume était d'avis que le moment était venu de clore la série des emprunts, il se considéra comme acculé à la nécessité d'augmenter les recettes de l'État, même au prix d'un changement radical dans le système des impôts. Cette conviction allait l'amener un an plus tard à convoquer l'assemblée des Notables. En attendant, il voulut du moins tirer tout le parti possible de l'édit portant création de 4 millions de rentes, et, dès que cet édit fut enregistré, il se hâta de le promulguer.

Comme les critiques du parlement avaient été de nature à inquiéter les capitalistes, le contrôleur général crut utile de donner au pays, dans les termes les plus rassurants, un

[1] Bachaumont, XXX, 107, 121, 135; XXI, 32, 37.

aperçu de la situation des finances. « Tous nos engagements, déclarait le préambule, ont été acquittés ponctuellement à leurs époques ; les termes de plusieurs remboursements ont même été anticipés ; les arrérages des rentes ont été payés plus promptement qu'ils ne l'avaient jamais été ; jamais autant de fonds n'ont été employés en amortissements ; jamais il n'en a été accordé d'aussi considérables pour les travaux d'utilité publique, pour les ports, pour les canaux, pour les chemins, pour les desséchements ; jamais le commerce n'a reçu plus d'encouragements... Les ressources que le plan que nous avons adopté nous a fait trouver pour satisfaire à tant de besoins, nous ont de plus en plus convaincu que les dépenses d'amélioration sont des sources de richesse, et que le crédit se fortifie par les paiements. Nous sommes au moment d'achever ceux de toutes les dettes de la dernière guerre, et même de toutes celles qui s'étaient arriérées en différents départements ; leur entier acquittement doit être consommé dans le courant de l'année 1786, et si ce n'est pas sans regret que pour y parvenir nous nous voyons obligé d'ouvrir encore un emprunt, nous avons en même temps la satisfaction d'être assuré qu'avec son concours nous pourrons effectuer cet apurement total, sans lequel l'ordre que nous travaillons à mettre dans nos finances serait impossible. Au surplus, loin que cet emprunt puisse déranger ni retarder en aucune sorte la marche de la libération successive que nous avons réglée par notre édit du mois d'août 1784, il est combiné de manière à s'accorder avec elle, il en confirme l'exécution par l'emploi auquel il est destiné, et l'augmentation des revenus que le prochain renouvellement du bail de nos fermes nous procurera y ajoute encore une nouvelle sûreté... » L'emprunt n'était pas fait en rente perpétuelle : aux termes de l'article 1^er^ de l'édit, les 80 millions qu'il devait produire en capital étaient remboursables dans l'espace de dix ans, par voie de tirage au sort. Il

n'était nominalement productif que d'un intérêt de 5 pour 100, mais une loterie jointe à l'opération du remboursement imposait au Trésor une lourde charge en sus de l'intérêt. Chaque année, en effet, 800 lots s'élevant ensemble à 800,000 livres, et comprenant un lot de 150,000 livres, étaient répartis entre les 8,000 parts de 1,000 livres appelées à être amorties.

Les avantages ainsi consentis aux prêteurs ne méritaient aucun blâme, car un État emprunte aux conditions que comporte son crédit; mais Calonne prenait un engagement téméraire en promettant l'amortissement de l'emprunt dans une période de dix ans, attendu qu'il ne pouvait ignorer l'importance du déficit annuel. En outre, il avait introduit dans l'édit de décembre 1785 une disposition qui, tout ingénieuse qu'elle fût, n'en était pas moins vicieuse : l'article 12 autorisait les prêteurs dont les parts d'emprunt sortiraient au tirage, à employer en rentes viagères les sommes dont le remboursement leur serait dû, et il stipulait que ces rentes seraient constituées à 9 pour 100 sur une tête, à 8 pour 100 sur deux têtes. Un emprunt en rentes viagères se trouvait par suite partiellement greffé sur un emprunt en rentes héréditaires, le taux en était onéreux pour le Trésor, et cette combinaison avait été évidemment inspirée au contrôleur général par la pensée que beaucoup de rentiers préféreraient ne pas recevoir le montant de leurs capitaux, qu'ils les laisseraient à l'État en échange d'un titre de rente viagère, et que le Trésor pourrait de la sorte se procurer, sans que le roi ni le parlement eussent à intervenir, une somme à peu près double de celle autorisée par l'édit.

Calonne, on vient de le voir, avait eu soin de dire dans le préambule que les fonds nécessaires au service de l'emprunt seraient fournis par l'augmentation du prix du bail de la Ferme générale. C'était en effet en 1786 que le bail passé par Necker en 1781 venait à expiration, et les

progrès accomplis par l'aisance générale depuis le rétablissement de la paix donnaient au ministre l'assurance de pouvoir le renouveler à des conditions avantageuses. Une mesure suggérée à Calonne par les fermiers généraux, et dont ils attendaient d'heureux résultats pour la répression de la fraude, devait en outre accroître le produit net du bail. Cette mesure consistait à entourer la ville de Paris d'un mur d'enceinte, afin de faciliter la perception des droits d'octroi et d'entrées sur les boissons et autres denrées introduites dans la capitale. Comme Paris communiquait librement avec la campagne et avec les paroisses de la banlieue par une foule de rues et de chemins, la surveillance des agents des Fermes était très difficile; aussi estimait-on qu'une partie considérable des marchandises soumises aux droits parvenait à ne pas les acquitter. Les fermiers généraux ayant promis au ministre d'augmenter leurs versements au Trésor s'il fermait la ville, il avait fait entreprendre la construction d'un mur dès le mois de septembre 1784. Une vive opposition s'était immédiatement manifestée dans toutes les classes de la population; non seulement les cabaretiers, restaurateurs et autres individus directement intéressés à ce que les taxes ne fussent pas intégralement perçues, s'indignaient du supplément d'impôt qu'ils auraient dorénavant à supporter, mais de riches bourgeois, de grands seigneurs, qui possédaient des villas et des jardins près de Paris, se plaignirent de la dépréciation qu'allaient subir leurs propriétés. Des rixes eurent lieu sur plusieurs points entre le peuple et les ouvriers de l'entrepreneur chargé de l'édification du mur d'enceinte. Au mois de janvier 1786, plusieurs centaines d'habitants et de maraîchers de la banlieue adressèrent requête au parlement, en lui signalant que leurs loyers augmenteraient et que les conditions de la vie renchériraient pour eux, si l'on achevait d'enclore Paris. Un plaisant inventa ce jeu de mots : Le mur murant Paris rend Paris murmurant, et les Parisiens le

répétèrent à l'envi. Mais le contrôleur général ne s'était pas laissé émouvoir par toute cette agitation [1], et le mur d'octroi avait continué de se bâtir. Espérant par suite que la fraude serait dorénavant moins active dans la capitale, et comptant que le développement pris par la consommation irait en s'accentuant, les fermiers consentirent, lors de la passation du bail de 1786, à une plus-value annuelle de 10 millions de livres au profit de l'État. La somme minimum à verser par la Ferme fut en conséquence fixée à 144 millions par an. Jusqu'à 150 millions les bénéfices furent attribués à l'État, et au delà de ce chiffre seulement ils devaient être partagés entre lui et la Ferme. En même temps on revisa les calculs qui avaient servi de base aux répartitions arrêtées entre le Trésor et les deux grandes régies intéressées qu'avait établies Necker. Le rendement net de chacune des régies fut augmenté de 2 millions, et elles eurent par suite à fournir annuellement 104 millions au lieu de 100 [2].

Ces accroissements de recettes, joints à la ressource momentanée provenant des émissions de rentes, auraient servi, sous un ministre économe, à solder des dépenses urgentes et à combler en partie le déficit. Ils l'auraient encouragé à redoubler d'efforts afin de diminuer l'écart permanent entre les charges et les revenus de l'État. Mais ils semblent avoir produit sur les déterminations de Calonne un effet tout opposé. En voyant la France si riche, il fut comme ébloui et se sentit porté à exagérer encore sa théorie favorite, qu'un gouvernement enrichit le pays en dépensant beaucoup. Il accorda à ses collègues du cabinet tous les crédits qu'ils réclamèrent; il pressa l'exécution de travaux publics à Paris, à Bordeaux, à Marseille, à Lyon, à Nîmes, à Dunkerque, et dans plusieurs autres villes ; il multiplia les faveurs au profit de la noblesse de cour, et il ne sut rien

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXVI, 230 ; XXXI, 67; XXXIV, 187.
[2] Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor*, I, 107, 110.

refuser aux personnages dont il croyait avoir intérêt à ménager l'influence. Le prince de Guéménée ayant fait une faillite qui avait ruiné une foule de gens, il consentit à lui racheter au nom du roi, moyennant 12,500,000 livres, le domaine de Lorient dont la valeur ne dépassait pas 4 ou 5 millions [1]. Pour obliger d'autres grands seigneurs, il procéda tantôt à des acquisitions, tantôt à des échanges, et dans les évaluations il se montrait extrêmement accommodant : le but qu'il poursuivait en consentant ces actes n'était pas en effet d'augmenter ou d'enrichir le domaine royal, mais de satisfaire les sollicitations des vendeurs et des échangistes. Les échanges réalisés par Calonne lui furent plus tard amèrement reprochés, lorsqu'il eut perdu le pouvoir. On attaqua surtout celui des forêts royales de Hainaut, de Sommedieu, de Rouvres, de Russi, etc., contre le comté de Sancerre appartenant à son ami le baron d'Espagnac [2]; celui de la baronnie de Viviers contre la vicomté d'Auvillars, propriété du propre neveu du contrôleur général ; celui des terres et bois de Vélizy contre le fief d'Avesnes-le-Comte, etc.

Des pamphlets ont prétendu que la complaisance du ministre des finances avait été chèrement achetée dans toutes ces affaires, et que pour couvrir les dépenses de sa vie luxueuse et désordonnée, celui-ci n'avait pas craint de trahir honteusement les intérêts de l'État. Cette accusation a été repoussée avec indignation par Calonne dans la *Requête au roi* qu'il publia en 1788, et elle ne semble pas justifiée. Calonne a agi en cette matière avec la même légèreté coupable qui le portait à « accorder aux gens de cour la

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, XXX, 72; XXXIII, 105.

[2] Une loi du 27 juillet 1791, votée par l'Assemblée constituante, révoqua le contrat d'échange passé le 30 mars 1785 entre les commissaires du roi et le sieur d'Espagnac, en se fondant sur ce que « l'intérêt national, blessé par la disproportion qui existe entre le domaine de Sancerre et ceux qui ont été cédés en échange, ne permet pas de consommer un pareil contrat ».

modération ou la remise des droits qu'ils devaient acquitter », et à gaspiller les fonds du Trésor « en ordonnances nominatives pour dons et gratifications extraordinaires [1] ». Il n'était pas homme à s'approprier l'argent du roi, mais il le prodiguait avec une insouciance égale à celle qui lui avait fait dissiper sa fortune personnelle. Connaissant bien son temps, il n'avait pas été sans remarquer un profond changement qui s'était opéré dans les mœurs d'une grande partie de la noblesse. « L'amour de l'argent avait étouffé les sentiments d'orgueil qui la distinguaient sous les règnes antérieurs à celui de Louis XV. Les mariages de finance, devenus très fréquents, n'y avaient pas peu contribué ; les fortunes, fruit de ces mariages, ne pouvant rassasier ceux qui les avaient faits, aiguillonnaient en eux le désir d'augmenter leurs jouissances, et peu à peu l'indifférence sur les moyens de se les procurer avait corrompu tous les cœurs. Ce changement était palpable à la cour, et la ligne de démarcation, autrefois si marquée entre les rangs, avait presque disparu, pour ne laisser subsister de différence qu'entre les fortunes [2]. » Aussi Calonne était persuadé que, pour rester à la tête du contrôle général, il devait éviter avant tout de se créer des adversaires parmi les familiers du palais de Versailles, et s'il se prêta à des échanges onéreux, c'est parce qu'ils lui semblaient nécessaires pour consolider sa situation ministérielle [3].

A ce point de vue, Calonne, il faut l'avouer, ne raisonnait

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 405, 406. — Le même auteur ajoute qu'en sus de ces ordonnances, Calonne distribua « 21 millions sur ordonnances au porteur, sans qu'on puisse connaître à quelles personnes ni pour quels objets elles ont été délivrées ».

[2] Prince de Montbarey, *Mémoires*, III, 156.

[3] « Ambitieux de devenir important dans la société Polignac, afin d'obtenir la faveur et l'appui de la reine, il s'était lié intimement avec le comte de Vaudreuil, et se prêtait avec complaisance aux incessantes demandes d'argent de celui-ci. Aussi, quand M. de Calonne sortit du ministère, on trouva des billets pour 800,000 francs que Vaudreuil devait à Calonne. » (Comte de La Marck, introduction à sa *Correspondance avec Mirabeau*, I, 57.)

point mal. Tous ses prédécesseurs, Necker aussi bien que Turgot, d'Ormesson comme Joly de Fleury, étaient tombés en disgrâce à la suite d'intrigues de cour. Or, en contentant la cour, il se mit non seulement à l'abri des intrigues : il obtint encore que ses louanges arrivassent continuellement aux oreilles de Louis XVI. Les princes du sang et les principaux courtisans vantaient de bonne foi son habileté financière, et c'est en vain que le public, qui d'ailleurs ne soupçonnait qu'une faible partie de la vérité, commença en 1786 à blâmer ses prodigalités. Des brochures lui reprochèrent de ruiner l'État, de puiser à pleines mains dans le Trésor et de consentir des libéralités excessives aux hommes qui étaient de ses amis ou dont il recherchait l'appui[1]. A plusieurs reprises le bruit de sa révocation courut même avec persistance. Mais à la cour son administration ne rencontrait en général que des approbateurs[2]. Comment les hôtes

[1] Voici une épigramme qui reproche au contrôleur général ses complaisances pour les grands seigneurs :

Le ministre de la Finance,
Pour certains grands seigneurs de France
Se montre toujours généreux.
Il ne pouvait pas mieux placer sa bienfaisance,
Car ce sont de grands malheureux.

(*Corresp. secrète*, éd. Lescure, II, 88.)

[2] Les personnages de la cour que leur position ou leur caractère protégeait contre les séductions de Calonne, portaient au contraire sur celui-ci un jugement sévère et prévoyaient une catastrophe prochaine : « Ce qui paraît de la dernière évidence, c'est que le gouvernement présent surpasse en désordres et en rapines celui du règne passé, et qu'il est moralement impossible que cet état de choses subsiste longtemps sans qu'il s'ensuive quelque catastrophe ». (*Mercy à Joseph II*, 10 mars 1786, II, 9.) — Quatre mois plus tard, le même ambassadeur mandait à son souverain : « Le contrôleur général recherche maintenant l'appui de la reine, pour en étayer de prétendus projets de réforme qui n'aboutiront vraisemblablement qu'à se procurer quelques nouvelles ressources onéreuses, pour alimenter le gaspillage devenu irrémédiable sous le ministère actuel. La partie du public la plus sensée croit que jamais la France n'a eu un contrôleur général plus dangereux, parce qu'on se persuade qu'il usera jusqu'aux derniers moyens et ne quittera la place qu'après l'avoir rendue infaisable à son successeur. De pareilles idées répandent de l'alarme, resserrent le crédit ». (*Corresp.*, II, 40.)

du palais de Versailles n'auraient-ils pas en effet été frappés de la différence existant entre ce ministre toujours accueillant, toujours prêt à donner, et les autres contrôleurs généraux, qui se plaignaient sans cesse de ce que le Trésor fût vide ! Malheureusement, « les appétits particuliers, une fois mis en éveil, ne connaissent aucune borne, et l'on voit se vider, comme par enchantement, les caisses ouvertes à leur convoitise. Ce n'est pas vainement que figure dans les comptes 60,000 livres de rente annuelle aux héritiers de feu le maréchal prince de Soubise, pour prix restant dû sur la baronnie de Viviers en Lorraine ; 1,016,500 livres de rentes viagères aux créanciers du prince de Guéménée, en déduction du prix de Lorient et des terres du Châtel et Carman ; 30,000 livres de rente au duc de Liancourt, sur le prix restant dû des forêts de Camors et Florange ; 72,500 livres de rente au comte Archambaud-Périgord pour prix de sa terre et seigneurie de Bois-le-Vicomte ; 31,000 livres de rente au marquis de Fouquet, intérêts du prix de sa terre d'Auvillars ; 24,000 livres de rente au comte de Puisignieu, intérêts du prix de la baronnie de l'Ile de Ré ; 150,000 livres de rente à M. Clément de Barville pour prix du comté de Montgommery ; 73,400 livres de rente à M. Gilbert de Voisins, intérêts de la partie restant due sur la seigneurie de Saint-Priest et de Saint-Etienne en Forez ; 144,000 livres de rente au duc de Grammont pour indemnité des droits qu'il perd par la franchise du port de Bayonne, etc.[1] ».

Qu'on se garde de croire toutefois que les faveurs ainsi répandues autour de lui par Calonne furent la cause de l'état désespéré dans lequel les finances ne tardèrent pas à tomber. Elles absorbèrent assurément des ressources qui eussent pu et dû être mieux employées ; mais dans l'ensemble du budget annuel elles ne représentaient qu'un petit nombre de millions, et si Calonne laissa le déficit grossir

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 233.

de 35 millions par an, s'il accrut le chiffre des anticipations de près de 80 millions, s'il emprunta 700 millions en trois ans, c'est, d'une part, parce que ses prédécesseurs lui ayant transmis une situation budgétaire extrêmement embarrassée, il eut à solder une foule de dépenses arriérées et à achever la liquidation de la guerre d'Amérique ; c'est, d'autre part, parce qu'il permit aux dépenses des différents départements ministériels d'atteindre un développement inconnu jusqu'alors. Tant qu'il fut préposé à la direction des finances, les administrateurs de tout rang purent croire le Trésor abondamment pourvu de ressources, et ils agirent en conséquence. N'éprouvant plus les refus de crédits auxquels ils étaient habitués de la part du contrôle général, ils s'écartèrent de la parcimonie qui était la règle de l'administration sous l'ancienne monarchie, et la marche de la machine administrative devint à la fois plus aisée et plus coûteuse[1].

Sous mille formes donc et sous maints prétextes, on dépensait. L'âge d'or paraissait revenu, et le seul homme qui, par sa position, fût à même de savoir que l'abondance au milieu de laquelle on croyait vivre n'était qu'un leurre, cet homme se plaisait à accorder tout ce qu'on lui demandait. L'argent lui manquait-il ? Il avait, pour s'en procurer, plusieurs moyens, à la vérité onéreux et incorrects ; mais, à défaut d'autres, il n'hésitait pas à s'en servir. L'un consistait à grossir le chiffre des anticipations. A la fin de 1785, elles montaient déjà à 201,600,000 livres. Calonne les porta, en 1786, à 255 millions, en augmentation de 53 millions dans le courant d'une seule année : la moitié du revenu de 1787 se trouvait, par suite, dévorée d'avance. En outre,

[1] « Chaque administrateur en chef des départements qui composent la grande administration, ne s'occupa qu'à puiser au Trésor royal les sommes nécessaires au ton énorme de dépense auquel on s'était élevé ; et aucun d'entre eux, quoi qu'il en sentît la nécessité, n'eut le courage et le pouvoir d'engager le roi à des retranchements considérables, seul moyen de sauver l'État et de remettre, avec le temps, un juste équilibre entre la recette et la dépense. » (Prince de Montbarey, III, 171.)

quand les échéances pressaient et que les fonds étaient sur le point de manquer, il se faisait avancer de l'argent par des banquiers ; le taux de ces avances était élevé et le total des commissions supportées par le Trésor montait à une trentaine de millions par an [1], mais le ministre des finances s'estimait heureux de pouvoir, à ce prix, acquitter les engagements qui venaient à échéance.

Un autre procédé employé par Calonne fut l'extension donnée par lui aux emprunts. Il ne respecta pas, en effet, la limite fixée aux émissions par les édits, et il plaça dans le public, en sus du montant légal de plusieurs emprunts, autant de rentes qu'il parvint à en faire accepter aux capitalistes. Il a donné le nom d'extensions d'emprunts aux sommes qu'il se fit prêter de la sorte. La comptabilité n'en a pas été tenue. Toutefois, il reconnaît, dans sa *Requête au roi,* que les extensions par lui données aux emprunts de février 1770, de mars 1781 et de janvier 1782, se sont élevées à 123 millions, et que, notamment en 1786, il emprunta, sous cette forme, 89 millions. Il déclare n'avoir eu recours qu'avec regret à ce procédé, quoique ses prédécesseurs l'eussent souvent pratiqué et qu'ils eussent déjà, avant son entrée aux affaires, dépassé de plus de 150 millions la limite légale des emprunts de 1770, 1781 et 1782. Aussi affirme-t-il que c'est afin de faire face à des paiements indispensables qu'il étendit, à son tour, ces trois emprunts, et il ajoute « qu'en administration, tout ce qui est nécessaire est juste ». Cette théorie le mettait assurément à l'aise, et elle lui offrait le double avantage de ne pas découvrir à Louis XVI et au pays toute la pénurie du Trésor, et de fournir une moindre matière aux critiques du parlement.

Le désir de se soustraire à la censure de ce corps le poussa enfin à contracter des emprunts indirects. Les créa-

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 407.

tions d'offices s'offrirent d'abord à son esprit comme une ressource consacrée par l'usage, et le ministre vendit, en aussi grande quantité qu'il trouva d'acheteurs, des titres de maîtrise, de jurés-priseurs, de perruquiers, etc. « Les huissiers-priseurs ne se seraient jamais imaginé qu'un jour ils se verraient décorés d'un titre de *conseillers du roi*[1]. » Calonne le leur accorda pourtant, moyennant 15,000 livres que chacun d'eux eut à verser. Lorsqu'il créa des bons de monnaie, par lettres-patentes du 1786, il argua de ce que ces bons étaient payables en or de mois en mois et de ce qu'il importait d'éviter au roi la perte et les faux frais provenant de l'émission et du paiement des bons, pour instituer 283 offices de changeurs ; il y avait déjà 117 de ces offices : du coup ils furent presque triplés, ce qui motiva, inutilement du reste, les protestations de la Chambre des comptes. Il profita également de la passation du nouveau bail des fermes, au mois de février 1786, pour créer quatre places de fermier général, deux d'administrateur général et deux de régisseur général ; il avait même songé un instant à porter à trente le nombre des nouvelles places et à augmenter de 400,000 livres la finance de chacune des anciennes. Il eût de la sorte réuni un capital d'environ 70 millions. Mais l'importance de cet emprunt déguisé ayant soulevé des objections, il renonça à cette combinaison et se contenta des quelques millions de livres que valut au Trésor l'augmentation du nombre des fermiers, régisseurs et administrateurs généraux. Un arrêt du Conseil, du 8 juin 1786, donna, d'autre part, aux administrateurs des domaines, l'autorisation d'emprunter 12 millions, qui furent remis à l'État, et, à titre de compensation, le gouvernement déclara renoncer au projet d'aliéner des offices de conservateurs des hypothèques. Un autre édit, du 7 du même mois, autorisa de même les titulaires d'offices dans les

[1] *Correspondance secrète*, II, 71.

bureaux des finances à posséder, en échange d'un versement d'un million, leurs offices à titre de survivance.

Une dernière mesure, qui a survécu à la Révolution, consista à transformer en offices les charges d'agents de change. C'était un retour à ce qui existait au commencement du XVIII[e] siècle. Des ordonnances de 1705, 1708 et 1718, motivées par les embarras financiers de l'époque, avaient en effet entraîné le gouvernement à établir dans Paris 60 offices vénaux et héréditaires d'agent de change. Puis la vénalité et l'hérédité avaient été supprimées, le nombre des agents avaient été réduit d'abord à 50, par un arrêt du Conseil du 24 juin 1775, puis à 40, par un arrêt du 26 novembre 1781, et les personnes auxquelles le roi conférait la qualité d'agent de change n'eurent plus à verser qu'un cautionnement de 80,000 livres en immeubles, ou de 40,000 livres en espèces. Sous prétexte de faciliter les opérations faites à la Bourse par le public et de mieux en garantir la loyauté, au vrai afin de se procurer quelques millions dont il n'aurait pas à payer l'intérêt, Calonne institua de nouveau, en vertu d'une déclaration royale du 19 mars 1786, 60 offices d'agent de change. La finance de chaque office fut fixée à 100,000 livres, et des dispositions très complètes furent édictées, relativement aux privilèges et aux devoirs des titulaires.

C'est dans ces petites habiletés que se révélait le génie d'un contrôleur général d'ancien régime, et il faut rendre à Calonne la justice qu'aucun autre peut-être ne fit preuve en une seule année d'autant d'imagination fiscale. Mais au fur et à mesure que l'argent entrait dans le Trésor, il en sortait ; d'un autre côté, le ministre n'osait plus proposer au roi d'édit d'emprunt. Son parti fut vite pris : il emprunterait par une voie détournée. En conséquence, il fit rendre, à la date du 7 septembre 1786, un arrêt du Conseil qui exposa qu'il y avait utilité à entreprendre dans la capitale divers travaux, consistant notamment dans la démolition des mai-

sons construites sur les ponts, dans la construction d'un pont destiné à relier aux quartiers de la rive gauche la place Louis XV, dans l'achèvement du quai d'Orsay, et qui chargea la ville de Paris d'emprunter en rentes perpétuelles un capital nominal de 30 millions de livres[1]. Ces 30 millions représentaient la dépense des travaux projetés, et en attendant leur exécution ils durent être versés dans les caisses de l'État, lequel prenait l'engagement de les restituer par annuités de 3 millions[2]. Il était si évident que la Ville n'était qu'ici qu'un intermédiaire, et que le véritable emprunteur était le Trésor public, que le parlement nomma immédiatement des commissaires pour préparer des remontrances; mais la magistrature était sur le point de prendre ses vacances, la rédaction des remontrances les aurait retardées, et le ministre enleva l'enregistrement de l'édit, en profitant de la hâte qu'avaient les conseillers de suspendre leurs travaux[3]. L'emprunt fut émis, mais comme on le verra bientôt, il n'apporta qu'un répit momentané aux embarras du ministre des finances.

[1] L'emprunt fut émis nominalement en 4 pour 100; il était divisé en 30,000 reconnaissances de 1,000 livres chacune. Ces reconnaissances devaient participer à un tirage de 10,000 lots : un de 300,000 livres, deux de 150,000, trois de 120,000, quatre de 100,000. Quatre-vingt-dix autres lots variaient de 24,000 à 3,000 livres, et il y avait 9,900 lots de 1,000, de 600 et de 500 livres. En somme, le montant des lots s'élevait à 7 millions et demi. Le tirage devait se faire une année après l'émission. Le taux réel de l'emprunt était de 5 pour 100, puisque les rentes perpétuelles attachées aux 22,500,000 livres restant dues après le paiement des lots représentaient 1,200,000 livres par an. Le produit net de l'emprunt fut de 24 millions.

[2] Il résulte d'une délibération du corps municipal de Paris, en date du 14 juin 1789, que ces annuités ne furent pas payées. Le Trésor ne fournit que des acomptes insignifiants, et les indemnités dues aux propriétaires dont les maisons avaient été démolies restèrent en souffrance.

[3] Bachaumont, XXXIII, 27.

III

L'esprit de résistance à la politique de Calonne, dont le parlement de Paris avait donné l'exemple, avait fini par gagner plusieurs parlements de province, et en 1786 le contrôleur général eut à lutter notamment contre celui de Rennes et celui de Bordeaux.

C'est à propos des conditions dans lesquelles la Ferme générale effectuait en Bretagne la vente du tabac râpé, que le parlement de Rennes entra en lutte avec le gouvernement. La Ferme générale s'était plainte de ce que la faculté jusqu'alors laissée aux débitants de râper eux-mêmes le tabac à priser favorisait la fraude : après l'avoir pulvérisé, ils y mélangeaient diverses substances, ce qui avait pour résultat de diminuer le rendement des droits sur le tabac à priser. L'administration avait reconnu fondées les réclamations de la Ferme, et un arrêt du Conseil en date du 16 octobre 1784 avait réservé à celle-ci la fourniture exclusive du tabac pulvérisé. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, a considéré que l'intérêt de l'État exige qu'elle prenne un soin particulier de prévenir le dépérissement d'une branche de ses revenus, d'autant plus précieuse qu'étant produite par un usage purement volontaire, elle est de toutes la moins onéreuse à ses peuples. » Quand cet arrêt fut connu en Bretagne, il y excita la colère des consommateurs non moins que celle des débitants ; les uns et les autres prétendirent que la Ferme générale, afin d'augmenter ses bénéfices, fournissait du tabac qui était tantôt mouillé, tantôt de mauvaise qualité, et sans procéder à une enquête, par pur désir de popularité, le parlement de Rennes prit parti contre la Ferme générale. Il fallut que le gouverneur de la

province fît enregistrer d'autorité l'arrêt du Conseil ; mais les magistrats protestèrent par quatre arrêts successifs, puis ils envoyèrent à Versailles une députation porter des remontrances. Celle-ci fut reçue par le roi, le 22 janvier 1786, et elle le supplia de retirer l'arrêt du mois d'octobre, comme « aussi contraire à l'ordre public qu'aux vrais intérêts de ses peuples ». Quelques jours plus tard, Louis XVI reçut de nouveau les délégués du parlement pour leur communiquer sa réponse ; il leur dit n'avoir « trouvé d'irrégulier dans tout le cours de cette affaire que les arrêts du parlement », et il ajouta : « Je compte qu'il reconnaîtra qu'il ne lui est pas permis de défendre l'exécution des arrêts de mon Conseil, parce qu'ils émanent de ma justice, que c'est en moi seul que réside sans partage le pouvoir législatif, que les lois enregistrées en ma présence ou de mon exprès commandement par ceux que j'honore de l'exécution de mes ordres à cet effet doivent être observées, que mon parlement doit s'y conformer, et que tous les arrêts de mon parlement contraires à ces principes sont nuls de plein droit [1] ». C'était parler en maître qui entend être obéi ; mais on en était venu à si peu respecter les ordres ou les défenses du roi, que le parlement de Bretagne, aussitôt que sa députation fut revenue, renouvela ses plaintes antérieures. Puis il adopta deux arrêts, l'un pour permettre aux débitants de vendre du tabac râpé concurremment avec les agents de la Ferme, l'autre pour prescrire des poursuites contre ces derniers, s'ils mettaient en vente du tabac de mauvaise qualité. Le parlement s'insurgeait donc contre la volonté royale, et il compromettait la rentrée de l'impôt. Cependant Calonne n'osa pas sévir, et, enhardi par l'impunité, le parlement alla jusqu'à défendre par un nouvel arrêt « aux fermiers du tabac et à leurs agents, d'approvisionner les débits de tabac en poudre [2] ».

[1] Bachaumont, XXXI, 122.
[2] Delahante, *Une Famille de finance au dix-huitième siècle*, I, 372-376.

La contestation du ministère avec le parlement de Bordeaux présenta plus de gravité et elle réussit à passionner la France. Son origine était ancienne : elle remontait à un arrêt du Conseil de 1781, qui avait prescrit la recherche des îles, atterrissements et alluvions de la Gironde, de la Garonne et de la Dordogne, ayant appartenu originairement au domaine royal et ayant été, depuis plus ou moins longtemps, usurpés sans titre par les seigneurs riverains ou par des particuliers. Cet arrêt du Conseil justifiait les investigations qu'il prescrivait, en invoquant l'inaliénabilité du domaine public et la protection due à ce domaine dans l'intérêt général. Mais les propriétaires qui possédaient des terres le long des trois rivières visées dans l'arrêt du Conseil craignirent d'être troublés dans la jouissance de leurs héritages, le parlement crut à son tour ou feignit de croire que le vrai but poursuivi par l'administration était, sinon de s'emparer de la plupart des propriétés riveraines de la Garonne, de la Dordogne et de la Gironde, du moins de ne les laisser à leurs détenteurs que moyennant de fortes indemnités, et au mois de mai 1782 il avait suspendu l'exécution de l'arrêt du Conseil. Ses remontrances avaient été déclarées nulles par un nouvel arrêt du Conseil en date du 31 octobre 1783, ce qui n'avait pas empêché le parlement de renouveler l'année suivante sa décision de 1782; mais de son côté le gouvernement, persistant dans sa résolution primitive, avait, par un troisième arrêt du 16 octobre 1785, cassé les dernières remontrances du parlement. Ainsi engagée, l'affaire menaçait de s'éterniser; l'autorité royale était mise en échec et une sourde irritation se répandait en Guienne.

Dans ces circonstances, Calonne jugea qu'il fallait en finir, et, le 14 mai 1786, il fit publier des lettres-patentes, dans lesquelles le parlement de Bordeaux était violemment pris à partie. Elles lui reprochaient d'avoir compromis « l'intérêt de la conservation du domaine, qui est le patri-

moine de l'État », d'avoir donné au peuple un exemple dangereux, répandu sans motif des alarmes dans la province, et employé à combattre les volontés du roi la part d'autorité qui lui avait été confiée « principalement pour les faire respecter ». En conséquence, les lettres-patentes enjoignaient qu'il fût sans plus de retard procédé par le grand-maître des eaux et forêts de Guienne, à la vérification et à la recherche des alluvions et atterrissements. Les accusations portées contre les magistrats bordelais, au lieu de les faire rentrer dans le devoir, excitèrent leur indignation, et le 30 mai 1786 ils délibérèrent des remontrances dont le ton ne le cédait en rien à celui des lettres-patentes. Ces lettres, disaient-ils, « sont une preuve évidente de la surprise faite à la religion du plus juste et du meilleur des rois ; elles sont le fruit d'un système de déprédation qui fait gémir depuis longtemps tous les gens de bien, d'un système ennemi du bonheur public, soutenu par des hommes que l'indignation universelle s'accorderait à proscrire, s'ils n'avaient eu l'adresse de se couvrir d'un nom aussi cher qu'il est sacré, celui du seigneur roi ». Persévérant au fond dans leur opposition, les parlementaires ajoutaient : « Les lettres-patentes renversent tous les principes de la justice, détruisent les lois sacrées de la propriété, menacent un nombre infini de citoyens qui jouissent, à la suite de leurs auteurs, des fonds les plus précieux sous la garantie de la loi... Cette atteinte portée à la liberté publique et aux propriétés, intéresse tous les citoyens ». Enfin ils faisaient « inhibitions et défenses, tant au grand-maître des eaux et forêts de Guienne, qu'à tout autre », de procéder à l'exécution des lettres-patentes. Les remontrances du 30 mai furent imprimées, et elles furent lues avidement ; des publicistes se mirent aussitôt à traiter la question juridique, et ils furent d'avis que la prétention du contrôleur général au sujet des alluvions, était contraire « aux lois romaines, aux ordonnances du royaume, à la

jurisprudence universelle de tous les tribunaux de la France » [1]. Les choses s'envenimaient : le parlement de Bordeaux fut en conséquence mandé à Versailles, mais, par la bienveillance de son accueil, le roi s'attacha à calmer ses susceptibilités. Dans un lit de justice qui fut tenu le 29 juillet, et qui dura de onze heures du matin à six heures du soir [2], il fit rayer sur ses registres les remontrances incriminées, et il lui communiqua des lettres-patentes datées de la veille, qui semblaient confirmer celles du 14 mai ; mais elles étaient rédigées dans des termes qui donnèrent satisfaction au parlement. On y lisait en effet cette phrase : « Nous n'entendons pas que sous prétexte de rechercher et de vérifier les terrains de notre domaine, on trouble les propriétaires dans la possession et jouissance des fiefs, terres, seigneuries et autres propriétés qu'ils possèdent d'ancienneté par eux ou par leurs auteurs, et que rien n'annonce faire partie de notre domaine ». Le gouvernement, on le voit, capitulait, et la recherche des terrains usurpés sur le domaine fut abandonnée.

Cet incident est un exemple des entraves que l'opposition des parlements apportait souvent, sous l'ancien régime, à l'action de l'administration ; celle-ci était paralysée, alors même que le but qu'elle poursuivait était conforme aux intérêts généraux du pays. A la veille de la Révolution, le pouvoir exécutif n'était donc pas sûr d'obtenir l'obéissance, et les ministres du roi renonçaient, de guerre lasse, à une partie de leurs prétentions primitives. Il est vrai qu'alors, et comme pour se consoler, ils pouvaient mettre dans la bouche de Louis XVI le langage d'un despote. C'est ainsi que la harangue royale du 29 juillet 1786 contient les

[1] Bachaumont, XXXII, 139.

[2] Un compte rendu de cette séance porte ce qui suit : « On a remarqué que le roi connaissait tous les détails des objets qu'on y traitait. Messieurs du parlement sont en général très satisfaits et demeurent dans la plus grande admiration de la patience et de la bonté que le roi a témoignées ». (*Arch. nat.*, H, 1444.)

phrases suivantes : « J'ai permis à mes cours de me faire des représentations sur ce qui intéresse le bien de mes sujets ; mais je ne souffrirai jamais qu'elles osent défendre ce que j'ai ordonné. Il ne vous appartient pas de peser dans la balance de la justice mes droits et ceux de mes sujets. Je suis seul le gardien suprême des intérêts de mon peuple. Vos arrêts ne peuvent jamais vous faire des titres pour résister à mon autorité ; c'est d'elle que vous tenez des fonctions honorables ; vous ne sauriez la méconnaître sans affaiblir la portion que je vous en ai donnée ». Cette revendication surannée de l'absolutisme royal, à une époque où personne en France n'en voulait plus, était bien maladroite, car, en froissant les convictions des meilleurs citoyens, elle leur donnait envie de substituer au régime du bon plaisir un régime de liberté.

CHAPITRE VII

Le traité de paix de 1783 stipule la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre. — Régime prohibitif existant jusqu'alors entre ce pays et le nôtre; développement de la contrebande. — La conclusion d'un traité de commerce était désirée en France. — Mauvais vouloir des Anglais. — Protestations des ports et du parlement de Bordeaux contre un arrêt du Conseil de 1784 portant atteinte au pacte colonial. — Signature du traité de commerce avec l'Angleterre, le 26 septembre 1786. — Pourquoi cet acte fait grand honneur à Vergennes. — Réductions de droits dont profitent nos nationaux, mais omissions contenues dans le traité. — Par suite de la négligence du contrôle général, les droits *ad valorem* établis par le traité ne sont pas perçus, et les importations anglaises sont considérables.

Un acte considérable, auquel le contrôleur général des finances ne prit pas directement part, malgré la grande influence qu'il était de nature à exercer sur les recettes de l'État et sur la prospérité publique, s'accomplit en 1786, et mérite d'être signalé ici. Cet acte est le traité de commerce conclu avec l'Angleterre.

Les idées de liberté commerciale soutenues par Quesnay, Turgot, Dupont de Nemours, Baudeau, Le Trosne et autres économistes, avaient si bien fait leur chemin, qu'on déplorait unanimement, en France, les entraves que l'existence des douanes intérieures apportait au développement des échanges entre les différentes provinces du royaume. Mais en ce qui concerne le commerce extérieur, on était moins avancé et on n'admettait guère qu'il pût jamais devenir

libre, moyennant l'acquittement de droits modérés[1], ni acquérir un jour une importance telle, qu'une partie des industries du pays vivrait de l'exportation. Les guerres fréquentes et les difficultés des communications avaient poussé les peuples à s'isoler les uns des autres, les frontières étaient à peu près fermées aux marchandises étrangères, à l'exception des matières premières, et chaque nation consommait presque exclusivement les produits de ses propres manufactures. Notre tarif douanier comportait des droits généralement élevés, et il contenait une foule de prohibitions ; il était combiné de manière à assurer une large protection à notre industrie, et à garantir nos manufacturiers contre la concurrence étrangère.

Il datait du règne de Louis XIV, et comme à cette époque l'Angleterre s'était montrée notre rivale la plus redoutable, des mesures spéciales avaient été prises contre le commerce

[1] Devançant sur ce point, comme sur tant d'autres, l'opinion de ses contemporains, Turgot avait toutefois écrit, dans une lettre par lui adressée, le 24 décembre 1773, à l'abbé Terray, et relative à la marque des fers : « Il n'est point de marchand qui ne voulût être seul vendeur de sa denrée; il n'est point de commerce dans lequel ceux qui l'exercent ne cherchent à écarter la concurrence, et ne trouvent quelques sophismes pour faire accroire que l'État est intéressé à écarter du moins la concurrence des étrangers, qu'ils réussissent plus aisément à représenter comme les ennemis du commerce national... La vérité est que toutes les branches du commerce doivent être libres, également libres, entièrement libres ; que le système de quelques politiques modernes, qui s'imaginent favoriser le commerce national en interdisant l'entrée des marchandises, est une pure illusion ; que ce système n'aboutit qu'à rendre toutes les branches du commerce ennemies les unes des autres; à nourrir entre nations un germe de haines et de guerres, dont les plus faibles effets sont mille fois plus coûteux aux peuples, plus destructifs de la richesse, de la population, du bonheur, que tous les petits profits mercantiles qu'on imagine s'assurer ne peuvent être avantageux aux nations qui s'en laissent séduire. La vérité est qu'en voulant nuire aux autres on se nuit à soi-même, non seulement parce que la représaille de ces prohibitions est si facile à imaginer que les autres nations ne manquent pas de s'en aviser à leur tour, mais encore parce qu'on s'ôte à soi-même les avantages inappréciables d'un commerce libre; avantages tels que si un grand Etat comme la France voulait en faire l'expérience, les progrès rapides de son commerce et de son industrie forceraient bientôt les autres nations à l'imiter ».

britannique. Le gouvernement anglais avait adopté à son tour des représailles; ainsi, en 1692, il établit un droit de 25 pour 100 de la valeur sur toutes les marchandises françaises, tandis que celles des autres nations étaient moins lourdement taxées, et il frappa les vins, eaux-de-vie et vinaigres venant de France, de droits qui ne permettaient plus d'en importer. Quatre ans après, il imposa un nouveau droit de 25 pour 100 sur celles de nos marchandises qui n'étaient pas formellement prohibées, et il ajouta des taxes de 25 et de 15 livres par tonneau à celles qui atteignaient déjà nos vins et nos vinaigres. Les tarifs de 1692 et de 1696 ayant été très nuisibles à nos échanges, le roi de France y répondit par l'adoption d'un arrêt du Conseil en date du 6 septembre 1701, qui défendit sous peine de confiscation et de 3,000 livres d'amende, d'introduire d'Angleterre en France des draps, lainages, cotonnades, couvertures, chapeaux, rubans, merceries, drogueries, des objets en cuir, en étain ou en plomb, des articles de coutellerie, quincaillerie, serrurerie, etc. Quant aux marchandises anglaises dont la prohibition n'était pas prononcée, elles étaient soumises à des droits calculés de façon à ce que leur importation ne pût nuire à la vente de celles fabriquées en France.

Tel était le système douanier qui existait depuis les dernières années du règne de Louis XIV, et les rigueurs en avaient été encore renforcées au cours du dix-huitième siècle. De leur côté les Anglais avaient à cinq reprises différentes accru de 5 pour 100 les droits qui atteignaient les produits de nos manufactures, si bien que ceux qui n'étaient pas exclus par la prohibition avaient fini par être taxés à 75 pour 100 de la valeur. Toutes les marchandises dans la fabrication desquelles nos industriels excellaient étaient d'ailleurs prohibées, et la peine de mort était prononcée contre l'importation de nos draperies, soieries, dentelles, broderies, bronzes d'art, faïences, glaces, verreries, etc. Enfin les droits sur les vins français avaient été successive-

ment portés jusqu'à 19 schellings 8 pence par gallon, mesure qui correspond à 4 litres 54 centilitres. A ce taux il n'y avait que 4,000 à 5,000 barriques de vin qui pénétrassent annuellement de France en Angleterre. Ce vin venait presque uniquement de Bordeaux, car l'introduction des bouteilles étant interdite, les vins voyageant par mer pouvaient seuls arriver sans trop de frais dans les ports du Royaume-Uni. Des pièces de vin expédiées de la Bourgogne ou de la Champagne avaient d'ailleurs à acquitter, avant leur embarquement, des frais dépassant 100 francs par pièce, et, avec les taxes de douane qu'ils devaient acquitter, leur prix devenait inabordable. Aussi le vin de France était pour les Anglais, au siècle dernier, une consommation de luxe, dont la classe riche ne faisait elle-même que rarement usage. Le vin de Portugal profitait au contraire de tarifs relativement bas, et son débit était considérable.

Avec un régime barbare comme celui que nous venons d'exposer, les échanges entre les deux pays voisins ne pouvaient avoir qu'une importance très restreinte. Nos états de douane n'accusaient en effet, pour les importations anglaises, qu'une valeur totale variant, suivant les années, de 10 à 15 millions, et nos exportations en Angleterre étaient officiellement évaluées à peu près aux mêmes chiffres. Toutefois les deux nations faisaient en réalité entre elles un commerce plus actif, et c'était la contrebande qui fournissait aux consommateurs les objets nécessaires à leurs besoins ou conformes à leur goût. En Angleterre, elle était plus sérieusement poursuivie et plus sévèrement réprimée qu'en France ; elle y était néanmoins organisée en grand, et des compagnies puissantes, disposant de vastes capitaux et possédant de nombreux navires, introduisaient les marchandises étrangères en fraude de la douane. Chez nous, le rôle de la contrebande était également très actif, et la tolérance de l'administration laissait vendre ostensiblement, à Paris et dans les principales villes, des étoffes et autres objets de

l'industrie anglaise, dont l'entrée sur notre territoire était pourtant prohibée. La Ferme générale était chargée de la perception des droits à la frontière, mais il n'était pas bien difficile de tromper la surveillance ou d'acheter la connivence de ses préposés, et les marchands désireux de se procurer les produits des manufactures britanniques n'avaient qu'à s'adresser à des intermédiaires qui, moyennant une prime convenue d'avance, se chargeaient de l'introduction en fraude des produits étrangers. Cette prime n'était même pas très élevée. « On évalue entre 7 et 8 pour 100 en moyenne, expose Gérard de Rayneval dans un mémoire qu'il remit au Premier Consul en 1802, la prime dont se contentait la contrebande pour introduire en France les marchandises prohibées. Cette prime descendait quelquefois à 6 et même à 5 pour 100 ». Ainsi le système de la prohibition démoralisait des milliers de gens en les poussant à exercer le métier de fraudeur, privait le Trésor public de recettes importantes, et ne mettait même pas l'industrie française à l'abri de la concurrence des marchandises anglaises. La moitié environ des produits anglais qui étaient consommés en France y pénétrait en fraude ; d'autres marchandises y entraient par une voie détournée. Après avoir été débarquées en Hollande ou dans les Pays-Bas, elles se présentaient à nos postes de douane comme originaires des pays voisins de nos frontières du Nord et de l'Est, pays auxquels nous appliquions des prohibitions bien moins nombreuses, et après avoir acquitté les taxes elles circulaient librement en France.

Les vices de cet état de choses étaient depuis quelque temps vivement ressentis des deux côtés du détroit. Avec leur goût pour la liberté, l'aristocratie et la bourgeoisie françaises trouvèrent mauvais que la loi défendît aux acheteurs de se procurer, même en y mettant le prix, les marchandises étrangères qui leur plaisaient. Pendant que nous combattions en faveur des Américains contre les Anglais,

la haute société ne s'était-elle pas d'ailleurs avisée de devenir anglomane? Le goût pour les courses de chevaux, imitées de celles d'Angleterre, pour les voitures, les vêtements, les jardins *à l'anglaise*, ne se conciliait pas évidemment avec le régime des prohibitions. D'autre part, beaucoup de commerçants se persuadèrent que le Royaume-Uni deviendrait pour nos exportations un marché d'une importance exceptionnelle, si un jour les principaux articles fabriqués par nos artisans et par nos artistes n'en étaient plus repoussés par la douane. Ils se souvenaient en effet qu'après la paix d'Utrecht un traité stipulant le libre commerce avec des droits modérés et la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, avait été négocié entre la France et l'Angleterre, et que le parlement britannique avait refusé de le ratifier, par crainte de l'invasion des produits français. Nos manufacturiers étaient de même convaincus de leur supériorité. Jouissant en paix des bénéfices que leur assurait le monopole du commerce en France et dans les colonies françaises, ils ne connaissaient que l'exploitation des anciens procédés de fabrication, ils ignoraient les progrès que les premières applications des machines avaient permis aux manufactures anglaises de réaliser, et, sans se rendre compte de la différence des prix de revient, ils constataient avec orgueil que les produits sortant de leurs ateliers étaient de plus belle qualité que ceux vendus par les Anglais. Enfin les écrivains de l'école physiocratique rêvaient de la suppression ou du moins du relâchement des entraves commerciales.

L'un d'eux, Dupont de Nemours, intimement lié avec le comte de Vergennes, crut que la conclusion du traité de paix avec l'Angleterre offrirait une occasion unique d'ouvrir à notre commerce de nouveaux débouchés, et, dans une lettre du 23 novembre 1782, il pressa le ministre des Affaires étrangères de se prêter à des arrangements favorables à l'industrie anglaise, afin d'obtenir en échange la

renonciation des Anglais aux droits excessifs qu'ils prélevaient sur nos vins. Vergennes lui répondit aussitôt : « Cette chose qui paraît aisée et simple dans la galerie devient très difficile et même impossible sur le théâtre ». Mais Dupont revint à la charge. « Je n'ai jamais prétendu, écrivit-il au ministre, quelque avantage que nous puissions y trouver dans l'avenir, que ce fût le moment de faire aux Anglais des concessions gratuites, mais seulement celui où l'on pourra le mieux faire réussir des conditions réciproques et respectivement avantageuses et tirer ce fruit du besoin de s'accommoder. Il y a trois questions dont la préface me semble être : nous faisons une paix sincère et dans le dessein de nous obliger réciproquement, au lieu de nous nuire à l'avenir. Vous êtes une nation commerçante : ne souhaitez-vous rien pour votre commerce? Que souhaitez-vous? Que feriez-vous en retour pour le nôtre? Car si vous ne voulez rien faire, vous ne devez rien demander. Ces trois questions peuvent être la conclusion de toute négociation, lorsqu'on sera d'accord sur les points politiques... Jusqu'à l'abolition réciproque de tous droits sur les marchandises des deux pays, qui serait le *nec plus ultra*, il y a une longue carrière. Il sera doux à votre cœur de l'avoir entr'ouverte [1] ». Dupont conseillait donc à Vergennes de signer avec l'Angleterre un traité de commerce; résolution grave à prendre, car depuis Colbert c'était un axiome pour tous nos hommes politiques, que l'intérêt de la France lui commandait de ne pas se lier à la Grande-Bretagne par un semblable traité, et que, si nous pouvions jamais obtenir que nos produits fabriqués et nos vaisseaux fussent assimilés dans les ports anglais à ceux des puissances les plus favorisées, nous n'aurions rien à désirer de plus.

Tout en admettant l'idée d'un abaissement des barrières entre les deux royaumes, Vergennes n'avait pas cru d'abord

[1] *Dupont de Nemours et l'École physiocratique*, par Schelle, 235.

qu'il fût possible de substituer au régime des prohibitions un régime tout différent. Aussi, lorsqu'il avait envoyé en mission secrète à Londres, au mois de septembre 1782, un des premiers commis de son département, Gérard de Rayneval, lui avait-il recommandé d'insister simplement pour que le prochain traité de paix affranchît notre commerce d'une partie des entraves qu'il rencontrait en Angleterre. Les premières ouvertures faites à ce sujet à lord Shelburne, ministre des colonies, avaient été favorablement accueillies. Cet homme d'État, aux idées larges et libérales, imbu de la vérité des théories économiques, s'était déclaré immédiatement « disposé à mettre le commerce entre les deux nations dans une liberté convenable ». Au cours d'un entretien ultérieur, il s'était exprimé ainsi : « Il entre dans mes vues politiques de détruire le monopole du commerce ; je le regarde comme une chose odieuse, comme un vice dont la nation anglaise est plus affectée qu'aucune autre. Mais cet objet demande autant de temps que de ménagements, parce que mes idées sont diamétralement opposées au catéchisme des négociants anglais ; je m'en occuperai sérieusement et je me flatte que je pourrai m'entendre avec votre cour, tant sur cet objet que sur notre amalgame politique [1] ». Profitant habilement des tendances de lord Shelburne, le comte de Vergennes s'empressa de demander qu'une convention commerciale, stipulant des avantages pour l'un et l'autre royaume, fût jointe au traité de paix. Mais les collègues du ministre des colonies ne partageaient pas ses sentiments. Fox surtout était opposé à un rapprochement trop intime avec la France, et il craignait les

[1] Dépêches de Rayneval, des 13 et 18 septembre 1782. — Par ces mots : *amalgame politique*, lord Shelburne entendait des rapports cordiaux entre la France et l'Angleterre. « Non seulement, avait-il dit à notre envoyé, nos deux souverains ne sont pas des ennemis naturels, mais ils ont des intérêts communs qui doivent les rapprocher... Réunissons-nous, soyons bien d'accord, et nous ferons la loi au reste de l'Europe... Si nous sommes d'accord, nous reprendrons notre ancienne place et nous arrêterons toutes les révolutions en Europe. »

attaques que vaudraient au ministère, de la part des manufacturiers britanniques, les concessions faites à notre industrie. Heureusement, notre ministre des affaires étrangères, une fois convaincu de la possibilité d'aboutir à un abaissement réciproque des tarifs de douane, déploya beaucoup de fermeté pour parvenir à ce résultat, et le cabinet de Londres finit par adhérer, quoique à contre-cœur, au principe d'un accord commercial. En conséquence on introduisit dans le traité de paix qui fut signé à Versailles, le 3 septembre 1783, un article 18 ainsi conçu : « Aussitôt après l'échange des ratifications, les deux hautes parties contractantes nommeront des commissaires pour travailler à de nouveaux arrangements de commerce entre les deux nations, sur le fondement de la réciprocité et de la convenance mutuelles ; lesquels arrangements devront être terminés et conclus dans l'espace de deux ans à compter du 1er janvier 1784 ».

Cette clause fut en Angleterre considérée en général comme favorable à la France, et elle excita la colère des milieux industriels. Ce n'est pas qu'il manquât alors chez nos voisins de partisans de la liberté commerciale. Ainsi Adam Smith avait écrit dans ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, ouvrage qu'il avait, comme on le sait, publié en 1776 : « Le commerce de la France pourrait être plus avantageux pour la Grande-Bretagne que celui de tout autre pays, et par la même raison celui de la Grande-Bretagne pour la France... Mais parce qu'ils sont voisins, les deux peuples sont nécessairement ennemis, et sous ce rapport la richesse et la puissance de l'un est d'autant plus redoutable aux yeux de l'autre... La jalousie mercantile est excitée par l'animosité nationale, et ces deux passions s'enflamment réciproquement l'une par l'autre. Des deux côtés, les marchands de ces deux royaumes, avec cette assurance que des hommes passionnés et mus par l'intérêt mettent à soutenir leurs

fausses assertions, ont annoncé la ruine infaillible de leur pays, comme conséquence nécessaire de cette balance défavorable que la liberté des transactions avec le pays voisin ne manquerait pas, suivant eux, de leur donner ». Smith et ceux qui pensaient comme lui étaient par suite disposés à se réjouir d'un adoucissement des lois douanières, qui faciliterait l'échange des marchandises entre les deux nations. Mais au siècle dernier il n'y avait en Angleterre qu'une élite d'hommes éclairés qui fût d'avis, avec Adam Smith, que « l'intérêt de la masse du peuple est toujours et doit être nécessairement d'acheter tout ce dont elle a besoin près de ceux qui le vendent à meilleur marché »; que l'intérêt des manufacturiers « est directement opposé à celui de la masse du peuple », quand il les excite à s'assurer le monopole du marché intérieur et à demander « ces droits énormes et ces prohibitions sur tous les ouvrages de fabrique étrangère qui peuvent faire concurrence à ceux de leurs manufactures »; enfin que « l'opulence d'une nation voisine est, sous le rapport du commerce, une chose avantageuse, » attendu que cette opulence met ses habitants en état « d'échanger avec nous une plus grande masse de valeurs, et de nous fournir un marché plus étendu soit pour les produits de notre propre industrie, soit pour tout ce que nous achèterons avec ces produits ». Ce libéralisme économique était si peu répandu que Smith avait écrit lui-même, que « ce serait une folie de s'attendre à ce que la liberté du commerce puisse jamais être entièrement rendue à la Grande-Bretagne », et qu'il avait fait cet aveu : « Un membre du parlement qui appuie toutes les propositions tendant à renforcer le monopole est sûr non seulement d'acquérir la réputation d'un homme entendu dans les affaires du commerce, mais d'obtenir encore beaucoup de popularité et d'influence dans une classe de gens à qui leur nombre et leur richesse donnent beaucoup d'importance ».

Les fabricants étaient tout-puissants dans le parlement, et ils agirent sur le ministère afin de le décider à ne point exécuter l'article 18 du traité de Versailles. Lord Shelburne avait d'ailleurs été renversé du pouvoir, et Pitt était devenu premier ministre au mois de décembre 1783. Il écouta avec bienveillance les réclamations qui lui furent présentées au nom de l'industrie nationale, et dans l'espoir d'éluder l'engagement contenu dans le traité de paix, il attendit plus d'une année avant de nommer un commissaire chargé de s'aboucher avec nos négociateurs. Il multiplia ensuite les difficultés, afin de retarder la signature de l'accord commercial. En agissant ainsi, il se proposait un double but : désarmer les attaques parlementaires, en témoignant de son mauvais vouloir à l'égard de la France et en montrant qu'il n'entendait pas sacrifier à la légère les intérêts des industriels anglais ; fournir à ceux-ci, par ses temporisations, le moyen de se préparer à la disparition d'une partie des prohibitions dont ils profitaient. Peut-être même espérait-il lasser la patience du gouvernement de Louis XVI, et à force de lenteurs, de ruses diplomatiques, l'amener à l'abandon de l'article 18. Mais Vergennes ne se rebuta pas. Il avait chargé Gérard de Rayneval et Dupont de Nemours, en sa qualité d'intendant du commerce, de suivre les négociations avec l'agent anglais, et il les soutint dans leur tâche laborieuse. Plus le ministère anglais semblait hésitant et désireux de rompre, plus il mit de persévérance à obtenir la conclusion d'un traité de commerce. Deux de ses collègues, le duc de Castries, ministre de la marine, et le contrôleur général Calonne, partageaient du reste son sentiment au sujet des avantages qui résulteraient pour la France de ce traité. Tous trois estimaient que notre industrie avait besoin du stimulant de la concurrence étrangère, et qu'à laisser nos fabricants s'endormir dans la routine, on courait le risque de voir les fabricants anglais prendre sur eux une avance qui les distancerait pour toujours. Ils

n'ignoraient pas que de plus grandes facilités accordées à l'importation des produits anglais allaient exposer nos manufactures à un trouble momentané, causer même certaines ruines et motiver de la part des intéressés d'amères récriminations [1]. Mais ils avaient la conviction que cette épreuve serait pour la fabrique française un stimulant nécessaire, une occasion de progrès rapides, et que les souffrances locales seraient amplement compensées par l'impulsion imprimée à l'activité commerciale du pays. Leur confiance était si entière qu'elle ne se modifia pas, quand une circonstance postérieure au traité de Versailles vint leur rappeler que l'intérêt personnel est prêt à protester, chaque fois qu'une innovation porte atteinte à des habitudes prises et à des situations acquises.

Un arrêt du Conseil du 30 août 1784 ayant autorisé les navires étrangers à importer dans les Antilles françaises du bois, du charbon de terre, des bestiaux, des salaisons, du riz, des cuirs, du goudron, et à en exporter des sirops, des tafias et des marchandises venues de France, les villes maritimes s'émurent immédiatement de cette dérogation à ce qu'on appelait le pacte colonial. Le Havre, Nantes, Bordeaux, envoyèrent des députés à Paris plaider leur cause auprès du ministre de la marine. C'est un principe incontesté, dirent ces députés, que les colonies sont créées par et pour la métropole ; elles n'ont le droit de s'approvision-

[1] Dans le rapport au Premier Consul, dont nous avons cité plus haut un passage, Gérard de Rayneval dit à ce sujet : « M. de Vergennes ne se dissimulait pas la secousse qu'il allait donner à certaines fabriques, celles de coton par exemple, ni les clameurs qu'il allait exciter; mais il se souvenait de la supériorité qu'avait prise la France, aux rares époques où le commerce avait pu s'exercer librement entre les deux pays. Sans doute cette supériorité s'était perdue, mais M. de Vergennes pensait qu'elle s'était perdue précisément par l'absence de contact et d'émulation entre les deux pays, et que le retour de la concurrence pourrait nous la rendre. La secousse, il la jugeait nécessaire, et les clameurs, il se sentait le courage de s'y résigner, parce qu'il savait qu'en dernier résultat l'expérience les ferait cesser, et que c'était à l'intérêt général qu'il fallait donner la préférence ».

ner qu'en France, et de même elles ne peuvent vendre qu'en France les produits de leur sol. Le monopole du commerce colonial assuré aux négociants et armateurs de la mère-patrie, est pour celle-ci un dédommagement aux dépenses qu'entraînent la fondation et la garde des colonies ; il est pour elle une source de bénéfices, et s'il cesse d'exister, si les vaisseaux étrangers peuvent amener dans les Antilles les produits dont celles-ci ont besoin, ils ne tarderont pas à supplanter nos bâtiments ainsi que nos marchandises, au grand détriment de notre marine et de nos manufactures. A ces objurgations, le ministre répondit que la prospérité des colonies exigeait qu'elles eussent la faculté de tirer de l'étranger des matières que la France ne pouvait leur procurer qu'à des prix très élevés, et qu'elles fussent autorisées à vendre aussi bien aux étrangers qu'à la mère-patrie les produits de leur industrie locale. Un mémoire rédigé au nom des négociants du Havre invoqua alors l'intérêt de la défense nationale, et il exposa que les 700 navires consacrés annuellement à la navigation avec les Antilles fournissaient à la flotte ses meilleurs marins. En même temps, le parlement de Bordeaux adopta une *Lettre au roi*, dans une réunion solennelle tenue le 29 janvier 1785. Il y taxait d'illégalité l'arrêt du conseil du 30 août précédent, reprochait aux ministres de ne pas avoir préalablement consulté les chambres de commerce, les accusait de suivre une politique qui comptait pour rien la nation, et engageait le roi à « rétablir ces assemblées antiques et solennelles, trop longtemps suspendues, les États généraux, véritable et unique moyen de remonter les ressorts de la monarchie, au milieu d'un relâchement général [1] ». Ainsi la première tentative du gouvernement en faveur de la liberté commerciale excita les plaintes les plus vives [2].

[1] Bachaumont, XXVII, 84; XXVIII, 143-145.

[2] Les planteurs de nos colonies eurent recours à la presse pour défendre l'arrêt du Conseil du 30 août 1784. Ils firent publier dans ce

Si nos armateurs s'étaient crus fondés à dénoncer avec amertume l'atteinte portée au privilège dont ils avaient joui jusqu'alors, d'être les seuls intermédiaires entre nos colonies et le reste du monde, à plus forte raison les fabricants de la métropole auxquels nuirait l'entrée des marchandises anglaises ne manqueraient pas de se prétendre injustement sacrifiés. Vergennes fit sans aucun doute cette réflexion. Mais de même que le ministre de la marine eut assez de fermeté pour maintenir, malgré les récriminations des villes maritimes, une mesure prise dans l'intérêt légitime des colonies, de même le ministre des Affaires étrangères résolut d'en finir avec les tergiversations du cabinet britannique.

Dans ce but, il fit rendre, le 26 juillet 1785, un arrêt du Conseil qui renforça les prohibitions contre les importations anglaises et qui édicta de nouvelles mesures contre la contrebande. Les échanges entre les deux pays se trouvèrent par suite plus gênés que jamais. Vergennes se hâta en outre de conclure avec la Hollande une convention, en date du 10 novembre 1785, aux termes de laquelle les deux nations se garantissaient réciproquement liberté de commerce et se concédaient des réductions sur les droits de douane. D'autre part des négociations étaient par son ordre entreprises avec la Russie en vue de la conclusion d'un traité de commerce. Comme depuis la guerre de l'Indépendance américaine la France était intimement liée, au point de vue commercial comme au point de vue politique, avec les États-Unis et avec l'Espagne, un isolement qui aurait fait perdre à son industrie une partie de ses débouchés menaçait donc l'Angleterre. Les ministres anglais furent frappés des conséquences qu'il pourrait avoir pour leur pays, et leurs dernières hésitations disparurent. Pitt déploya

but, entre autres brochures : *Le Commerce des colonies, ses principes et ses lois*, par Hilliard d'Auberteuil, et un *Précis pour les grands propriétaires des colonies françaises de l'Amérique.*

toute son éloquence pour convaincre le parlement de l'utilité d'établir avec le grand peuple voisin des rapports amicaux. « Le besoin, s'écria-t-il, d'une animosité perpétuelle contre la France est-il si clairement démontré et si pressant, qu'il y faille sacrifier tout l'avantage commercial que nous avons lieu d'attendre des relations pacifiques avec ce pays? Ou des rapports de bonne intelligence entre les deux royaumes sont-ils si attentatoires à l'honneur, que même l'extension de notre commerce n'en pourrait racheter l'opprobre?... Je ne saurais hésiter à combattre cette opinion trop souvent émise, que la France est nécessairement une ennemie irréconciliable de l'Angleterre. Mon esprit réprouve cette doctrine, comme monstrueuse et impossible... Ce n'est que lorsque la politique des États repose sur des principes libéraux et éclairés, que les nations peuvent espérer une tranquillité durable. » La majorité des deux Chambres se laissa convaincre, et le traité de commerce avec la France fut signé le 26 septembre 1786.

Son objet, lit-on dans la déclaration préliminaire, était de « faire cesser l'état de prohibition et les droits prohibitifs qui existaient depuis près d'un siècle entre les deux nations, et de procurer de part et d'autre les avantages les plus solides aux productions et à l'industrie nationales, en détruisant la contrebande qui est aussi nuisible au revenu public qu'au commerce légitime, qui seul mérite d'être protégé ».

« Les ignorants, ou les personnes intéressées dans le monopole ou la contrebande, élèveront sans doute la voix pour fronder la besogne du ministère ; mais les gens éclairés sentiront qu'elle est fondée sur d'excellents principes, qu'elle est même nécessaire. » Tel est le jugement que notre ministre des Affaires étrangères portait sur ce traité, dans une dépêche du 17 septembre, et il avait raison de l'apprécier aussi favorablement, car cette convention s'inspirait d'un sentiment très élevé des règles qui doivent présider

aux relations commerciales d'une grande nation. La France ne pouvait que gagner à s'ouvrir le marché anglais ; en effet c'était le seul moyen pour elle de tirer tout le parti possible des riches productions de son sol ; en outre, elle était sans rivale dans la fabrication de certains produits dont la vente devait prendre de grands développements dans le Royaume-Uni, dès que leur importation y serait permise. D'un autre côté nos manufactures, forcées par la concurrence étrangère de mieux s'outiller, de déployer plus d'activité, de se mettre au niveau des perfectionnements appliqués ailleurs, diminueraient leurs prix de revient, occuperaient une population ouvrière plus nombreuse et livreraient aux consommateurs des marchandises à la fois plus abondantes et moins chères.

Si répandues que soient aujourd'hui les idées protectionnistes, il n'est personne, parmi ceux qui les partagent, qui se dise partisan des prohibitions. Mais pour que sous Louis XVI des gouvernants eussent entrepris de remplacer le système prohibitif par une quasi-liberté d'importation, il leur avait fallu une véritable hardiesse. On vivait alors en effet sous l'empire de la fameuse doctrine de la balance du commerce, et l'on attachait une importance extrême à ce que les achats faits à l'étranger fussent inférieurs à ceux contractés en France par l'étranger. On admettait que la différence entre les uns et les autres se soldait nécessairement en numéraire, et que le solde en numéraire constituait un profit net pour le pays qui le recevait. Sans doute quelques économistes avaient cherché à réagir contre la fausseté de cette conception, et ils avaient montré que les importations sont aussi profitables que les exportations. Mais la théorie de la balance du commerce n'en régnait pas moins en maîtresse, et, dans son *Administration des finances de la France,* Necker s'en était inspiré comme d'une vérité incontestable. « Le tableau de la balance du commerce, dit-il, est la représentation des échanges d'un royaume ; cette

balance paraît favorable à un pays, lorsque la somme de ses exportations est plus considérable que celle de ses importations, et elle lui annonce une perte lorsqu'au contraire il a plus acheté que vendu ». Un pareil point de départ l'avait logiquement conduit à la double conclusion qu'il importait d'empêcher le plus possible l'introduction des marchandises étrangères, et de ne rien faire pour faciliter les échanges internationaux : « En diminuant, lit-on dans l'ouvrage cité plus haut, la somme des importations et en la rendant de plus en plus inférieure à celle des exportations, il arrivera nécessairement qu'en réglant annuellement son compte avec les autres États, on recevra pour solde une somme d'or et d'argent plus considérable... Sans doute, si toutes les nations, par un pacte commun, voulaient abroger toutes les prohibitions et tous les droits d'entrée, la France ne devrait pas s'y refuser, car il est probable qu'elle gagnerait à ces conventions... Mais toutes ces hypothèses fondées sur une liberté générale du commerce sont des questions chimériques... Si on voulait l'introduire, en donnant l'exemple, on imiterait la folie d'un particulier qui, dans l'espoir d'établir la communauté des biens, admettrait tous ses voisins au partage de son patrimoine[1] ». Pour Necker, le seul point douteux était de savoir ce qui convenait le mieux, des prohibitions ou des droits de douane, pour repousser de notre marché les marchandises étrangères, et il donnait la préférence aux seconds comme étant plus efficaces. « Examinant quels moyens il faut choisir pour s'opposer à l'introduction des produits des manufactures étrangères, je crois, déclarait-il, qu'on doit préférer les droits d'entrée aux prohibitions absolues, parce qu'il n'est jamais possible d'arrêter entièrement la contrebande, et qu'en établissant des droits proportionnés aux dépenses et aux risques que ces introductions illicites

[1] *Administ. des Fin. de la France*, II, 114, 195, 199, 200.

occasionnent, on a le double avantage de prévenir des actions immorales, et de faire jouir le Trésor public d'un revenu équivalent aux profits qui se distribuent entre tous les entremetteurs d'un pareil commerce... La mesure du droit d'entrée devrait être proportionnée aux risques et au tarif, pour ainsi dire, du prix commun de la contrebande [1]. » Or, la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre allait avoir pour conséquence forcée d'accroître les importations, car si dans ce traité nous obtenions pour nos exportations des abaissements de tarifs et la levée de certaines prohibitions, en revanche nous consentions aux Anglais les mêmes faveurs. Il n'était donc pas sûr que la balance du commerce ne serait pas modifiée à notre détriment, et M. de Vergennes s'exposait sciemment au reproche d'appauvrir la France. C'est une gloire pour lui d'avoir compris que le royaume n'importerait que les marchandises dont il aurait besoin; qu'en se les procurant à bon compte il s'enrichirait, et que si quelques industries étaient menacées par la concurrence étrangère, les autres avaient tout à gagner aux facilités nouvelles qui leur seraient données pour leurs approvisionnements et pour l'extension de leurs débouchés.

Veut-on d'ailleurs connaître les principes qui, dans ses négociations, inspiraient Vergennes ? Ils ont été exposés en ces termes par Gérard de Rayneval dans une séance du conseil d'État du 21 mai 1786 : « 1° Plus une nation a de produits superflus, plus elle doit s'efforcer d'en étendre l'exportation. 2° et 3° Le commerce le plus utile et le plus solide est celui des productions naturelles d'un pays; il encourage l'agriculture qui, par contre-coup, fait fleurir l'industrie. 4° C'est une erreur dangereuse que de vouloir fabriquer chez soi tout ce qui se fabrique ailleurs, parce que le commerce ne se soutient que par des échanges, et

[1] Necker, *op. cit.*, II, 201, 202.

que ces échanges sont impossibles quand une nation veut tout donner et ne rien recevoir. 5° En général, le défaut de concurrence est nuisible, parce qu'il introduit le monopole et diminue l'attention du manufacturier, trop certain de son débit. Il est d'une sage politique d'admettre la concurrence d'une industrie étrangère. 6° Toute manufacture dont les produits sont de 10 et même de 5 pour 100 au-dessus de la marchandise similaire introduite en contrebande, ne mérite pas d'être soutenue, parce qu'elle exigerait des secours onéreux pour l'État, et occasionnerait une double charge aux consommateurs. 7° La liberté du consommateur dans ses jouissances fait une partie essentielle de son bonheur; il doit avoir la préférence sur le manufacturier et le marchand. Ceux-ci forment un infiniment petit à l'égard du reste de la nation. 8° Le système prohibitif favorise la contrebande; il est donc essentiellement vicieux ». Rarement ministre a obéi, en notre siècle, à une doctrine aussi libérale, et s'est tracé plus fermement sa ligne de conduite économique.

La convention conclue avec l'Angleterre ne bouleversait pas, au surplus, tout notre régime douanier. Elle laissait en dehors de ses stipulations un grand nombre d'articles fabriqués, et par suite elle ne fit pas disparaître toutes les prohibitions. En ce qui concerne les objets désignés dans la convention, elle établit des droits réciproques : de 10 pour 100 *ad valorem* sur les gazes, la tabletterie et la quincaillerie; de 12 pour 100 sur les tissus et étoffes de laine ou de coton, sur la bonneterie, sur les modes, les glaces, la verrerie, la porcelaine, la faïence et la poterie; de 15 pour 100 sur la sellerie, de 30 pour 100 sur la bière. En outre, les droits sur les vins et vinaigres furent abaissés de plus de moitié à leur entrée en Angleterre, ceux sur les eaux-de-vie furent réduits d'un tiers, et ceux sur les huiles ne durent pas dépasser le taux des taxes acquittées par la nation la plus favorisée. Quant aux mar-

chandises non dénommées, il fut stipulé de même qu'elles ne paieraient pas de droits plus élevés que ceux acquittés par les marchandises en provenance des nations les plus favorisées. « Le traité de commerce renfermait, comme on le voit, à l'égard des principaux produits du sol français, des dispositions d'une incontestable valeur. En outre, l'abaissement réciproque des droits à 10 et 12 pour 100 sur les marchandises manufacturées ne profitait pas seulement à l'industrie de nos rivaux. Ainsi les articles de Paris constituaient, dès le dix-huitième siècle, une spécialité dans laquelle nous n'avions pas de concurrents : sous le nom de tabletterie, tarifée à 10 pour 100, une quantité considérable de menus objets sortant de nos ateliers, tabatières, éventails, jouets, encriers, bimbeloterie, petits meubles, etc., allaient pénétrer chez nos voisins. De même, nos ouvrages de modes, recherchés dans toute l'Europe, figuraient nommément dans le traité au droit de 12 pour 100. L'Angleterre devait aussi s'approvisionner de nos draps, de nos ratines, de nos molletons, dont l'excellente fabrication faisait alors la réputation de certaines villes de France. De même pour nos linons, tarifés à 12 pour 100. L'exportation de ces divers produits en Angleterre, aussitôt après la mise à exécution du traité de commerce, fit monter dans des proportions considérables les chiffres de nos statistiques. Ils passèrent de 21 millions avant 1786 à 34,200,000 livres en 1787, à 31,100,000 livres en 1788, à 35,100,000 livres en 1789, soit plus du tiers en plus[1] ».

La signature du traité du 26 septembre fut accueillie en France avec une satisfaction générale. Malheureusement il ne s'écoula pas longtemps avant que l'on n'éprouvât toute une série de déceptions. D'une part les intéressés constatèrent que les soieries et les dentelles étant restées en dehors des prévisions du traité[2], deux de nos fabrications les plus

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 25.

[2] C'est dans l'intérêt de la fabrique de Manchester que Pitt s'était

perfectionnées, deux de celles qui auraient le plus gagné à la liberté du commerce, se voyaient comme auparavant exclues du marché anglais et réduites à recourir à l'intermédiaire de la contrebande. D'autre part, ils apprirent qu'en dépit des réductions de droits accordées à nos vins, ceux-ci se trouvaient encore moins bien traités que ceux du Portugal, car, conformément à une clause du traité de Methuen conclu au début du XVIII[e] siècle entre l'Angleterre et cette dernière puissance, les vins portugais avaient droit, à leur entrée dans les ports anglais, à un tarif inférieur d'un tiers à celui des vins de la provenance la plus favorisée. En vertu de cette clause, la taxe de 45 livres sterling qu'ils payaient jusqu'alors par tonneau de 1,144 litres, s'abaissa immédiatement à 30 livres. Ils conservèrent donc, au point de vue des droits de douane, un avantage de 33 pour 100 sur nos vins ; il purent se vendre bon marché, et, l'habitude aidant, ils profitèrent plus que les nôtres de la réduction des tarifs. En effet, pendant les trois années qui suivirent la conclusion du traité, leur importation en Angleterre passa d'une moyenne de 12,500 tonneaux à 19,300, soit une augmentation de 6,800 tonneaux par an, tandis que notre importation ne passa que de 480 à 1,475 tonneaux.

D'autre part, pendant les deux ans qu'avaient duré les négociations relatives au traité de commerce, les industriels anglais s'étaient activement préparés à la lutte contre nos manufactures. Ils avaient été renseignés par des agents secrets que Pitt avait envoyés en France, sur la nature des articles qui avaient le plus de chance de trouver chez nous un grand débit. A la suite de la comparaison qu'ils avaient faite de leurs prix et de ceux de leurs concurrents français, ils avaient découvert qu'ils fabriquaient à meilleur compte que ceux-ci une foule d'objets ; ils en avaient conclu que le

refusé à lever la prohibition sur les soieries. Vergennes s'était vengé en maintenant l'interdiction d'importer des étoffes mélangées de laine et de coton.

bon marché de leurs marchandises tenterait sûrement un grand nombre de consommateurs, et ils avaient accumulé d'immenses stocks d'étoffes, de faïence, d'objets de quincaillerie et autres, qu'ils déversèrent en France dès que les prohibitions furent levées. Ils s'y prirent du reste fort habilement pour s'en procurer la vente. Envoi de commis porteurs de cartes d'échantillons, ouverture de magasins jusque dans les villes d'importance secondaire, premières livraisons faites sans bénéfice ou même à perte afin de gagner des clients : tous ces procédés leur servirent et amenèrent momentanément une baisse notable sur plusieurs de nos produits similaires.

Comme les droits de douane devaient se percevoir *ad valorem*, il eût été prudent d'adjoindre aux préposés de la Ferme générale chargés de la perception des droits, des hommes compétents, des négociants ou courtiers experts, qui auraient pu les renseigner sur le prix véritable des objets importés d'Angleterre. N'était-il pas hors de doute en effet que les importateurs chercheraient à profiter de l'inexpérience des préposés voyant pour la première fois entrer des marchandises jusqu'alors prohibées et n'en connaissant aucunement la valeur, et qu'ils leur soumettraient des déclarations abusivement atténuées ? Il eût fallu également donner aux agents de la douane l'ordre d'user du droit d'expertise et du droit de préemption, toutes les fois qu'ils se croiraient en présence de semblables déclarations ; il eût fallu mettre à leur disposition des fonds pour se rendre en pareil cas acquéreurs, au nom de l'État, des marchandises étrangères, moyennant une augmentation de 10 pour 100 sur le prix déclaré. Ces diverses précautions, indispensables pour assurer au tarif convenu son efficacité et pour empêcher que les importations n'échappassent au paiement équitable des droits *ad valorem*, furent complètement négligées. La Ferme générale y était pourtant intéressée de la manière la plus directe, mais elle avait vu de

mauvais œil l'entente commerciale avec l'Angleterre, elle s'était refusée à fournir à Dupont de Nemours, pendant la durée des négociations, les renseignements dont il aurait eu besoin, et son mauvais vouloir alla jusqu'à lui faire négliger les mesures d'exécution qu'exigeait la mise en pratique du traité de commerce. Le contrôleur général ne sut pas mieux remplir son devoir. Il ne se préoccupa pas de la diminution de recettes que la fraude allait causer à l'État; il ne songea pas que si la douane restait désarmée vis-à-vis d'elle, si elle n'était pas guidée par les instructions les plus précises, le Trésor en souffrirait et l'industrie française éprouverait une perturbation de nature à réagir sur la prospérité du pays. Les précautions à prendre pour assurer le paiement des droits *ad valorem* furent pour lui questions secondaires, indignes de son attention ; et il en résulta que le service de la douane accepta de confiance les déclarations de valeurs faites par les négociants anglais, ne s'aperçut pas de leur insuffisance ou fut impuissante à la constater régulièrement. D'énormes quantités de marchandises, valant, paraît-il, de 35 à 40 millions de livres, furent par suite importées d'Angleterre, en n'acquittant que les taxes applicables à des marchandises qui auraient valu une douzaine de millions. Dupont de Nemours et son collègue à l'intendance du commerce, Boyetet, qui a publié en 1789 un recueil très intéressant de mémoires relatifs au traité de commerce avec l'Angleterre, prétendent que dans le principe la fraude dépassait même d'ordinaire les deux tiers de la valeur. On ne tarda pas à chercher les moyens d'y remédier, mais il est incontestable que, par la faute de notre administration, l'économie du traité se trouva tout d'abord faussée au détriment de nos fabricants.

A l'inverse, nos exportations étaient soumises en Angleterre à un régime bien différent. Le ministère avait enjoint à la douane de se montrer très rigoureuse, et elle se conforma à cette injonction. Des cargaisons de vin furent repoussées

sous le prétexte que les bâtiments qui les apportaient n'avaient pas le tonnage réglementaire; des eaux-de-vie furent saisies, par le motif que les barils qui les contenaient n'avaient pas la capacité voulue; des pièces de batiste subirent le même sort, lorsqu'il n'y en avait pas cent par ballot; les carrosses ne furent admis qu'à l'état brut, les garnitures intérieures et les stores en soie étant assimilés aux soieries frappées de prohibition; les tabatières en écaille furent proscrites, tantôt parce que le carton sur lequel elles étaient montées n'était pas compris parmi les objets dont l'importation était licite, tantôt parce qu'elles étaient ornées d'un cercle en métal, d'une peinture ou d'une gravure, toutes choses non dénommées dans le traité. Ces difficultés tenaient peut-être pour partie à des excès de zèle de la part d'agents qui avaient à appliquer une nouvelle législation; mais elle n'entravèrent pas moins nos exportations.

Enfin notre gouvernement n'adopta pas une mesure qui, dans la pensée de Vergennes, aurait dû être le complément du traité de commerce avec la Grande-Bretagne. Afin de faciliter à nos manufacturiers la concurrence contre leurs rivaux d'Angleterre, le ministre des Affaires étrangères avait considéré comme essentiel, nous apprend le rapport fait en 1802 par Gérard de Rayneval, « d'affranchir notre industrie indigène des différents droits et péages auxquels elle était soumise dans la circulation intérieure, droits qui grevaient ses produits de 10 à 15 pour 100 en sus du prix de revient ». Il avait demandé au contrôleur général qu'en attendant l'abolition des droits de traite à l'intérieur, « toute marchandise de même espèce qu'une marchandise anglaise fût affranchie de tous les droits d'entrée ou de sortie d'une province à une autre et circulât librement dans tout le royaume ». Mais rien de tout cela ne fut réalisé, les traites intérieures continuèrent d'être perçues, et Vergennes étant mort au mois de février 1787, ni Calonne ni ses

successeurs ne songèrent à débarrasser notre industrie d'entraves qui gênaient ses exportations.

A raison de tous ces faits, des plaintes ne tardèrent pas à se faire entendre en France, et un mécontentement assez vif éclata dans plusieurs villes manufacturières. Nous aurons à les exposer. Mais à la fin de 1786 les imperfections du traité n'avaient pas encore apparu, et l'on se réjouissait au contraire de ce que des relations plus intimes, convenant à un temps de paix et à deux grands peuples industrieux, fussent sur le point de s'établir avec le Royaume-Uni.

CHAPITRE VIII

I. Prospérité intérieure de la France sous le ministère de Calonne. — Au mois d'août 1786, ce ministre révèle à Louis XVI la nécessité de vastes réformes financières pour combler le déficit; il réclame l'imposition des privilégiés et la prompte convocation d'une assemblée des Notables. — Louis XVI adhère à cette proposition. — Mémoire de Calonne pour hâter la réunion des Notables. — Illusions de ce ministre sur les chances qu'avait son plan d'être adopté d'enthousiasme. — Vergennes hésite avant de se rallier à ce plan. — Motif pour lequel il finit par l'adopter. — Il ajourne à 1787 la réunion des Notables. — II. Dans l'espoir d'arrêter la baisse des fonds publics Calonne édicte, en septembre 1786, un nouvel arrêt contre l'agiotage — Il se fait prêter 70 millions par la Caisse d'escompte et lui accorde le privilège d'être, pendant trente ans, la seule banque d'émission en France. — Intervention de Calonne à la Bourse avec les fonds du Trésor; motifs qui le déterminent. — Imprudence avec laquelle il agit. — Spéculation sur les actions de la Compagnie des Indes. — *Dénonciation de l'agiotage*, par Mirabeau. — Crise à la Bourse e perte qui en résulte pour le Trésor. — III. Publication de la *Vie de Turgot*, par Condorcet. — Calonne décide Louis XVI, au mois de décembre, à convoquer l'assemblée des Notables pour le mois de janvier 1787. — Termes dans lesquels cette nouvelle est renduc publique.

I

Quelle que soit la gravité des reproches que mérite l'administration de Calonne, il faut reconnaître que le temps de son ministère a été la période la plus brillante du règne de Louis XVI. Les villes s'embellissaient, l'industrie et

l'agriculture étaient florissantes, le travail était bien rémunéré, les impôts paraissaient moins lourds, l'avenir semblait tranquille, et aucune inquiétude ne troublait le calme des esprits. Suivant la remarque de Marmontel[1], « tout le monde était content ». En effet, à voir tous ces signes extérieurs de prospérité, les dépenses auxquelles se livrait le gouvernement, les faveurs qu'il prodiguait, les masses d'argent que lui procuraient les emprunts, les Français ne pouvaient guère supposer que la ruine était imminente et que la monarchie vivait ses derniers beaux jours. Tous les hommes qui ont connu cette époque proclament les illusions auxquelles ils cédaient. « Qu'il était donc étrange, a écrit l'un d'eux[2], le spectacle qu'offrait alors la France ! Aussi longtemps qu'avait duré la guerre d'Amérique, le sort de cette guerre avait tenu les esprits en suspens, et tous les sentiments étaient venus se confondre dans un véritable patriotisme. La paix venait d'être conclue et non pas sans gloire. Le but qui avait fait entreprendre cette guerre était enfin rempli... La honte du traité de Paris était effacée, le présent semblait assuré et l'avenir ne s'offrait que sous de riantes couleurs. L'abondance régnait dans nos ports et sur nos marchés. Les capitaux affluaient à Paris, et comme si les dons du ciel avaient dû couronner ceux de la politique, les récoltes en tous genres des années 1784 et 1785 avaient été admirables. La liberté était venue s'établir au milieu de la France sans que personne l'eût appelée. On savait que les lettres de cachet, jadis si redoutables, n'étaient plus qu'un secours à quelques familles malheureuses. On écrivait, on parlait, on discutait de toutes matières... La cour péchait par la légèreté, mais elle n'en paraissait que plus aimable aux yeux de la ville et des provinces. Un air de contentement animait d'un charme nouveau nos lieux de réunion, nos sociétés de famille ; il semblait qu'on respi-

[1] *Mémoires*, II, 225.
[2] Beugnot, *Mémoires*, I, 54, 55.

rât, dans ce beau pays de France, le parfum de la félicité publique. »

Louis XVI partageait l'optimisme de ses sujets, et, n'allant pas au fond des choses, se fiant aux affirmations rassurantes de son contrôleur général, témoin de la constante bonne humeur de celui-ci, il ne cherchait pas à résister à un entraînement de dépenses qu'il ne croyait pas être au-dessus des forces du Trésor royal. Il arriva pourtant un moment où Calonne fut acculé à la nécessité de lui révéler la véritable situation. L'année 1786 était à peine écoulée à moitié, que, « pénétré de la nécessité pressante de remédier au déficit annuel [1] », convaincu, d'autre part, de l'impossibilité de recourir à de nouveaux emprunts, le ministre des finances se décida à prendre une résolution hardie.

Au mois d'août, il annonça donc à Louis XVI qu'un déficit avait existé sous ses prédécesseurs, qu'il s'était en vain efforcé de le réduire, et que ce déficit avait pris, par l'effet de circonstances plus fortes que sa volonté, une extension telle que le moment était venu d'aviser. Il ajouta que, pour soustraire le gouvernement à des embarras qui allaient croissant, qui lui enlevaient toute liberté d'action, qui affaiblissaient l'autorité royale, il fallait absolument chercher, dans le remaniement des impôts, un supplément de ressources suffisant pour mettre les recettes au niveau des dépenses. Comment rendre les impositions plus productives? Suffisait-il d'augmenter celles qui existaient? Calonne expliqua à Louis XVI qu'il y aurait à cela les plus graves inconvénients, que le Tiers était déjà surchargé, qu'il supportait des taxes mal réparties et d'une criante inégalité, qu'en le surtaxant encore on s'exposerait à une dangereuse impopularité, et que, pour donner aux nouveaux droits toute leur efficacité, pour qu'ils rentrassent facilement et eussent un fort rendement, sans accabler aucune classe de contri-

[1] *Requête au roi.*

buables, ils devaient avoir une base très large, ne pas comporter d'exemptions, et atteindre les privilégiés des deux premiers ordres, aussi bien que les non-privilégiés. « Ce que la situation des finances exige, lit-on dans le rapport que Calonne remit au roi le 20 août, sous le titre de *Précis d'un plan d'amélioration des finances*, le redressement des abus doit le procurer ; et c'est dans un régime plus uniforme, plus égal, plus juste, que Votre Majesté peut trouver en même temps et l'augmentation nécessaire de ses revenus, et le soulagement de ses peuples... L'égalité proportionnelle dans la répartition de l'impôt, sans qu'il puisse y être dérogé par aucun privilège, par aucune exception ni exemption quelconque, est la première de toutes les lois, le plus sûr de tous les moyens d'augmenter le revenu public, sans surcharger les peuples, et le seul secret qu'il y ait à chercher en finances. Les réclamations qui pourront s'élever ne peuvent prévaloir sur ce qu'exigent également le devoir d'une stricte justice et le bien général de l'État. » Le ministre proposa, en conséquence, à Louis XVI, d'établir, au lieu et place des vingtièmes, une contribution foncière qu'il appelait subvention territoriale, et qui serait assise avec une égalité absolue sur le revenu de toutes les terres, quelle que fût la qualité des propriétaires. Il comptait ajouter à cette contribution un impôt sur le timbre, auquel seraient de même soumises toutes les classes de contribuables, et qui frapperait surtout les plus riches, le nombre et l'importance des actes étant proportionnels à la richesse.

Ces deux mesures ne formaient qu'une partie du plan de Calonne. Celui-ci entretint en outre le roi de son projet de constituer des assemblées provinciales, lesquelles seraient électives et où n'existerait plus la division des ordres ; d'adoucir le régime de la taille et de la gabelle ; de supprimer la corvée et les traites intérieures ; de rendre libre le commerce des grains ; d'assurer le remboursement de la dette du clergé ; d'accomplir dans le budget une vingtaine de

millions d'économies, etc. C'étaient bien des réformes à la fois, mais le contrôleur général ne cacha pas à Louis XVI qu'il se proposait « de reprendre en sous-œuvre l'édifice entier, pour en prévenir la ruine ». Il ajoutait que son plan ne constituait d'ailleurs pas « une invention », et qu'il se bornait à reproduire « le résumé des vues de bien public aperçues depuis longtemps par les plus habiles administrateurs ». Toutefois, Calonne était assez perspicace pour prévoir des résistances, et la versatilité du roi n'était pas faite pour le rassurer. Il lui disait donc dans le mémoire du 20 août : « Il ne faut pour remuer et remonter la machine de l'État que l'appui d'une volonté ferme de Votre Majesté. Si, après avoir entendu et jugé, elle me l'accorde, cette volonté inébranlable sans laquelle il ne faut rien entreprendre, si elle veut bien m'en donner sa parole sacrée, je ne crains pas de garantir le succès; et ce succès sera, Sire, le salut de votre empire, la gloire de votre règne, le bonheur de vos jours; il vous assurera de plus en plus l'amour de vos peuples; il vous tranquillisera à jamais sur l'état de vos finances ».

Une autre condition parut à Calonne nécessaire à la réussite de son plan de réformes : c'était de le soustraire à la critique malveillante des parlements. Pour cela, il ne vit qu'un moyen, qui était de le soumettre à l'approbation d'une assemblée des Notables. « Je supplie Votre Majesté, dit-il à la fin de son mémoire du 20 août, de regarder comme une condition vraiment essentielle de l'entreprise, une assemblée des Notables de son royaume, qu'elle présiderait elle-même, et où toutes ses vues de réformation, tous les changements qui amèneraient le nouvel ordre qu'elle jugera à propos d'établir, toutes les lois destinées à constituer le régime amélioré de son empire, seraient annoncées avec la plus importante solennité, et discutées librement en présence de Votre Majesté, assistée de tous ses conseils réunis, des grands de son royaume, des chefs

de ses cours souveraines, et des membres choisis de tous les ordres de l'État, pour être ensuite arrêtées définitivement dans cette auguste assemblée, et promulguées dans tout le royaume, sans qu'il puisse y avoir lieu à aucune réclamation. » Le contrôleur général se flattait donc de ne rencontrer auprès des Notables aucune opposition sérieuse, et de leur faire adopter ses combinaisons en vue de la disparition du déficit. Il comptait en outre sur l'appui de l'opinion publique, et il espérait que les parlements, cédant à l'entraînement général, n'oseraient pas protester. Enfin il exposa au roi qu'afin de déjouer les mauvaises volontés, il importait que le secret fût soigneusement gardé, et qu'afin de se procurer les ressources indispensables à l'acquittement des premières dépenses de 1787, l'assemblée des Notables devait être réunie le plus tôt possible, c'est-à-dire dès le mois de novembre 1786.

Avec quels sentiments Louis XVI écouta-t-il son contrôleur général ? Lui reprocha-t-il de lui avoir caché pendant trois ans l'état déplorable des finances, et de lui avoir fait tenir, dans le préambule de plusieurs édits, un langage rassurant, qui avait trompé son peuple ? Lui fit-il sentir que les vastes combinaisons dont il lui parlait n'avaient guère de chance d'être bien accueillies, venant d'un ministre qui, plus que tout autre, avait exagéré les dépenses, et qui au surplus manquait totalement de ce prestige que les hommes au pouvoir gagnent par une vie laborieuse, par le désintéressement personnel, par leur dévoûment aux grands intérêts de leur patrie ? Tout autre prince que Louis XVI, suivant l'expression d'un historien [1], « aurait chassé Calonne de sa présence ». Mais le roi de France était incapable d'une résolution énergique ; il n'osa donc pas lui adresser de reproches, et la pensée ne lui vint même pas de se séparer de lui. Il n'eut pas d'ailleurs une compré-

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 469.

hension nette de la portée des réformes dont l'entretenait le contrôleur général, et on raconte qu'il lui dit : « Mais c'est du Necker que vous me donnez là ; c'est du Necker tout pur. — Sire, lui aurait répliqué Calonne, dans l'état des choses on ne peut rien offrir de mieux ». Louis XVI se trompait : ce n'est pas du Necker, c'est du Turgot qu'on lui offrait. Le programme exposé par Calonne était en effet dans ses grandes lignes emprunté aux idées de Turgot, et il touchait aux privilèges du clergé et de la noblesse avec bien plus de hardiesse que Necker n'avait cru pouvoir le faire.

Convenait-il au roi de reprendre l'expérience qui avait échoué au début de son règne ? Il ne se le demanda pas, et, comme toujours, il céda à la volonté d'autrui. De même qu'il n'avait pas cru changer de politique en remplaçant Turgot par Clugny, et Necker par Joly de Fleury, qu'il avait d'abord été partisan des doctrines réformatrices sans les comprendre, puis qu'il les avait abandonnées sans cependant y renoncer, et qu'il n'avait pas soupçonné, durant le ministère de Calonne, que les dépenses des départements ministériels dépassaient infiniment le montant des recettes normales, de même il ne distingua pas que le plan du contrôleur général l'entraînait à une nouvelle évolution, et qu'il l'exposait à entrer en lutte avec les deux ordres privilégiés. Il ne prévit pas davantage que ce plan était de nature à surexciter dans le tiers état le goût des bouleversements sociaux et la passion de la liberté, qu'il courait risque de n'être pas approuvé par l'assemblée des Notables, et que s'il était repoussé par cette assemblée, il deviendrait sans doute nécessaire de convoquer à bref délai les États généraux, convocation qui serait pour la royauté la plus grosse des aventures. Avec sa naturelle imprévoyance et son apathique timidité, il ne soupçonna rien de tout cela, et, après avoir écouté les communications de son contrôleur général, il se borna à lui demander des rapports écrits sur les pre-

jets dont il lui avait fait part, et sur l'époque la plus convenable pour la réunion des Notables, rapports au sujet desquels il prendrait l'avis du comte de Vergennes.

Calonne ne tarda pas à lui soumettre des *Observations sur l'époque à fixer pour l'exécution du projet présenté au roi.* Ce second mémoire avait surtout pour but de démontrer l'utilité qu'il y aurait à se hâter. Le ministre, en effet, « avait coûte que coûte pourvu au besoin de l'exercice courant; il avait tant bien que mal équilibré son budget; mais il ne s'était pas préoccupé de l'exercice suivant, parce qu'il comptait d'ici-là trouver à sa disposition les impôts projetés. Si cette ressource venait à faillir ou seulement à subir un retard, l'année 1787 menaçait d'offrir, comme les précédentes, une insuffisance d'actif, augmentée par la cessation du troisième vingtième. Calonne s'en effrayait à juste titre. Le point essentiel, disait-il dans ses *Observations*, et sur lequel j'ose insister aussi vivement que j'en sens le besoin, c'est de décider bientôt et de fixer l'époque de l'exécution, parce qu'en attendant toute opération demeure suspendue, toute prévision d'arrangement pour l'année prochaine est impossible, et que si les projets n'étaient point arrêtés pendant le voyage de Fontainebleau, pour pouvoir être annoncés et conclus en novembre, l'embarras serait extrême, peut-être même le mal irréparable [1] ». Il s'attachait ensuite à établir que son plan tout entier pouvait être en une fois présenté aux Notables, et accepté par eux avant la fin de 1786; puis, dans l'hypothèse où le roi voudrait ne leur soumettre que quelques-uns de ses projets, il insistait pour qu'ils fussent saisis de ceux relatifs à la subvention territoriale, à la suppression des douanes intérieures, à la transformation de la Caisse d'escompte en une banque nationale, à la prorogation des remboursements les plus prochains à la charge de l'État, et au rachat des rentes foncières. Il s'engageait à

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 122.

prendre devant les Notables l'engagement formel d'opérer des économies dans les différents services publics, et il exhortait le roi, pour le cas où il y aurait une seconde session des Notables en 1787, à annoncer dès la première « l'ensemble du plan, pour ne pas l'énerver en le morcelant, et ne pas faire perdre l'applaudissement national qu'il doit produire, lorsqu'il sera vu dans sa totalité ».

Calonne, on le voit, était enthousiaste de ses projets, et il leur attribuait un si grand mérite qu'il n'admettait pas, pour ainsi dire, qu'ils pussent être discutés. Mais supposer qu'en moins de deux mois les Notables auraient le temps de prendre connaissance de l'état des finances ; de renoncer, au nom des deux premiers ordres, à l'exemption d'impôt qui formait pour le clergé et la noblesse un antique privilège; de reporter jusqu'aux frontières du royaume les bureaux des traites, malgré l'intérêt que certaines provinces croyaient avoir à ne pas subir le même régime douanier que le reste de la France ; de déclarer rachetables les rentes foncières, que tant de propriétaires, dont elles constituaient souvent le principal revenu, tenaient au contraire à conserver intactes ; enfin d'agrandir le rôle de la Caisse d'escompte, institution mal vue par la généralité du public, en dépit des services qu'elle rendait au commerce : supposer que tant de questions importantes seraient résolues en quelques semaines, c'était se faire illusion et méconnaître les sentiments qui poussent d'honnêtes gens, réunis en assemblée, à peser les avantages et les inconvénients des mesures qu'on leur propose. D'un autre côté, n'était-il pas vraisemblable, étant donné le caractère irrésolu de Louis XVI, que celui-ci ne se déciderait pas immédiatement à convoquer les Notables, et qu'il tâcherait du moins de gagner du temps? Calonne connaissait trop le roi pour ne pas avoir cette crainte; aussi mit-il dans ses *Observations* une insistance particulière à combattre un parti qu'il qualifiait de dangereux : « celui de renvoyer tout le projet à l'année prochaine,

et de se réduire à la fâcheuse nécessité de recourir encore, à la fin de celle-ci, à la ressource d'un nouvel emprunt, qui serait nécessairement très considérable, qui éprouverait sûrement beaucoup d'opposition de la part du parlement, qui donnerait lieu à des réclamations d'autant plus plausibles qu'on ne pourrait plus donner pour motifs les dettes de la guerre; qui obligerait de découvrir la vraie cause de sa nécessité, c'est-à-dire l'énorme déficit de la recette; qui ferait en conséquence une plaie irréparable au crédit, qu'on doit regarder aujourd'hui comme le soutien de toute la machine ».

Il était impossible de parler plus net et de mieux dévoiler le vide affreux du Trésor. Cependant le contrôleur général ne réussit qu'à moitié à faire partager sa manière de voir à Louis XVI et aux deux ministres qu'il dut, par ordre du roi, entretenir de ses plans : Vergennes et Miroménil.

Tous deux étaient partisans des anciennes maximes de la monarchie absolue, et l'idée de réunir une assemblée de Notables à laquelle on soumettrait les projets arrêtés par Louis XVI, comme si la volonté de celui-ci avait besoin, pour devenir loi, de l'approbation de ses sujets, cette idée ne pouvait que leur être antipathique. Ils étaient également portés à accueillir avec défiance les projets tendant à imposer le clergé et la noblesse, à créer des assemblées provinciales, à remplacer la corvée par une taxe sur la propriété, à éteindre les rentes foncières, etc. Leur première impression, en écoutant Calonne, ne fut donc pas favorable, et ils demandèrent à réfléchir. Vergennes fit rédiger, afin de s'éclairer, des mémoires sur la composition des anciennes assemblées des Notables, sur leurs résultats, et sur le point de savoir s'il convenait d'en convoquer une. L'un de ces mémoires [1], qui est particulièrement bien fait, s'attache à démontrer que la réunion d'une assemblée

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1400.

de Notables serait désavantageuse pour le roi, pour les ministres et pour la nation. Il constate qu'avec le courant d'idées qui est répandu dans le royaume, dès qu'on saura que le gouvernement fait appel à des Notables, on se figurera qu'une rénovation générale de l'État doit sortir de leurs délibérations. « Mais cette assemblée durera un mois, deux mois, trois au plus, elle mourra enfin, et lorsqu'après une révolution de temps convenable, on n'en verra point sortir de résultat qui réponde par sa grandeur et son importance aux idées fantastiques et gigantesques que l'on s'en sera formées, n'est-ce pas la marche naturelle de l'esprit et du cœur humain de passer de cet enthousiasme au mépris? L'assemblée en sera couverte, la tache se répandra en quelque sorte sur ceux qui l'auront convoquée, et la pourpre royale même aura peine à en défendre le monarque. » Si, après la clôture de l'assemblée, les ministres opèrent des réformes, on ne leur en sera pas reconnaissant, car on ne manquera pas de dire que celle-ci les a inspirées; si au contraire ils n'en font pas, on s'en prendra à eux de l'avortement des espérances même les plus chimériques. Enfin l'intervention des Notables est inutile, car il appartient au gouvernement d'alléger de sa seule initiative « le faix des impositions, soit par la diminution même de la somme imposée, soit par une répartition plus égale de cette somme, soit enfin par la suppression de l'arbitraire. » La conclusion de l'auteur du mémoire est la suivante : « Que faudra-t-il faire pour réformer les abus réellement existants et reconnus, et pour parvenir par cette réforme, selon le vœu du roi, à augmenter le bonheur de son peuple? Ce qu'il faudra faire? Ce que ne pourra même tenter l'assemblée des Notables, qui n'est que consultative : exécuter. Car, encore une fois, ce ne sont ni les projets, ni les supplications, seuls objets que vous laissiez à l'assemblée, qui manquent : c'est l'exécution. Rassemblez donc vos forces chacun dans vos départements, vous que le roi a faits dépo-

sitaires de l'exercice d'une partie de ses fonctions, éclairez-vous dans le silence avec les hommes les plus habiles, élaborez vos projets d'améliorations, coordonnez-les en Conseil avec ceux de vos collègues, arrêtez-les définitivement sous les yeux du roi, et exécutez ».

Ces considérations étaient bien propres à entretenir les hésitations de Vergennes. Toutefois ce ministre était assez clairvoyant pour se rendre compte que le conseil d'agir était plus facile à donner qu'à suivre. En effet, tout édit promulguant des réformes fiscales aurait besoin d'enregistrement : or, les parlements enregistreraient-ils des édits portant suppression de privilèges pécuniaires, répartition plus égale des impôts et accroissement des revenus de l'État ? Cette attitude patriotique et désintéressée n'était pas à attendre de leur part. Le contrôleur général dépeignit avec art l'impuissance à laquelle leur opposition réduisait le roi et ses ministres, il montra à ses deux collègues qu'il fallait leur opposer une assemblée qui fût comme l'image des trois ordres de la nation, bref il finit par leur persuader non seulement que son plan produirait pour la France et pour le gouvernement les plus heureuses conséquences, mais encore qu'il porterait un coup terrible à l'autorité des parlements, que ceux-ci n'oseraient pas entrer en lutte avec les vœux des Notables, et que le roi, une fois le déficit comblé et les recettes annuelles portées au niveau des dépenses, régnerait plus librement qu'il ne l'avait jamais fait.

Ces perpectives, surtout celle d'affaiblir les parlements[1],

[1] « L'assemblée des notables allait accueillir avec empressement les innovations qui lui seraient présentées et elle ne pouvait manquer d'être regardée comme l'organe du vœu national... Le parlement serait réduit à s'abaisser sous l'empire de l'opinion publique, ou s'il osait encore essayer quelque résistance, ses vaines clameurs, désarmées d'avance par tous les ordres de l'Etat, n'inquiéteraient plus l'autorité royale; forte du suffrage de l'élite de la nation, elle déploierait avec succès l'appareil de la toute-puissance... Tel fut le point de vue sous lequel ce projet fut présenté au roi. » (Sallier, *Annales françaises*, 39.)

séduisirent Vergennes et Miroménil, mais, à l'exemple de Louis XVI, ils ne sentirent pas le besoin de se presser. Il fut donc convenu que l'on réunirait les Notables en 1787, que, d'ici-là, afin d'éviter les objections de la reine et du baron de Breteuil, on ne communiquerait cette résolution ni à Marie-Antoinette, ni au ministre dont elle prenait le plus volontiers les avis, et on se fia à l'habileté de Calonne pour trouver des expédients financiers qui lui procurassent de l'argent. Calonne était ainsi mis dans une situation très difficile, qu'il a décrite en ces termes[1] : « Ce n'était point assez d'être vivement occupé du parti à prendre pour l'avenir : il fallait l'être encore plus de celui qu'exigeait le présent, et surtout ne laisser paraître ni le travail de l'un ni l'inquiétude de l'autre. Il était également important que le déficit ne fût pas connu avant le moment marqué pour le découvrir, et que le danger de l'intervalle à franchir jusqu'à ce moment ne pût pas être aperçu. J'étais donc obligé de cacher sans cesse, sous des dehors tranquilles et sereins, les anxiétés qui me tourmentaient intérieurement ; je devais préférer le reproche même de dissipation au soupçon de l'embarras ». Jusqu'au bout il entendait rester fidèle à sa politique financière, consistant à dépenser beaucoup afin de faire croire que le Trésor était riche.

II

Les fonds pourtant lui manquaient. Comment allait-il pourvoir aux paiements les plus rapprochés ? L'emprunt de décembre 1785 se plaçait avec une peine extrême, les acheteurs ne se présentaient que lentement, et au lieu de

Et Sallier ajoute en note : « Ce que je dis là n'est pas une simple présomption fondée sur la vraisemblance ; c'est un fait positif que j'ai su dans le temps même d'un ministre d'Etat, mon parent ».

[1] *Requête au roi*, 105.

chercher la cause de leur peu d'empressement dans la défiance que ses gaspillages inspiraient aux capitalistes, le ministre en rendit responsables les spéculateurs à la Bourse. Il est de fait que, malgré les édits de l'année précédente, l'agiotage avait recommencé avec plus d'ardeur que jamais. « On voit recommencer depuis peu, remarquait Bachaumont, les mêmes manœuvres proscrites, il n'y a pas un an, parmi les joueurs en finances. Dans le jardin du Palais Royal, dans le Camp des Tartares (on appelle ainsi l'emplacement où sont les baraques de bois, à cause que c'était cet hiver le rendez-vous de tous les escrocs, filous, mauvais sujets, dont abonde cette capitale), dans les cafés et jusque dans les clubs, on ne rencontre que des pelotons de banquiers, négociants, courtiers, agioteurs de toutes professions, qui font des marchés, des spéculations, des paris de cette espèce : cette frénésie agite les gens les moins faits par leur état pour s'en mêler. On cite entre autres l'abbé d'Espagnac, prêtre, chanoine de l'église de Paris, prédicateur, homme de lettres, qui en peu de temps a gagné 1,500,000 livres[1] ». Calonne pensa qu'en gênant les opérations des spéculateurs, il les déciderait peut-être à délaisser les autres titres au profit des effets royaux. En conséquence il résolut de renforcer les dispositions adoptées antérieurement, et, par un arrêt du Conseil en date du 22 septembre 1786, il ordonna « qu'il ne pût être fait à l'avenir aucun marché d'effets royaux ou autres effets publics ayant cours à la Bourse, pour être

[1] *Mémoires secrets*, XXXII, 92. — Un mémoire manuscrit, qui existe aux *Archives du ministère des Affaires étrangères* (fonds France, 1400), fait connaître qu'au 10 juillet 1786 les actions de la Compagnie des Indes avaient, sur le mois précédent, baissé de 1,410 livres à 1,350, celles de la Caisse d'escompte de 8,000 livres à 7,700, celles de la Compagnie des eaux de 3,980 livres à 3,525, et il attribue cette baisse aux spéculations des administrateurs de la Compagnie des Indes, qui, ayant besoin d'augmenter leur capital, avaient, au mois de février précédent, fait monter leurs actions de 1,100 livres jusqu'à 2,000 livres, puis avaient créé 20,000 actions nouvelles. Les hauts cours pratiqués sur les titres de leur société n'avaient pas pu se maintenir, et leur baisse avait entraîné le reste du marché.

livrés à un terme plus éloigné que celui de deux mois à compter du jour de sa date » ; il prescrivit aux agents de change d'inscrire sur leurs registres, à leur date véritable, toutes les négociations par eux effectuées ; et il évoqua devant le Conseil du roi « la connaissance des contestations nées et à naître au sujet des marchés à terme et compromis d'effets royaux ou autres ». Mais ces prescriptions entraveraient-elles mieux l'agiotage que celles qui les avaient précédées ? Calonne paraissait en douter, car, dans le préambule de l'arrêt, il s'était exprimé ainsi : « Quelle que puisse être l'efficacité de cette nouvelle mesure pour arrêter le cours des spéculations désordonnées qui font gémir les gens sensés, Sa Majesté doit compter encore plus sur l'impression salutaire que fera sans doute sur tous les esprits le témoignage public du mécontentement qu'elle aurait de la conduite de ceux qui continueraient de s'y livrer ». Pour que le rédacteur de l'ordonnance du 22 septembre 1786 avouât qu'il comptait plus sur la crainte des spéculateurs de mécontenter le roi en continuant leurs jeux de Bourse, que sur les précautions prises par l'ordonnance elle-même, il fallait qu'il considérât celle-ci comme une œuvre vaine, et l'agiotage comme un mal impossible à détruire.

Le considérait-il d'ailleurs comme un mal, et avait-il sérieusement envie de le refréner? Si telle était son intention au mois de septembre 1786, elle ne tarda pas à se modifier du tout au tout. On approchait de la fin de l'année ; l'assemblée des Notables n'était pas encore convoquée et il n'y avait à attendre de ressources ni d'une augmentation d'impôts, ni de l'émission d'un emprunt public. Dans ces conditions, Calonne, oubliant l'arrêt du Conseil de 1783, dans lequel il avait cependant affirmé la nécessité de laisser à la Caisse d'escompte une complète indépendance à l'égard du Trésor, ne vit d'autre moyen d'avoir de l'argent que de s'en faire prêter d'une façon détournée par cet établissement ; et, d'autre part, comme une baisse se produisait sur

les cours des valeurs d'État, il prit le parti, lui qui avait proscrit les marchés à terme, de se livrer à un vaste ensemble de spéculations pour le compte et aux frais du Trésor.

En ce qui concerne la Caisse d'escompte, la combinaison qu'il adopta fut de l'autoriser, ou plutôt de la contraindre, à augmenter son capital et à verser au contrôle général, « comme cautionnement des engagements de la Caisse envers le public », la totalité du montant des nouvelles actions. Agir de la sorte, c'était, sous une autre forme, renouveler la faute qu'avait commise d'Ormesson en 1783, lorsque ce ministre s'était fait consentir par cette société un prêt à la suite duquel elle avait failli sombrer; c'était appauvrir la Caisse, car les sommes qu'elle allait déposer au Trésor seraient soustraites à sa libre disposition, elle ne pourrait s'en servir pour accroître le chiffre de ses affaires, elle en tirerait un intérêt moindre que si elle était en mesure de les faire fructifier dans ses opérations de banque, et elle n'en aurait pas moins à rémunérer à l'avenir un capital beaucoup plus élevé que par le passé. En outre, sa solvabilité dépendrait dorénavant d'une façon très intime de la solvabilité de l'État. Les administrateurs de la Caisse d'escompte auraient donc dû repousser avec énergie la combinaison ministérielle. En 1786 leur établissement avait escompté pour plus de 500 millions d'effets, et il était évident que le prêt fait à l'État, tout en triplant le fonds social, n'amènerait aucun développement dans le chiffre des escomptes. Cependant ils cédèrent à Calonne comme ils avaient cédé à d'Ormesson : ils consentirent à créer 20,000 actions nouvelles, chacune de 4,000 livres, et à avancer à l'État, moyennant un intérêt de 5 pour 100, une somme de 70 millions. Par suite, le capital de la société se trouva porté à 100 millions, dont 30 millions seulement pouvaient servir aux opérations commerciales. En compensation de son avance au Trésor, la Caisse obtint le privilège

d'être pendant trente ans la seule banque d'émission qui fonctionnerait en France, et d'augmenter sa circulation de billets (Arrêt du Conseil du 18 février 1787). Le droit attribué à la Caisse d'escompte de pouvoir seule, pendant trente ans, émettre des billets de banque constituait pour cet établissement un avantage considérable, et il était légitime que l'État ne le conférât à la Caisse que moyennant finance. Mais les actionnaires et le public n'y attachèrent pas beaucoup d'importance, attendu que la Caisse d'escompte était en fait l'unique banque dont les billets circulassent, et que la création d'une banque rivale ne paraissait pas probable. Ils s'inquiétèrent au contraire de la grosseur du prêt qu'elle faisait à l'État, et ils virent un grand danger à ce qu'elle liât pour ainsi dire son sort à celui du Trésor. Les actions, qui en octobre 1786 dépassaient le cours de 7,700 livres baissèrent donc sensiblement, et quelques déposants retirèrent leurs fonds. Toutefois ces mauvaises dispositions ne durèrent pas. La Caisse d'escompte jouissait d'un crédit si bien assis que les nouvelles actions trouvèrent preneurs ; elle avança au Trésor les 70 millions provenant de leur création, et cette première opération de Calonne réussit aussi bien qu'il pouvait l'espérer.

Ses manœuvres de Bourse eurent au contraire le plus mauvais succès. Il essaya plus tard de les justifier. A cet effet, il commence par rappeler, dans sa *Requête au roi,* que toutes les valeurs avaient subi, depuis le mois d'octobre 1786, une baisse inquiétante, puis il ajoute : « Dans le même temps, des malheurs arrivés à plusieurs maisons de banque, de commerce et de finance, avaient fait une sensation nuisible au crédit général. Votre Majesté en aperçut d'elle-même les effets. Elle sentit de quelle conséquence il était d'en arrêter les suites et de s'occuper plus que jamais du crédit de la place, au moment où elle avait résolu de dévoiler l'état de ses finances à la nation, et dès lors à toute l'Europe... Elle s'expliqua sur la nécessité de

prévenir le mauvais effet que la moindre apparence de discrédit pouvait produire sur l'étranger, d'une manière absolument conforme aux réflexions que M. le comte de Vergennes venait de me faire faire sur le même sujet. J'en étais d'autant plus pénétré que j'avais plus de raisons de prévoir que les efforts des parieurs à la baisse seraient soutenus par ceux de l'intrigue, qui toujours saisit avidement les moments de crise, et nourrit ses espérances des malheurs publics. Je pris la liberté de joindre cette observation à toutes celles que Votre Majesté avait faites d'elle-même; j'ajoutais que, quoiqu'en général il ne me parût pas à propos que le gouvernement voulût diriger et forcer le cours des effets publics, et que jusque-là j'eusse toujours été fort éloigné de rien proposer dans cette vue, je croyais qu'en cette occasion extraordinaire, et vraiment digne d'une grande attention, il était indispensable de prendre quelques mesures pour contrebalancer les manœuvres de l'agiotage et soutenir le crédit de la place. Votre Majesté me témoigna l'approuver, pourvu néanmoins que ce fût par des voies indirectes et ignorées... L'exemple d'une nation (l'Angleterre), qui en bien des choses, et surtout en ce qui concerne le crédit, peut servir de modèle, prouve assez qu'un gouvernement sage doit se tenir en mesure de pouvoir soutenir par voies secrètes et indirectes le cours des fonds publics, quand le moment l'exige, et faire au besoin des sacrifices pour le relever ». Cette théorie est, paraît-il, séduisante pour les ministres des finances, car plusieurs ont en ce siècle suivi l'exemple qui leur avait été donné du temps de Louis XVI. Il est possible en effet que dans certains cas une intervention officielle à la Bourse soit jusqu'à un certain point justifiable; mais combien elle doit être alors discrète, surveillée de près et conduite avec discernement! Or, celle de Calonne fut aussi mal menée qu'imprudemment conçue.

Le contrôleur général, frappé de ce que l'agiotage se por-

tait presque exclusivement sur les actions de la Compagnie des Indes et sur celles de la Compagnie des eaux de Paris, en conclut, sans plus de réflexions, que si l'État se mettait à spéculer sur ces valeurs, il aurait d'autant plus de chances de réaliser des bénéfices, qu'il serait un gros joueur. On aurait compris qu'il tâchât d'attirer l'attention des spéculateurs sur les rentes et autres effets royaux, qu'il en soutînt secrètement les cours, et qu'afin d'imprimer une impulsion au crédit de l'État il consentît momentanément à un sacrifice qui eût été vite compensé par la hausse des fonds publics. Mais il ne raisonna pas ainsi, et sans essayer de changer les préférences de la spéculation, il abandonna à deux bandes d'agioteurs le soin de faire, l'une des achats d'actions de la Compagnie des Indes, l'autre des achats d'actions de la Compagnie des eaux. « Je conçus, a-t-il écrit plus tard, qu'on pourrait se servir utilement de ceux des spéculateurs qui s'étaient déclarés avec le plus de constance pour la hausse des effets. » Se confier ainsi à des agioteurs, simplement parce qu'ils avaient joué à la hausse, c'était une première imprudence ; une seconde, et plus grave, consista à ne pas leur imposer une surveillance sévère, à ne pas leur donner d'instructions précises, et à ne pas leur enjoindre de tenir le ministre au courant de leurs opérations. Bref, après leur avoir remis 11 millions et demi en assignations payables dans les derniers mois de 1787, Calonne les laissa libres d'acheter ou de vendre, suivant ce que leur conseillerait leur sagacité. La seule précaution qu'il prit, fut de leur prescrire de restituer les assignations un mois avant leur échéance; mais c'était là une précaution illusoire, car les agioteurs du contrôle général ayant reçu la permission de les déposer en gage chez les banquiers, afin qu'elles servissent de « couverture » à ceux-ci et les déterminassent à leur prêter l'argent dont ils auraient besoin, il était manifeste que si leurs jeux de Bourse tournaient mal, les assignations devraient être abandonnées aux banquiers pour couvrir les pertes. Les

intermédiaires auxquels Calonne s'était adressé se sentant ainsi livrés à eux-mêmes et soutenus par le Trésor, voulurent faire grand. Ils achetèrent à terme une masse d'actions de la Compagnie des Indes, et à la fin du mois de décembre ils se trouvèrent propriétaires de 32,500 actions[1], dont ils n'avaient pas, bien entendu, l'intention de prendre livraison ni le moyen d'acquitter le prix.

Or, il y avait alors sur la place de Paris un spéculateur plus audacieux qu'eux : il portait l'habit ecclésiastique et se nommait l'abbé d'Espagnac. Il leur avait vendu la plupart des titres par eux acquis, et, voyant leur embarras, il leur proposa de leur en racheter à terme la totalité. Ils s'empressèrent d'y consentir et lui rétrocédèrent, à 1,500 livres chaque, leurs 32,500 actions. Mais d'Espagnac ne voulait ni ne pouvait les garder, et son but était de réaliser un bénéfice énorme, au détriment des vendeurs qui s'étaient engagés à livrer des titres qu'ils ne possédaient pas. La manœuvre réussit d'abord, et les vendeurs à découvert eurent à lui payer de très grosses sommes. En vain ceux-ci tentèrent un appel au gouvernement et à l'opinion publique, et répandirent une savante consultation signée par un des plus éloquents avocats de l'époque, par Tronçon-Ducoudray, afin de prouver que les marchés qui les ruinaient devaient être annulés comme contraires aux récents édits sur la répression de l'agiotage. Le ministère se garda de poursuivre les joueurs à la hausse, et l'abbé d'Espagnac se fit de plus en plus acheteur d'actions de la Compagnie des Indes ; bientôt ses achats dépassèrent de près de dix mille le nombre des actions existant entre les mains du public. Il était de la sorte maître du marché, et il pouvait imposer des conditions aussi dures qu'il voudrait à tous ceux qui avaient impru-

[1] Le nombre des actions de cette société avait été, peu de mois auparavant, porté à 40,000, mais il n'y en avait que 37,000 en circulation, attendu que 3,000, appartenant aux administrateurs, étaient déposées dans la caisse de la compagnie.

demment promis de livrer des titres qu'ils n'avaient pas. Une émotion générale s'empara alors du monde des spéculateurs, la plupart se sentirent menacés de ruine, et on s'attendit à une crise intense pour la liquidation de la fin de mars.

Les agents du contrôle général et le ministre des finances lui-même commençaient à craindre de se trouver compromis, quand la publication d'une brochure du comte de Mirabeau vint encore compliquer pour eux la situation. Mirabeau était récemment revenu de Berlin, il avait adressé des demandes d'argent à Calonne, et celui-ci les avait éludées. Afin de se venger de cet accueil dédaigneux, et de montrer, suivant l'expression d'une de ses lettres, que « s'il était bon à prendre, il n'était pas bon à laisser [1] », il avait composé un virulent pamphlet, sous le titre de *Dénonciation de l'agiotage*, et il le livra à la publicité dans les premiers jours de mars 1787. Il y dépeignait l'excès de la spéculation comme un fléau dangereux pour l'État, et comme une cause prochaine de banqueroute ; il ne demandait pas que l'on punît les agioteurs, il insistait au contraire pour que l'on respectât la liberté des conventions [2], et blâmait les arrêts du Conseil qui avaient défendu les marchés à prime ; mais il n'avait pas de termes assez sévères pour vouer à une réprobation méritée les hommes que la soif d'un gain illicite poussait à corrompre leurs concitoyens et à ébranler la fortune publique comme les fortunes privées. Il nommait les chefs de l'agiotage : d'Espagnac, le comte de Senef, Pyron, Baroud, Lalaune, Saint-Didier, etc., et

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 649.

[2] « Faut-il proscrire, disait-il, tout agiotage et sévir contre les conventions libres ? Non, pas même quand les conventions sont nuisibles aux contractants, car leur liberté est plus importante encore que leurs richesses. Mais il faut appeler les lumières, les livres, la liberté de la presse, seuls remèdes infaillibles de ces funestes maux. Il ne faut pas de punition légale contre ceux qui s'abandonneraient à la passion du jeu ; il faut seulement conduire l'opinion publique à décerner contre eux la punition qui n'est jamais bravée, celle du mépris universel. »

déclamait contre eux ; il disait que l'accaparement des actions de la Compagnie des Indes était « le plan d'escroquerie le plus audacieux et le plus extravagant qui eût jamais été formé », que c'était « une association comparable à celle que l'obscurité des forêts dérobe aux passants » ; il se demandait comment cette bande, « qu'une main invisible semble protéger », pouvait « exécuter des opérations tout à la fois aussi immenses et aussi scandaleuses », et d'où pouvaient « lui venir les secours ». Il attaquait la Caisse d'escompte, l'accusant d'avoir méconnu « l'esprit de son institution », d'avoir contrevenu à ses statuts afin d'enfler ses dividendes, et d'avoir multiplié « ce fatal papier de circulation, source de tous nos maux ». Il prétendait d'ailleurs que les sociétés par actions devaient, dans l'intérêt général, être toutes assujetties « à un régime rigoureux ». Enfin il ne craignait pas de lancer des traits contre Calonne, contre sa prodigalité et sa complaisance pour les solliciteurs, et il ménageait encore moins Necker, coupable, suivant lui, d'avoir abusé des emprunts et d'avoir ainsi surexcité l'agiotage.

Écrite d'un style alerte et emporté, divulguant des manœuvres odieuses, et pleine de personnalités, la brochure de Mirabeau obtint de suite un grand succès, que ne purent interrompre ni les saisies pratiquées chez les libraires, ni une lettre de cachet lancée contre Mirabeau, ni des ordres d'exil remis à d'Espagnac et à trois des principaux agioteurs, Senef, Pyron et Baroud [1]. Elle eut pour

[1] Mirabeau ne fut pas arrêté : Calonne l'avait fait avertir par leur ami commun, l'abbé de Périgord, de la mesure qui allait être prise contre lui, et il ne fut pas sérieusement recherché par la police. Moins d'un mois après, il recevait même l'autorisation de rentrer à Paris. Quant aux spéculateurs menacés d'exil, les banquiers trouvèrent que leur présence était nécessaire aux arrangements qu'il fallait prendre avant la liquidation, et ils adressèrent une pétition au contrôleur général pour qu'on ne les éloignât pas de Paris. Seul l'abbé d'Espagnac fut, pour la forme, obligé de se retirer pendant quelque temps à Montargis.

conséquence de redoubler l'émotion des gens d'affaires, et d'inquiéter le gouvernement sur les suites de la spéculation insensée dans laquelle il s'était laissé entraîner. Les chefs des maisons de banque de la capitale prévinrent Calonne que, s'il ne venait pas au secours de la place, elle était à la veille d'être désorganisée par une crise qui occasionnerait faillites sur faillites. Le ministre put voir alors combien il avait été mal inspiré en intervenant à la Bourse ; en tout cas, il résolut de réparer, autant que possible, le mal qu'il avait fait. Il accepta donc, pour le compte du Trésor, tous les marchés de l'abbé d'Espagnac, il donna l'ordre de ne pas exécuter les vendeurs à découvert, et de procéder peu à peu à la revente des actions de la Compagnie des Indes ; il fournit 6 millions pour parer aux pertes les plus immédiates, et il eut à avancer 6 autres millions à des banquiers, afin de faciliter l'acquittement d'effets de commerce venant à échéance, et auxquels les accepteurs ou les signataires étaient hors d'état de faire honneur. Enfin il chargea une commission d'évaluer l'indemnité due à d'Espagnac, et cette indemnité fut fixée à 4,045,000 livres, pour 45,653 actions cédées à l'État [1]. S'il est vrai qu'une entreprise doit être jugée par ses résultats, les spéculations de Calonne, qui coûtèrent au Trésor une somme que le premier bureau des Notables, présidé par *Monsieur*, évalua à 14,600,000 livres, et qui en réalité paraît avoir notablement dépassé ce chiffre, ne peuvent en vérité être jugées avec trop de sévérité.

III

Afin de ne pas interrompre le récit des manœuvres financières du contrôleur général, nous avons empiété sur les

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 665.

événements de l'année 1787. Il nous faut maintenant revenir en arrière.

Malgré la réponse dilatoire qui lui avait été faite par le roi, lorsqu'il lui avait soumis au mois d'août son projet de de réunir une assemblée des Notables, Calonne tenait essentiellement à ce projet. Un ouvrage qui parut dans le courant de l'automne, ne fit que redoubler son désir de mener à bien le plan qu'il avait conçu. Ce plan, en effet, s'inspirait des idées de Turgot. Or, Condorcet publia une *Vie de Turgot*, dans laquelle il louait ce ministre d'avoir aboli la corvée, amélioré le régime de la taille, accordé la liberté du commerce des grains, songé à doter la France d'assemblées provinciales, projeté la suppression des impôts indirects les plus onéreux et affirmé que l'impôt le plus juste serait celui qui atteindrait le produit net de la terre, sans distinction entre les propriétaires nobles, ecclésiastiques ou roturiers[1]. Comme toutes ces réformes étaient au nombre de

[1] Le marquis de Condorcet était, en économie politique, un fidèle adepte de la doctrine physiocratique. A l'exemple de ses maîtres, il soutient dans son livre des propositions dont le succès devait bouleverser la société de son temps. Ainsi il écrit : « La justice semble exiger que chacun contribue au service public à proportion de ce dont la force publique lui assure la jouissance ». — « La propriété des fondations n'existe que par le consentement de l'autorité, et le droit de les réformer ou de les détruire, lorsqu'elles deviennent inutiles ou dangereuses, est une condition nécessaire de ce consentement. L'idée de tout établissement perpétuel renferme nécessairement celle d'un pouvoir qui ait le droit de le changer : ainsi la nation seule est le véritable propriétaire des biens qui appartiennent à ces fondations, et qui n'ont été donnés que par elle et pour elle. » — « Il est aisé de voir que la suppression des ecclésiastiques ou religieux des deux sexes absolument inutiles à l'instruction du peuple et au service des paroisses, rendrait successivement à la nation des biens immenses, dont la vente, en ranimant la culture, en augmentant le nombre des citoyens propriétaires, servirait à payer une partie de la dette publique. » — « Loin qu'un privilège puisse être une propriété, aucune puissance législative, celle même qui, exercée par le peuple en corps, semblerait avoir une autorité plus étendue, ne peut prétendre au droit de faire une loi irrévocable et de former avec quelques-uns des membres de l'Etat une convention qu'elle ne puisse jamais rompre. » (23, 88, 137, 159.) — Dans d'autres parties de son ouvrage, Condorcet réclamait la constitution d'assemblées provinciales et d'une assemblée nationale, dont les membres auraient été élus par les propriétaires sans distinction d'ordre, la

celles que Calonne se proposait de faire adopter par les Notables, l'espoir de réussir là où Turgot avait échoué, de se poser ainsi en grand ministre et d'être l'inspirateur d'une vraie rénovation sociale, séduisit de plus en plus son esprit.

Vers le milieu du mois de décembre, il déploya beaucoup d'insistance pour convaincre Louis XVI, Vergennes et Miroménil. Il leur avoua qu'il était à bout de ressources et que l'insuffisance des recettes compromettrait la sûreté de l'État, si l'on ne trouvait pas le moyen d'y parer promptement ; il leur fit craindre que les parlements n'adoptassent des remontrances, s'il était obligé de soumettre à leur enregistrement des édits conformes aux projets qu'il avait conçus ; par contre il leur vanta la docilité dont feraient preuve les Notables, l'empressement avec lequel ils accueilleraient son plan, et il en conclut que les parlements n'oseraient élever aucune réclamation contre les réformes fiscales consenties par l'assemblée des Notables. D'après lui, l'intervention de cette assemblée aurait donc pour effet certain de diminuer l'autorité des corps de magistrature. Ces diverses considérations déterminèrent enfin Louis XVI et Vergennes à se rendre à ses vues, et, dans un conseil qui fut tenu le 29 décembre 1786, le roi fit connaître son intention de réunir un mois plus tard une assemblée de Notables. La reine et les ministres qui n'étaient pas dans le secret des délibérations antérieures furent frappés d'étonnement, mais n'eurent qu'à s'incliner, car la résolution du roi était formelle. Quant au public, voici en quels termes le *Journal de Paris*, du 31 décembre, insérant une note communiquée par le contrôleur

liberté de la presse, la suppression des dîmes et l'attribution au clergé de traitements suffisants pour assurer la décence du culte, ainsi que l'entretien de la milice ecclésiastique ; il proclamait la supériorité des gouvernements monarchiques sur les gouvernements républicains, et celle du dix-huitième siècle sur ceux qui l'avaient précédé ; il déclarait croire à la perfectibilité indéfinie de l'homme et à la réunion des peuples de l'Europe dans une vaste confédération. — Telles étaient les croyances et les aspirations des Français les plus éclairés, trois ans à peine avant la Révolution.

général, lui apprit le mémorable événement sur le point de s'accomplir :

« La résolution que le roi a prise de communiquer à une assemblée de Notables de son royaume les grandes vues dont Sa Majesté s'occupe pour le bien de son État et le soulagement de ses sujets, ne peut qu'être universellement applaudie. La nation verra avec transport que son souverain daigne s'approcher d'elle et s'unir de plus en plus avec elle. Rien n'est plus capable de porter jusqu'à l'enthousiasme les sentiments dont elle est déjà pénétrée. Rien ne peut donner plus de ressort au patriotisme.... On ne sait pas encore quels seront les objets qui seront traités dans celle qui doit s'ouvrir le 29 janvier prochain. Mais on ne peut pas douter qu'elle ne doive s'occuper des objets les plus importants et les plus utiles pour le soulagement des peuples, Sa Majesté l'ayant elle-même annoncé. Tout autorise à s'en promettre les meilleurs résultats : jamais nouvelle n'excita un plus grand intérêt avec plus de raison. On dit que la liste est d'environ 140 personnes, choisies parmi les plus qualifiées et les plus éclairées du clergé, de la noblesse, de la magistrature et des principales villes : les présidents et procureurs généraux des cours souveraines y seront convoqués. »

La confiance qui animait l'auteur de cette note éclate à chaque mot. On remarquera du reste l'habileté avec laquelle elle était rédigée. En n'indiquant pas les objets sur lesquels porteraient les délibérations des Notables, et en annonçant la présentation de projets aussi utiles à l'État qu'au soulagement des peuples, elle excitait au plus haut point l'attention publique. D'un autre côté, la promesse que les chefs des cours souveraines et de nombreux magistrats siégeraient dans l'assemblée des Notables, avait pour but de concilier au gouvernement la faveur de toutes les classes de la population, habituées à considérer les parlements comme leurs défenseurs contre les entreprises du pouvoir. Il y avait plus

d'un siècle et demi que la royauté n'avait pas convoqué d'assemblée semblable. La collaboration qu'elle demandait aux Notables n'était-elle pas le signe d'une ère nouvelle, de relations plus intimes et plus fréquentes qui s'établiraient à l'avenir entre le dépositaire de l'autorité royale et la nation ? Qu'ils envisageassent ou non cette hypothèse, Louis XVI et Calonne étaient dans la joie. Le ministre se croyait sûr de jouer un grand rôle et d'être soutenu par le roi contre les intrigues et les résistances possibles. Le roi, fort de ses bonnes intentions, aimait à se rappeler l'exemple d'Henri IV, qui lui aussi avait réuni une assemblée de Notables. « Le lendemain du jour où la convocation des Notables fut rendue publique, il écrivit au contrôleur général : Je n'ai pas dormi de cette nuit, mais c'était de plaisir[1]. » Pauvre prince ! à partir de ce jour il n'allait plus avoir de repos : la Révolution commençait.

[1] Wéber, *Mémoires*, 94.

CHAPITRE IX

I. Surprise causée par la convocation de l'assemblée des Notables. On apprend qu'elle est réunie pour voter des augmentations d'impôts, et immédiatement on l'attaque. — Opinion de Bailly, de La Fayette, de Mirabeau, sur l'importance de son rôle. — Imprudence de la note publiée par Calonne pour vanter l'excellente situation des finances. — Le contrôleur général ne prend aucune mesure pour assurer à ses projets l'appui de la majorité de l'assemblée. — Pourquoi celle-ci ne se compose que de représentants des ordres privilégiés et des parlements. — L'ouverture de l'assemblée est retardée et l'opposition contre Calonne grandit. — Confiance de celui-ci, malgré le mauvais vouloir des autres ministres à son égard. — Les mémoires à soumettre aux Notables sont rédigés au dernier moment. — II. Harangue du roi à l'ouverture de l'assemblée des Notables. — Dans son discours, Calonne fait l'historique du déficit et dénonce les privilèges pécuniaires. — Il se plaint de l'inégalité des vingtièmes, et propose l'établissement d'une subvention territoriale qui frappera toutes les propriétés sans exception. — Cet impôt n'aurait pas pu procurer l'augmentation immédiate des ressources de l'État. — Mauvais effet produit sur les Notables par le discours de Calonne. — L'annonce d'un déficit considérable surprend et irrite la nation. — III. Le projet sur les assemblées provinciales tend à détruire la distinction des ordres. — Le système des impôts est critiqué dans le mémoire sur l'imposition territoriale. — Vices du mode de perception en nature proposé pour cette imposition. — Soulagements promis aux taillables et aux corvéables. — Craintes inspirées aux deux premiers ordres par le projet sur le remboursement des dettes du clergé. — IV. Objections faites par les Notables au projet sur les assemblées provinciales et à celui sur la subvention territoriale. — Calonne leur transmet en vain un ordre du roi d'avoir à les voter. — Il cherche inutilement à s'entendre avec les chefs du clergé. — Conférence du 2 mars, dans laquelle il porte le déficit à 113 millions et refuse de produire les états qui le justifieraient. — L'opposition des

Notables leur vaut de grands applaudissements. — Ils repoussent le projet sur la subvention territoriale. — Ils protestent contre un discours dans lequel Calonne avait prétendu qu'ils adhéraient à ses vues. — Diverses améliorations fiscales sont proposées par le ministre. — Objections aux projets modificatifs des droits de traite et de gabelle. — Calonne publie ses mémoires et discours et se livre à de vives attaques contre les Notables. — Ceux-ci déclarent n'avoir pour but que de protéger la nation contre l'augmentation des impôts. — Divisions dans le ministère. — A la demande de Calonne, Louis XVI destitue Miroménil, mais le même jour il destitue Calonne. — La chute de ce dernier a été la juste conséquence des fautes par lui commises.

I

« Un événement très inattendu vient de frapper tous les esprits », écrivait, à la date du 1er janvier 1787, l'ambassadeur de Suède au roi Gustave III[1]. Le sentiment de la surprise fut, en effet, celui que causa partout la nouvelle de la prochaine réunion d'une assemblée de Notables. On ne sut d'abord pas quel motif puissant avait déterminé le roi à prendre un parti aussi extraordinaire. Puis on se demanda quels objets seraient soumis aux délibérations des Notables, et quels seraient leurs pouvoirs.

On ne tarda pas à être fixé sur ces deux points, par les termes mêmes dans lesquels étaient rédigées les lettres de convocation adressées aux membres de l'assemblée. Ces lettres, dont le texte fut attentivement analysé, étaient ainsi conçues : « Ayant résolu de communiquer à une assemblée de diverses conditions de notre royaume les vues que nous avons pour le soulagement de nos peuples, l'ordre de nos finances et la réformation de plusieurs abus, notre intention est que vous vous rendiez à Versailles pour le 29 du mois de janvier 1787, jour auquel nous avons fixé l'ouverture de ladite assemblée, pour y assister et y entendre ce qui sera proposé de notre part, et nous sommes assuré que vous y

[1] De Staël-Holstein, *Corresp. diplomatique*, 35.

donnerez de nouvelles preuves de votre fidélité et de votre zèle pour notre service ». Ainsi les Notables étaient prévenus que le gouvernement les entretiendrait de questions d'impôts et de la réforme de certains abus, mais qu'il comptait sur leur assentiment à tous les projets qu'il leur communiquerait. On en conclut immédiatement que l'assemblée serait privée de toute indépendance. « Les Notables, écrivait un journaliste, ne sont ni la nation, ni les représentants de la nation, comme le disent les sots ; c'est un supplément au Conseil : ils n'ont que voix consultative. Le roi peut leur ordonner tout ce qu'il veut, et ils ne peuvent résister à rien [1] ». On comprit que le vrai but de leur réunion était de donner une apparence de consentement public à la création de nouvelles ressources pour le Trésor [2]; et aussitôt on leur dénia le droit de consentir à à aucune imposition, attendu qu'ils ne devaient leur nomination qu'au choix du souverain et qu'ils ne tenaient pas leurs pouvoirs de la nation; on souhaita ouvertement l'échec de l'assemblée, et on se mit de toutes parts à la dénigrer. Un jour on racontait qu'on avait trouvé affiché à la porte de M. de Calonne le placard suivant : « Vous êtes averti que M. le contrôleur général a levé une nouvelle troupe de comédiens, qui commenceront à jouer à Versailles devant la cour, le lundi 29 de ce mois. Ils donneront

[1] Mallet du Pan, *Mém. et corresp.*, I, 139.

[2] Les *Mémoires secrets* parlent des « premières impressions de terreur » causées par « l'annonce d'une assemblée qui ne peut guère avoir lieu sous un monarque absolu et des ministres despotiques, que dans une crise désastreuse à laquelle ils ne savent quel remède apporter ». (Bachaumont, XXXIV, 63.) — A la date du 20 janvier, le comte de Mercy mandait au premier ministre de la cour de Vienne : « Il serait assez difficile de prévoir à quoi aboutira tout cet appareil, assez inutile s'il n'avait pour objet que le rétablissement de l'ordre, et peut-être embarrassant, ou pour le moins ridicule, si une affiche aussi marquée se réduit à quelques petits moyens de se procurer de l'argent, seul et unique but vraisemblable de tout ce qui se fait aujourd'hui... Je fais ce qu'il m'est possible pour engager la reine à ne point perdre l'équilibre dans une conjoncture dont l'intrigue et la perfidie formeront les principaux ressorts. » (*Corresp. avec Joseph II*, I, 68.)

pour grande pièce : *Les Fausses Confidences*, et pour petite : *Le Consentement forcé*. Elles seront suivies d'un ballet-pantomime allégorique, de la composition de M. de Calonne, intitulé : *Le Tonneau des Danaïdes* ». Un autre jour on riait de l'aventure arrivée à une marchande de jouets d'enfant : elle se plaignait de ne pas trouver à vendre des pantins qui branlaient la tête. « Un passant l'entend, lui donne un écu de six livres et lui dit : Bonne femme, criez *Notables à vendre !* et vous verrez tout le monde accourir. Elle suit ce conseil et chacun s'empresse. » On prêta ce mot à l'avocat général Séguier : comme quelqu'un le félicitait d'avoir lu son nom sur la liste des Notables : « Rien de plus faux, répondit-il, dans cette assemblée il ne faudra que des oreilles ». On prétendit aussi que l'évêque d'Orléans, auquel le maire de cette ville, nommé Bonvalet, faisait part de son embarras d'avoir à siéger à Versailles, le rassura en disant : « Vous y serez fort à votre aise, en famille, parmi tous les bons valets de Versailles [1]. »

La méfiance à l'égard du ministre des finances et de l'assemblée que l'on supposait devoir être un docile instrument entre ses mains, fut donc à peu près générale. Toutefois les hommes ayant de la portée dans l'esprit augurèrent mieux de la réunion des Notables. « J'en fus frappé, raconte Bailly. Je prévis un grand événement, un changement dans l'état des choses, et même dans la forme du gouvernement. Je ne prévis point la Révolution telle qu'elle a été, et je crois que nul homme n'a pu la prévoir ; mais le déplorable état des finances appuyait suffisamment ma conjecture. Le besoin d'argent rendait le gouvernement faible et dépendant. Les gouvernés avaient alors un avantage énorme, dont je présumais que l'on serait assez avisé pour tirer

[1] Bachaumont, XXXIV, 29, 86, 112. — « On a gravé une estampe où la Diète est assemblée ; ses membres ont sous le bras chacun un chat, et le contrôleur général est au milieu, qui fait de la bouillie. On lit au bas ces mots : *Bouillie pour les chats.* » (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, II, 97.)

parti. Cette assemblée de cent cinquante citoyens de toutes les classes et les plus distingués, occupée des plus importantes affaires de l'État, ne pouvait manquer d'y opérer une grande réforme. Cette assemblée, cette réunion était une figure de celle de la nation ; c'étaient des citoyens délibérant moins sur les affaires de l'État que sur leurs propres intérêts... Or, quand après un long sommeil, ou plutôt après une absence, on vient à songer à ses affaires, que l'on trouve fort délabrées, il est difficile d'oublier qu'on a le droit d'y mettre ordre. Je prévoyais donc, non une révolution, mais un changement qui, sans en pouvoir déterminer l'espèce, devait être à l'avantage de la nation[1]. » De son côté, La Fayette écrivait à Washington : « Le roi a convoqué pour la fin du mois une assemblée de Notables, composée des principaux de chaque ordre du royaume, ne possédant pas de charges à la cour... La lettre du roi annonce le projet de soumettre à l'examen des Notables l'état des finances qu'il faut régler, les moyens d'alléger les charges du peuple, et beaucoup d'abus à réformer. Vous comprenez aisément qu'il y a, au fond de tout cela, le désir d'avoir de l'argent, de façon ou d'autre, pour rétablir la balance entre les recettes et les dépenses que les profusions ont rendues énormes. Mais pour arriver à ce but il n'était pas de voie plus franche, plus patriotique, plus noble... Mon vœu ardent et ma chère espérance sont de voir cette réunion amener des assemblées populaires dans les provinces, la destruction de beaucoup d'entraves commerciales et un changement dans le sort des protestants, toutes choses auxquelles je vais, avec mes amis, travailler de tout mon cœur et dévouer mes faibles efforts[2] ». Enfin Mirabeau envoyait de Berlin, où il résidait alors, à son ami l'abbé de Périgord, une lettre où il disait : « Je regarde comme un des plus beaux jours de ma vie celui où vous m'apprenez

[1] Bailly, *Mém.*, I, 2.
[2] *Mém. et corresp.* de La Fayette, II, 190 ; lettre du 13 janvier 1787.

la convocation des Notables, qui sans doute précédera de peu celle de l'assemblée nationale. J'y vois un nouvel ordre de choses qui peut régénérer la monarchie [1] ».

Ainsi voilà trois hommes qui applaudissent à la convocation des Notables ; mais pourquoi ? Le premier espère que ceux-ci profiteront de la détresse du Trésor pour imposer au gouvernement de grandes réformes ; le second compte, comme membre de l'assemblée, mettre toute son ardeur à en faire aboutir quelques-unes ; et le troisième, devinant l'avenir, prévoit qu'à l'assemblée des Notables succédera bientôt une assemblée nationale. Beaucoup d'autres pensaient, comme eux, que les Notables ne se laisseraient pas mener par le contrôleur général. Les seigneurs de la cour, au fait des intrigues qui déjà se préparaient, répétaient à l'envi que le 29 décembre Louis XVI avait signé son abdication. La session qui allait s'ouvrir menaçait, en conséquence, d'être plus agitée que ne l'avait prévu Calonne, et de prendre un caractère très différent de celui que le ministre avait annoncé au roi.

Quoi que l'on dît et si malveillant qu'on se montrât pour lui, Calonne était décidé à ne rien révéler de ses projets avant la première séance que tiendraient les Notables. Il crut toutefois utile d'agir sur l'opinion publique, et, à cet effet, il fit publier une note qui indiquait en ces termes les avantages des mesures par lui arrêtées : « L'assemblée des Notables du royaume, qui n'avait pas été convoquée depuis un siècle et demi, sera un événement bien intéressant pour la France. Ce n'est pas pour en obtenir des secours, ni en argent, ni en impôts, que le roi la convoque ; c'est au

[1] *Hist. secrète de la Cour de Berlin*, II, 350. — Mirabeau ne fut pas le seul à envisager la probabilité d'une prochaine tenue des états généraux. Ainsi on lit, à la date du 15 janvier 1787, dans la *Correspondance du baron de Stael-Holstein* (p. 36) : « Tout dépend du courage que les Notables montreront. Peut-être s'en trouvera-t-il qui oseront demander les états généraux ou qui se conduiront comme s'ils en étaient membres. C'est véritablement un des moments les plus intéressants, pour ce pays-ci, que j'aie vus depuis que je suis en France ».

contraire un père bienfaisant qui veut consulter son peuple sur un plan vaste et sage qui doit faire le bonheur général. — Parmi les résultats de ce plan, on en peut compter quatre principaux : 1° suppression de plus de 50 millions d'impôts sur la classe la plus pauvre des peuples; 2° plus d'égalité dans la contribution aux charges publiques; 3° une grande diminution dans les frais de perception; 4° l'abolition des entraves, des gênes, des droits sans nombre dont les citoyens gémissent, ainsi qu'une grande amélioration dans les gabelles. — Il résultera aussi de cette assemblée une sanction nationale de la dette publique. Le tableau consolant qui en sera présenté offrira une égalité parfaite entre la recette et la dépense, quoique dans cette dernière soient portés environ 60 millions de remboursements annuels, qui dans vingt-cinq ans ne subsisteront plus, et de rentes viagères dont l'extinction procurera pour le moins une somme pareille dans le même laps de temps. Cet événement sera, par conséquent, un des plus beaux du règne de notre monarque; il fera connaître sa sagesse et la supériorité de son ministre des finances[1] ». Quelle superbe confiance respire ce morceau! Il était certes de nature à impressionner les lecteurs en faveur des combinaisons dont le ministre gardait le secret pour quelque temps encore. Mais à quelles désillusions, à quelles colères ne donnerait-il pas lieu, si la réalité ne devait pas répondre aux espérances qu'il faisait naître! Or, au moment où Calonne le livrait à la publicité, il n'ignorait pas que, quelques jours plus tard, il aurait à faire, en ce qui concerne l'existence du déficit, un aveu propre à causer une véritable stupeur. S'il eût réfléchi à l'effet de cet aveu, il se fût gardé de peindre sous d'aussi fausses couleurs la situation des finances.

Dans le choix des Notables, le contrôleur général commit une faute plus grave encore. Puisqu'il attachait, avec raison

[1] Grimm, *Corresp. littér.*, XIV, 522; *Mém. secrets*, XXXIV, 33.

du reste, la plus haute importance à ce qu'ils approuvassent son plan et à ce que leurs délibérations fussent aussi rapides que possible, la prudence lui conseillait de ne nommer membres de l'assemblée que des hommes prêts à suivre sa politique, ou du moins qui ne lui fussent pas hostiles. Elle lui conseillait en outre de se ménager parmi les Notables quelques puissants appuis, et pour cela il suffisait qu'il mît dans la confidence de ses idées les principaux d'entre eux. Flattés d'être initiés aux projets préparés par le ministre, ils auraient sans nul doute consenti à les soutenir, et s'ils lui avaient fait des objections, il avait intérêt à les connaître d'avance, soit afin de les réfuter immédiatement, soit afin d'arrêter dans son esprit les concessions qu'il aurait à faire. Bref, le bon sens indiquait à Calonne qu'il lui fallait introduire ses partisans en forte majorité dans l'assemblée, et s'assurer le concours des plus qualifiés parmi les Notables. Mais il négligea entièrement ces deux précautions. Sa vanité le poussant à croire qu'il dirigerait à sa guise les résolutions de l'assemblée, il ne se préoccupa aucunement de savoir si les personnages qu'il y introduisait étaient bien ou mal disposés pour lui; il laissa même l'archevêque de Toulouse, Brienne, dont il avait cependant à redouter l'ambition et l'esprit d'intrigue, lui désigner les archevêques et évêques à choisir comme représentants du clergé. Il accueillit également, sans les connaître, plusieurs candidats qui lui furent recommandés par ses collègues du cabinet ou par des gens en crédit. Enfin, il ne communiqua son plan à personne, et il ne chercha pas, par des confidences habilement calculées, à se créer un parti qui, d'avance, vantât l'œuvre qu'il voulait accomplir et fût prêt ensuite à collaborer à son succès.

L'assemblée se trouva, en définitive, composée de 144 membres; elle comprenait 7 princes du sang[1], 14 arche-

[1] Les sept princes du sang étaient : Monsieur, comte de Provence; le comte d'Artois; le duc d'Orléans; le prince de Condé; le duc de Bour-

vêques et évêques, 8 maréchaux de France, 28 ducs, princes, marquis, comtes et barons, 12 conseillers d'État et maîtres des requêtes, 37 présidents ou procureurs généraux des parlements, de la cour des aides et de la chambre des comptes, 1 membre du Châtelet de Paris, 12 députés des pays d'États, 25 officiers municipaux. Presque tous étaient des privilégiés; cela est vrai non seulement des nobles et des ecclésiastiques, mais encore des membres des cours souveraines et de la plupart des députés des pays d'États et des officiers municipaux; sur 12 députés élus par les États de Bourgogne, du Languedoc, de Bretagne et d'Artois, il n'y en avait en effet que quatre pour représenter le tiers état, et parmi les 25 maires, prévôts et syndics de grandes villes, plusieurs étaient gentilshommes de naissance, d'autres étaient anoblis par leurs fonctions mêmes. La part réservée au tiers état dans l'assemblée des Notables était donc fort modeste; mais, étant données la constitution de l'ancienne monarchie et la prédominance qui avait toujours appartenu aux ordres privilégiés, il eût sans doute été difficile à Calonne de procurer au tiers état une représentation nombreuse. Avant 1789, des Notables étaient forcément des hommes appartenant à la haute noblesse, remplissant de grandes charges ecclésiastiques, ou bien revêtus d'importantes fonctions dans la magistrature et dans l'administration. Enfin, en convoquant les Notables, le roi, Vergennes et Calonne ne s'étaient pas proposé d'arracher, par la force des scrutins, des sacrifices à la noblesse et au clergé; ils avaient au contraire espéré amener par la persuasion ces deux ordres à contribuer aux dépenses publiques dans une plus large mesure qu'ils ne le faisaient jusqu'alors; ils

bon; le prince de Conti; le duc de Penthièvre. — En vertu d'une décision royale, chacun d'eux dut présider un des bureaux de l'assemblée. L'assemblée des Notables eut pour secrétaires Dupont de Nemours, l'économiste, et M. Hennin, un des premiers commis du ministère des affaires étrangères. Le premier avait été désigné par Calonne, le second par Vergennes.

n'avaient donc pas cru devoir chercher des alliés dans le tiers état. Mais pourquoi les parlements comptaient-ils tant de membres dans l'assemblée ? « La convocation des Notables, a écrit un historien moderne[1], ne s'explique que par le désir d'échapper au contrôle parlementaire, et l'on imagine de choisir, pour seconder l'exécution de cette manœuvre dirigée contre eux, trente-trois membres des parlements, deux de la chambre des comptes, deux de la cour des aides, plus le lieutenant civil, en tout trente-huit magistrats, les plus élevés dans la hiérarchie, les plus imbus de l'esprit de corps, les plus vieillis dans les traditions ! » Ce reproche ne tient pas compte de la nécessité, pour Calonne, de faire en sorte que les parlements n'opposassent pas des remontrances aux édits qu'il aurait à soumettre à leur enregistrement, après leur approbation par les Notables. Cette assemblée, en effet, ne devait avoir qu'un pouvoir consultatif, et sa création ne dispensait pas le gouvernement de l'obligation de présenter ensuite aux parlements, pour y être enregistrés, les projets sur lesquels les Notables auraient délibéré. Or Calonne connaissait par expérience la violence de l'opposition parlementaire en matière d'emprunts et d'impôts ; il avait pensé, en conséquence, que la meilleure manière d'atténuer, sinon de désarmer cette opposition, était d'associer à l'œuvre des Notables les chefs de toutes les cours souveraines du royaume. Sans doute leur présence dans l'assemblée pouvait offrir des inconvénients, car ils seraient peut-être tentés de combattre les projets ministériels ; mais leur absence en aurait eu de plus grands encore, en excitant les parlements à se prononcer systématiquement contre toutes les mesures adoptées, en dehors d'eux, par une assemblée dont ils étaient jaloux. La vérité est donc que cette assemblée ne pouvait guère être composée autrement qu'elle ne l'a été, et il faut en conclure que

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 132.

la royauté se heurtait à des traditions et à des institutions qui empêchaient la liberté de ses choix.

Les Notables avaient été, on s'en souvient, convoqués pour le 29 janvier 1787. Malheureusement, Calonne tomba malade quelques jours avant cette date, et la première séance dut être ajournée au 7 février. Dans l'intervalle, le garde des sceaux et le ministre des affaires étrangères furent à leur tour atteints par la maladie; un nouvel ajournement eut lieu. Sur ces entrefaites, le comte de Vergennes, dont la santé était depuis longtemps ébranlée, succomba le 13 février. Pour tous ces motifs, l'assemblée ne put se réunir que le 22 février. Ce retard de trois semaines fut des plus fâcheux. En effet, les Notables, libres de leur temps, se laissèrent influencer par l'esprit d'opposition qui se manifestait sans la moindre retenue à Paris. Pour les déterminer à ne pas se rallier aux projets ministériels, tantôt on leur racontait que le contrôleur général, empêché par son état de santé de prononcer un discours le jour de l'ouverture de l'assemblée, leur adresserait ces simples mots : « Je n'ai besoin que de votre argent » ; tantôt on leur disait en confidence que le gouvernement, les considérant comme des muets, chargerait l'abbé de l'Épée de leur communiquer ses intentions[1]. Afin de déconsidérer le contrôleur général, on l'attaqua de mille manières, dans sa vie publique et privée[2], et on le présenta comme un prodigue qui avait juré la ruine de la nation. Au cours de leurs entretiens avec leurs collègues du parlement de Paris, les premiers présidents et procureurs généraux des parlements de province s'imprégnèrent de la haine et du mépris que les premiers portaient au ministre des finances. Les maires des villes et les dépu-

[1] *Corresp. secr.*, II, 103, 108.

[2] Une des pièces de vers qui furent alors dirigées contre lui se terminait ainsi :

« Tu n'es pas fait pour prétendre à la gloire.
Ah! laisse là le vol ambitieux,
Pour d'autres vols qui te conviennent mieux. »

tés des états furent choqués de ce que le gouvernement ne leur adressait aucune communication relative aux objets qu'ils auraient bientôt à traiter; les ecclésiastiques se promirent de défendre les droits et immunités de l'Église; et la conversation des salons fit craindre aux nobles que trop de complaisance de leur part ne fût interprété comme une preuve de servilité. Bref, quand s'ouvrit la session, les esprits étaient en général mal disposés et enclins à la défiance.

Calonne n'en conçut pourtant aucune inquiétude. Il ne doutait pas que les mauvaises impressions ne se dissipassent le jour où les Notables connaîtraient l'ensemble des réformes par lui préparées dans l'intérêt général, et d'ailleurs il se flattait d'être énergiquement soutenu par le roi. « Cette même légèreté et sa grande facilité pour le travail l'avaient porté à attendre au dernier moment à se mettre à l'ouvrage pour donner une forme à son plan ; de façon que le jour de l'assemblée était déjà indiqué, qu'il n'y avait encore rien de statué ni sur le lieu où se tiendrait cette assemblée, ni sur l'ordre à y observer. Aucun mémoire n'était fait sur les matières qui devaient y être traitées[1] ». Ce n'est qu'au lendemain de la mort de M. de Vergennes qu'il se décida à entreprendre la rédaction des mémoires à soumettre aux Notables. La disparition de ce ministre était pour lui un malheur, car avec son expérience consommée et l'ascendant qu'il exerçait sur Louis XVI, Vergennes pouvait à la fois donner au contrôleur général de sages avis, calmer l'opposition des Notables et inspirer au roi la fermeté nécessaire pour empêcher que son autorité ne fût ouvertement méconnue. En tout cas la mort de Vergennes privait Calonne de son seul appui dans le conseil, attendu que Miroménil, qu'il avait pourtant mis au courant de ses projets dès le mois d'août précédent, le jalousait et désirai

[1] Besenval, *Mém.*, II, 207.

sa chute. Quant aux autres ministres, le baron de Breteuil était son adversaire ; MM. de Castries et de Ségur se sentaient froissés d'être tenus à l'écart des combinaisons financières arrêtées par le contrôleur général ; enfin, le nouveau titulaire des affaires étrangères, M. de Montmorin, homme timide et irrésolu, disait bien haut qu'il entendait rester étranger à ce qui se passerait dans l'assemblée. Calonne allait donc se trouver seul en présence des Notables, seul il aurait à les diriger et à les convaincre, mais il ne s'en émut pas et il se prépara à la séance d'ouverture.

« Huit jours avant le 22 février 1787, raconte Talleyrand, il m'écrivit un billet par lequel il m'engageait à aller passer la semaine avec lui à Versailles, pour l'aider à rédiger quelques-uns des mémoires qu'il devait présenter à l'assemblée. Il ajoutait que je trouverais sur toutes les questions dont je voudrais bien me charger, tous les matériaux dont je pourrais avoir besoin. Il avait écrit une lettre semblable à M. de la Galaizière, à M. Dupont de Nemours, à M. de Saint-Genis, à M. Gerbier et à M. de Cormerey. Nous nous trouvâmes tous dans la même matinée dans le cabinet de M. de Calonne, qui nous remit des liasses de papiers sur chacune des questions que nous avions à traiter. C'était de là que nous devions faire sortir tous les mémoires et tous les projets de loi qui devaient être imprimés et soumis à la discussion de l'assemblée huit jours après. Ainsi le 14 février il n'y avait pas une rédaction de faite. Nous nous partageâmes cet immense travail. Je me chargeai du mémoire et de la loi sur les blés ; je fis en entier l'un et l'autre. Je travaillai avec M. de Saint-Genis au mémoire sur le paiement des dettes du clergé, et avec M. de la Galaizière à celui qu'on fit sur les corvées. M. de Cormerey fit tout le projet sur le reculement des barrières. Gerbier faisait des alinéas de tous les côtés. Mon ami Dupont, qui croyait qu'il y avait du bien à faire, se livrait, avec toute son imagination, tout son esprit et tout son cœur, aux questions qui se rapprochaient

davantage de ses opinions. Nous fîmes ainsi, en une semaine, d'une manière assez supportable, un travail que la présomption et l'étourderie de M. de Calonne lui avaient fait négliger pendant cinq mois [1]. »

II

Louis XVI ouvrit en personne l'assemblée des Notables. Il leur adressa une courte harangue qu'il avait écrite lui-même, à la fois simple et digne : « Les projets, leur dit-il, qui vous seront communiqués de ma part, sont grands et importants. D'une part, améliorer les revenus de l'État et assurer leur libération entière par une répartition plus égale des impositions ; de l'autre, libérer le commerce des différentes entraves qui en gênent la circulation, et soulager, autant que les circonstances me le permettront, la partie la plus indigente de mes sujets : telles sont, messieurs, les vues dont je suis occupé, et auxquelles je me suis fixé, après le plus mûr examen. Comme elles tendent toutes au bien public, et connaissant le zèle pour mon service dont vous êtes tous animés, je n'ai pas craint de vous consulter sur leur exécution ; j'entendrai et j'examinerai attentivement les observations dont vous les croirez susceptibles. Je compte que vos avis, conspirant tous au même but, s'accorderont facilement et qu'aucun intérêt particulier ne s'élevera contre l'intérêt général ». Le garde des sceaux fit ensuite en termes emphatiques l'éloge du roi ; puis le contrôleur général prononça un long discours, écouté avec un intérêt qui jusqu'à la fin ne se démentit pas.

Après avoir rappelé les efforts du gouvernement de Louis XVI pour accroître la gloire, la puissance et la pros-

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 105.

périté de la France, Calonne expose que lors de son arrivée au ministère, il a trouvé le Trésor royal dans une gêne extrême, et il se félicite d'être parvenu à attirer l'argent dans les caisses de l'État, à solder les dettes de la guerre d'Amérique et à assurer la régularité des paiements. Il ajoute avoir reconnu l'utilité de posséder un compte complet et exact des recettes et des dépenses, mais il ne dissimule pas que la confection de ce compte a offert de grandes difficultés; il en est pourtant venu à bout, il l'a soumis au roi et celui-ci connaît enfin la véritable situation de ses finances. « Les résultats de cette connaissance n'ont pu lui paraître ni douteux ni satisfaisants. Je dois l'avouer, et je n'ai eu garde d'en rien déguiser, le déficit annuel est très considérable. J'en ai fait voir au roi l'origine, les progrès et les causes. Son origine est fort ancienne; le déficit en France existe depuis des siècles... Ses progrès sont devenus effrayants sous le dernier règne. Le déficit passait 74 millions quand l'abbé Terray fut appelé à l'administration des finances: il était encore de 40 quand il en sortit... Les finances étaient donc dans un grand dérangement lorsque Sa Majesté est montée sur le trône. Elles restèrent à peu près au même état jusqu'en 1776, époque à laquelle le déficit fut estimé être de 37 millions, par celui même qui peu de temps après fut chargé de la direction des finances. Entre cette époque et celle du mois de mai 1781, le rétablissement de la marine et les besoins de la guerre firent emprunter 440 millions... Le déficit s'est donc accru et les comptes effectifs le prouvent. Il s'est accru encore depuis le mois de mai 1781 jusqu'au mois de novembre 1783; et l'on ne doit pas s'en étonner, puisque les emprunts faits pendant cet espace de temps montèrent à environ 450 millions. J'ai constaté qu'à la fin de 1783 le déficit s'est trouvé être de 80 millions. Il y avait en outre 176 millions d'anticipations... Il est prouvé par les états remis au roi que les dettes montaient à 604 millions, en sorte qu'en y

joignant le déficit de 80 millions, je puis bien dire que le vide était de 684 millions dans l'exercice de 1784... Depuis 1776, jusqu'à la fin de 1786, il a été emprunté 1,250 millions. Vous savez, messieurs, combien ces emprunts étaient nécessaires. Ils ont servi à nous créer une marine formidable ; ils ont servi à soutenir glorieusement une guerre qui, d'après son principe et son but, a été appelée avec raison guerre nationale. » Il convient toutefois de ne pas ajouter les intérêts de ces 1,250 millions au déficit antérieur, car les revenus du roi ont augmenté, tant par l'effet des impôts établis par Joly de Fleury que par suite des prix plus avantageux récemment obtenus des régisseurs et fermiers généraux; d'un autre côté il a été effectué pour 250 millions au moins de remboursements. Cependant le moment est venu d'aviser et d'employer les moyens propres à prévenir une crise que de plus longs retards rendraient funeste.

« Mais quels peuvent être ces moyens ? Toujours emprunter serait aggraver le mal et précipiter la ruine de l'État. Imposer plus serait accabler les peuples que le roi veut soulager. Anticiper encore, on ne l'a que trop fait. Économiser, il le faut sans doute : Sa Majesté le veut, elle le fait, elle le fera de plus en plus... Mais l'économie seule, quelque rigoureuse qu'on la suppose, serait insuffisante et ne peut être considérée que comme moyen accessoire... Que reste-t-il donc pour combler un vide effrayant et faire trouver le niveau désiré ? Les abus. Oui, messieurs, c'est dans les abus mêmes que se trouve un fonds de richesses que l'État a droit de réclamer, et qui doivent servir à rétablir l'ordre. C'est dans la proscription des abus que réside le seul moyen de subvenir à tous les besoins... Les abus ont pour défenseurs l'intérêt, le crédit, la fortune, et d'antiques préjugés que le temps semble avoir respectés; mais que peut leur vaine confédération contre le bien public et la nécessité de l'État?... Les abus qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considé-

rables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues. — Tels sont les abus dont l'existence pèse sur la classe productive et laborieuse; les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune, et tant d'exemptions injustes, qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables qu'en aggravant le sort des autres. — L'inégalité générale dans la répartition des subsides, et l'énorme disproportion qui se trouve entre les contributions des différentes provinces, et entre les sujets d'un même souverain. — La rigueur et l'arbitraire de la perception de la taille ; la crainte, les gênes et presque le déshonneur imprimé au commerce des premières productions ; les bureaux des traites intérieures, et ces barrières qui rendent les diverses parties du royaume étrangères les unes aux autres. — Les droits qui découragent l'industrie, ceux dont le recouvrement exige des frais excessifs et des préposés innombrables ; ceux qui semblent inviter à la contrebande et qui tous les ans font sacrifier des milliers de citoyens ; le dépérissement du domaine de la couronne, et le peu d'utilité que produisent ses faibles restes ; la dégradation des forêts du roi, et les vices de leur administration. — Enfin tout ce qui altère les produits, tout ce qui affaiblit les ressources du crédit, tout ce qui rend les revenus insuffisants, et toutes les dépenses superflues qui les absorbent. » Cette tirade véhémente contre les abus, contre les privilèges pécuniaires, et contre l'inégalité en matière d'impôts était digne, non pas comme on l'a dit, d'un révolutionnaire, mais d'un économiste. Les convictions de Dupont de Nemours, s'y reflètent, et nul doute qu'elle n'ait été sinon écrite, du moins inspirée par cet ardent ami de Turgot. Mais son éloquence n'était-elle pas déplacée dans une assemblée de privilégiés, et n'était-il pas à craindre que sa franchise ne les blessât dans leurs préjugés, ne les inquiétât dans leurs intérêts?

Ayant ainsi révélé la détresse des finances, Calonne

avouait que de grandes réformes pouvaient seules y parer, et il les indiquait comme suit. Dans les généralités dépourvues d'états, on constituera des assemblées provinciales, « pour que la répartition des charges publiques cesse d'y être inégale et arbitraire ». — Les vingtièmes ne peuvent pas être conservés. En effet, Sa Majesté a reconnu « qu'au lieu d'être assis, comme ils devraient l'être, sur l'universalité des terres de son royaume, dans la juste proportion de leur valeur et de leurs productions, ils souffraient une infinité d'exceptions, tolérées plutôt que légitimes; que le crédit et l'opulence parvenaient à s'en exempter en partie, tandis que les moins aisés en supportaient toute la rigueur; enfin que les résultats de cette imposition générale ne présentaient pas, à beaucoup près, un produit égal à la valeur annoncée par sa dénomination même. » Afin de remédier à ces inconvénients, on substituera aux vingtièmes un impôt territorial, qui sera perçu également dans tout le royaume, qui consistera « dans une quotité proportionnelle de tous les produits, soit en nature pour ceux qui en seront susceptibles, soit en argent pour les autres, et qui n'admettra aucune exception ». — Les biens ecclésiastiques y seront eux-mêmes assujettis, mais pour que les décimes ne soient pas surchargés, il sera pourvu au remboursement de la dette du clergé. — La noblesse ne paiera plus la capitation, et la taille sera réduite. — Enfin l'entière liberté du commerce des grains, l'abolition de la corvée en nature, et son remplacement par une prestation pécuniaire, la suppression des douanes intérieures, le reculement des bureaux aux frontières, l'établissement d'un tarif uniforme, la suppression de divers droits nuisibles à l'industrie et « l'allégement du fardeau de la gabelle », sont autant de mesures sur lesquelles l'assemblée devra donner son avis. Elle aura aussi à s'occuper « des moyens d'accélérer la libération de la dette publique », de ceux propres à augmenter le revenu des domaines royaux, du remaniement des droits de timbre

et des retranchements qu'il lui paraîtra possible d'opérer dans les dépenses. — Le contrôleur général annonçait le prochain dépôt de mémoires à l'appui de chacun des objets ci-dessus énumérés, et il disait en terminant : « Vous reconnaîtrez dans tout l'ensemble du plan sur lequel Sa Majesté veut vous consulter, qu'il est si utile pour le bon ordre, si nécessaire pour le redressement des abus, et si avantageux pour le peuple, qu'il faudrait en désirer l'exécution, quand la situation des finances ne l'exigerait pas impérieusement ».

Le plan dont Calonne faisait en ces termes l'éloge comportait, cela est vrai, la disparition d'un grand nombre d'abus, et il tendait incontestablement à améliorer d'une façon sensible le sort de la masse des contribuables. Mais au point de vue financier il avait un immense défaut. Quel était en effet le motif pour lequel le gouvernement avait réuni les Notables ? Il avait fait appel aux Notables parce qu'il était embarrassé pour trouver de l'argent, et il ne leur proposait des réformes qu'afin de les décider plus facilement à se prêter au relèvement des recettes publiques. Les besoins du Trésor étaient à la fois urgents et considérables. Les combinaisons imaginées par le contrôleur général auraient donc dû avoir pour conséquence de procurer à l'État, dans un très bref délai, un important supplément de ressources. Au lieu de cela, Calonne projetait d'exempter la noblesse de la capitation, de diminuer le montant de la taille, de la gabelle et des droits de traite, de renoncer à plusieurs taxes onéreuses pour l'industrie, et il mettait tout son espoir dans une imposition territoriale portant sur le revenu des terres. A la vérité cette imposition devait être générale, avoir le même taux dans toutes les provinces et ne pas comporter d'exemptions en faveur de la noblesse et du clergé. Mais que de difficultés et de lenteurs à vaincre, avant qu'on ne parvînt à l'établir et à la percevoir ! Quand même les contribuables s'y seraient prêtés, l'évaluation du produit des

innombrables propriétés existant en France eût été une opération extrêmement longue et compliquée. Il fallait qu'elle fût faite avec le plus grand soin, sinon elle risquait de susciter de très vives réclamations et de compromettre le rendement de l'impôt. Mais à qui la confier, et comment éviter que l'arbitraire, que l'inégalité dont on se plaignait avec raison en ce qui concerne la taille et les vingtièmes, ne se reproduisissent pour la contribution territoriale? L'administration ne possédait pas alors un corps d'agents instruits et expérimentés, qui pussent être chargés de l'assiette de l'impôt; elle en était réduite à s'en rapporter aux lumières et à l'impartialité de répartiteurs locaux. Elle savait la façon dont ils opéraient et elle pouvait deviner le résultat de leur intervention : comme, avec un impôt de quotité, le contingent de chaque paroisse ne serait pas fixé d'avance, ils ne manqueraient pas, par intérêt personnel et par le désir bien naturel de ménager leurs voisins, leurs amis, de fixer le revenu des terres fort au-dessous de ce qu'il serait en réalité. La fraude au détriment du Trésor se pratiquerait donc plus ou moins, mais inévitablement, dans toutes les paroisses. Le choix d'une imposition territoriale pour rétablir l'équilibre des finances était par suite très mauvais, et c'était une utopie de croire qu'elle suffirait pour égaler les recettes aux dépenses. Mais ce n'est pas tout. Du moment que cette imposition devait pour la première fois frapper les privilégiés, il fallait s'attendre à ce que beaucoup d'entre eux s'efforçassent d'y échapper en dissimulant le revenu vrai de leurs propriétés, et en usant de leur influence sur les habitants des campagnes pour empêcher ceux-ci de les taxer d'après leur véritable valeur. Enfin la résistance des provinces, qui depuis longtemps avaient obtenu des abonnements et qui dès lors étaient habituées à payer chaque année au fisc des sommes à peu près invariables, ne manquerait pas de se produire. Afin d'éviter des désordres, le gouvernement serait comme à l'ordinaire obligé d'en tenir

compte, et pendant plusieurs années au moins les nouveaux droits sur le produit des terres ne rentreraient pas ou rentreraient mal. Ainsi le déficit dénoncé par Calonne et auquel il était nécessaire, suivant lui, de parer immédiatement, ne disparaîtrait pas, malgré la contribution territoriale, et celle-ci n'aurait d'autre résultat que de venir s'ajouter aux autres impôts déjà existants.

En entendant le discours du ministre, les Notables ne distinguèrent pas de suite à quel point il s'était fait illusion en leur présentant l'établissement de cette contribution comme le remède à la situation critique du Trésor. Mais l'exposé financier du contrôleur général leur causa cependant un profond mécontentement. Ils s'attendaient bien en effet à des demandes d'argent, mais non pas à l'annonce d'un déficit annuel de 80 millions. D'autre part, s'ils avaient vu Calonne emprunter tous les ans depuis son arrivée aux affaires, ils pensaient que les emprunts, comme les préambules des édits le déclaraient d'ailleurs, n'avaient eu pour but que de rembourser les dépenses de la dernière guerre, et que le service de leurs intérêts était assuré par les recettes normales de l'État. Ils croyaient donc n'avoir à fournir qu'une aide momentanée au Trésor, et tout à coup ils apprenaient que celui-ci avait besoin d'un secours permanent de 80 millions, c'est-à-dire d'une augmentation de revenu à peu près égale au sixième de celui qu'il encaissait annuellement. De là leur colère contre le ministre qui leur révélait la gravité de la situation des finances, après avoir, par ses prodigalités et ses affirmations mensongères, fait croire à une prospérité qui était si loin d'exister. Avant la séance du 22 février, la plupart étaient déjà portés à douter de ses talents et à le considérer comme un administrateur imprévoyant; après la séance, ils étaient décidés à lui témoigner sans retard la défiance qu'il leur inspirait. Son devoir n'eût-il pas été en effet de songer d'abord à diminuer les dépenses? Et au contraire il réclamait la création d'un impôt nouveau,

il affirmait péremptoirement que l'économie était un moyen illusoire de rétablir l'équilibre !

A un autre point de vue, Calonne avait blessé les Notables. Au début de son discours, il les avait avertis que les vues qu'il leur communiquerait étaient « devenues entièrement personnelles au roi » qui les avait étudiées avec « une attention très suivie ». Puis il leur avait dit que Louis XVI entendait « exécuter avec une volonté inébranlable » le plan par lui adopté, et que « les observations » qu'ils jugeraient utile de présenter, devaient seulement avoir pour but « de seconder et de perfectionner l'accomplissement de ses intentions ». Ce langage était clair : il prévenait l'assemblée qu'elle était consultée pour la forme, que les projets dont on l'entretiendrait étaient arrêtés définitivement, et qu'on ne lui reconnaissait pas le droit de se prononcer contre eux. Mais les idées d'indépendance vis-à-vis du pouvoir avaient fait tant de progrès, que les Notables se considéraient, quoiqu'ils tinssent directement leur nomination de Louis XVI, comme investis d'un mandat public, comme représentant en quelque sorte leurs concitoyens [1]. Ils étaient donc résolus à discuter les propositions ministérielles, à ne se rallier qu'à celles qui leur paraîtraient acceptables, et ils se sentirent froissés quand Calonne leur fit comprendre que moins leur examen serait approfondi, et plus le roi leur en saurait gré.

Enfin parmi les Notables il y avait un certain nombre de

[1] « Calonne espérait ne trouver que des instruments dociles dans l'assemblée des Notables; il s'aperçoit qu'il a devant lui des hommes instruits, modestes, fidèles aux devoirs de leurs fonctions ... Les Notables déclarent qu'ils n'ont pas reçu le mandat de voter des impôts. » Telles sont les réflexions qu'à la date du 23 et du 28 février insérait dans son journal intime des événements de l'année 1787 le célèbre avocat Target. (*Un Avocat du XVIII^e siècle*, 48.) — Un autre contemporain s'exprime ainsi : « Les Notables voulurent tout voir et tout connaître; outre que leur gloire y était intéressée, et qu'ils savaient qu'ils étaient surveillés par une nation éclairée et agitée, toute assemblée qui représente ou qui est censée représenter la nation, se respecte et connaît l'étendue de ses droits ». (Rabaut-Saint-Etienne, *Précis histor. de la Révol. française*, 41.)

partisans de Necker, et le contrôleur général les indigna non seulement en se permettant d'attaquer l'ancien directeur des finances [1], mais encore en affirmant que sous son administration l'équilibre entre les recettes et les dépenses n'avait jamais été atteint. Cette affirmation était exacte, et Calonne, il faut en convenir, ne pouvait guère se dispenser de la produire, car il avait un très grand intérêt à expliquer que le déficit remontait à une époque antérieure à son arrivée aux affaires. Mais prétendre, comme il le faisait, que du temps de Necker les recettes avaient été chaque année inférieures aux dépenses d'au moins 40 millions, c'était non seulement détruire la légende des excédents répandue par le *Compte rendu*, c'était indirectement accuser Neckèr de s'être trompé d'une façon grossière et d'avoir trompé le public par des chiffres faux. Les amis de celui-ci ne pardonnèrent pas au contrôleur général d'avoir touché à leur idole.

Le discours de Calonne aux Notables fut, on le voit, pour son auteur, tout le contraire d'un succès. En dehors de l'assemblée il produisit une impression bien plus mauvaise encore. « Il ne se trouvait que quatorze mois de distance entre l'édit par lequel M. de Calonne avait entretenu la nation de l'abondance des fonds, et le discours où il venait lui annoncer un vide effrayant ! Le ministre souleva contre lui l'opinion publique [2]. » Depuis la publication du *Compte*

[1] Dans un passage de son discours, Calonne se livra à un parallèle entre lui et Necker : « L'économie d'un ministre des finances peut, dit-il, exister sous deux formes si différentes qu'on pourrait dire que ce sont deux sortes d'économies. L'une, qui frappe tous les yeux par des dehors sévères, qui s'annonce par des refus éclatants et durement prononcés, qui affiche la rigueur sur les moindres objets, afin de décourager la foule des demandeurs. C'est une apparence imposante qui ne prouve rien pour la réalité, mais qui fait beaucoup pour l'opinion ; elle a le double avantage d'écarter l'importune cupidité et de tranquilliser l'inquiète ignorance. L'autre, qui tient au devoir plutôt qu'au caractère, peut faire plus en se montrant moins ; stricte et réservée pour tout ce qui a quelque importance, elle n'affecte pas l'austérité pour ce qui n'en a aucune, etc. ».

[2] Weber, *Mémoires*, 93. — La *Correspondance secrète* dit de même :

rendu en 1781, tout le monde en effet était resté convaincu que les recettes de l'État couvraient largement les dépenses normales ; le traité de Necker sur *l'Administration des finances de la France* paru en 1785 avait confirmé le pays dans cette pensée ; les déclarations officielles dont chacun des derniers emprunts avait été l'occasion, et les entreprises coûteuses dans lesquelles s'était lancé le gouvernement, avaient fait croire que le Trésor public disposait d'abondantes ressources. Comment, dans ces circonstances, n'aurait-on pas été surpris et irrité du déficit dont le ministère révélait soudain l'existence ? Avec l'inexpérience financière qui était alors générale, on crut même le mal plus grand qu'il n'était, et, le renom de Calonne comme dissipateur aidant, on attribua à ses gaspillages, favorisés par l'incapacité du roi, la pénurie dont souffraient les finances. « On ne peut dépeindre, dit un contemporain, l'indignation de la nation quand elle apprit l'énormité du déficit.... La réputation d'immoralité attachée au nom de M. de Calonne inspira une défiance générale sur ses projets. Ils étaient utiles, ils exprimaient le vœu national, et cependant on n'en voulait pas, parce qu'ils venaient de lui. Les impôts par lesquels il remplaçait ses réformes furent jugés désastreux : on voyait qu'en dernière analyse c'était encore de l'argent qu'il demandait. Ses opérations fiscales étaient trop récentes pour qu'on n'attribuât pas à lui-même une partie du déficit[1]. » Aussi les classes bourgeoises et populaires, qui auraient attaché tant de prix au projet de restreindre les privilèges pécuniaires et de soumettre les propriétés des deux premiers ordres à la

« Le discours de M. de Calonne a été lu avec une avidité proportionnée à l'importance du sujet. On a aperçu partout l'adroit charlatan qui veut persuader que son remède est le seul curatif... Soit que les esprits fussent mal disposés, soit que les moyens parussent en général aussi difficiles à mettre en œuvre que l'ont jugé les Notables, ce discours a été mal accueilli du public » (II, 114). — Suivant Mallet du Pan, « le discours de M. de Calonne est mal reçu du public. On a dit que c'était l'abbé Terray ivre ». (*Mém. et corresp.*, I, 139.)

[1] Rabaut-Saint-Etienne, *Précis histor. de la Révol.*, 39, 40.

même imposition que celles du tiers état, si ce projet avait été présenté par un autre ministre que Calonne et sans qu'il fût question de déficit à combler, n'y attachèrent pour ainsi dire pas d'importance et le considérèrent comme un leurre. Elle réclamèrent la seule chose dont ne s'occupait pas le plan du contrôleur général, à savoir : l'économie, et parmi les brochures que suscita la réunion des Notables, les seules dont on parla[1] furent celles qui recommandaient comme unique moyen de salut la réduction des dépenses.

III

Le 23 février 1787 les Notables se réunirent de nouveau en assemblée générale, afin d'entendre la lecture des mémoires consacrés aux divers projets qui avaient été indiqués dans la séance de la veille comme devant être l'objet de leur examen. Cette lecture fut faite par Calonne, et il l'accompagna d'un discours sur la nécessité de soulager le peuple, de mettre fin aux abus et de venir au secours du Trésor. Les mémoires lus le 23 février sont au nombre de six ; ils sont très longs et ils entrent dans des développements qui souvent ne présentent plus pour nous d'intérêt. Mais comme ils ne tardèrent pas à être rendus publics, comme dans la forme et dans le fond ils contribuèrent à ébranler l'ancien régime, nous devons en faire connaître le sens général et les conclusions.

Le premier est relatif à l'établissement d'assemblées provinciales dans toutes les provinces où ne siégeaient pas d'états. La principale tâche de ces assemblées devait consister à s'occuper de l'assiette des contributions et à éviter

[1] Une brochure consacrée à l'éloge de l'économie et intitulée : *Remerciement et supplique au roi, à l'occasion de l'assemblée des Notables*, fut une de celles qui eurent le plus de succès.

« l'inégalité, le défaut de proportion et l'arbitraire dans leur répartition ». Aux termes du projet, leurs membres n'étaient pas à la nomination du roi, et ils procédaient de l'élection ; ils n'étaient pas les représentants de tel ou tel ordre, mais bien ceux de tous les propriétaires de la généralité, indistinctement. Ils étaient élus pour trois ans et leur élection avait lieu au second degré : dans les paroisses de campagne et dans les villes, des assemblées composées des propriétaires jouissant d'un revenu de 600 livres[1] nommeraient des députés à une assemblée de district, et chaque assemblée de district enverrait un délégué à l'assemblée provinciale. Celle-ci se réunirait tous les ans, et pendant l'intervalle des sessions elle serait représentée par un « bureau intermédiaire », ou, suivant l'expression moderne, par une commission permanente, comptant six membres élus au scrutin et pris indifféremment dans les trois ordres. En proposant de couvrir la France d'assemblées électives dans lesquelles un droit égal aurait été conféré aux propriétaires de toute condition, nobles, ecclésiastiques ou roturiers, et où l'on aurait voté, non plus par ordre, mais par tête, ce premier projet, dicté au ministre par Dupont de Nemours et emprunté presque en entier au mémoire de Turgot sur les municipalités, tentait une innovation d'une portée considérable et il était de nature à causer de grandes inquiétudes aux ordres privilégiés[2].

[1] Afin que les propriétaires dont le revenu était inférieur à 600 livres ne fussent pas privés du droit de vote, ils avaient la faculté de s'associer jusqu'à concurrence d'un revenu de 600 livres et de choisir l'un d'entre eux pour représenter les autres dans l'assemblée paroissiale ou municipale.

[2] « Necker avait employé toute sa finesse à chercher une position d'équilibre entre les privilégiés et le tiers état; mais, même avec le vote par tête et la double représentation, le tiers restait le tiers. Dans le système de Dupont, il n'y avait plus de privilèges de naissance et de caste.... Il n'était pas douteux que le jour où la population aurait délibéré sur les affaires communales, cantonales et provinciales, il eût été impossible de ne pas l'appeler à donner son avis sur les affaires générales. Si Calonne, qui avait réuni les Notables pour éviter les États généraux, ne voyait pas clairement où il allait, et si le roi ne s'en

Le second rapport concerne l'imposition territoriale. Plus encore que le précédent, il s'inspire des doctrines physiocratiques. Il commence par poser en principe que l'impôt est le prix de la protection que le souverain assure aux propriétés de ses sujets, que dès lors tous sont tenus d'acquitter l'impôt, et que « prétendre se soustraire à l'impôt et réclamer des exemptions particulières, c'est rompre le lien qui unit les citoyens à l'État ». Il critique ensuite l'inégalité des vingtièmes et montre que « le crédit, la faveur, la protection, ont affranchi d'une partie de la contribution les riches propriétaires, tandis que la classe la moins aisée en a supporté toute la rigueur ». Puis, élargissant le débat, signale en ces termes le vice du régime des impositions : « Une province en paie qui ne sont pas perçues dans une autre province. Dans l'une le même impôt est levé sur un taux et dans une forme qui diffèrent absolument de ce qui est suivi dans l'autre. Il y a des villes franches, des villes abonnées, des provinces régies, des pays d'États, des pays rédimés. On ne peut faire un pas dans ce vaste royaume sans y trouver des lois différentes, des usages contraires, des privilèges, des exemptions, des affranchissements, des droits et des prétentions de toute espèce ; et cette dissonance, digne des siècles de la barbarie ou de l'anarchie, complique l'administration, interrompt son cours, embarrasse ses ressorts et multiplie partout les frais et le désordre. — Ce désordre s'accroit encore par les distinctions personnelles qui se joignent aux différences locales. Ici la noblesse a des privilèges dont elle ne jouit pas ailleurs. Là des charges ont fait naître des exemptions qu'elles ne donnent pas dans un autre lieu. Des ordres entiers et des classes particulières de citoyens se prétendent dispensés de contribuer aux

rendait aucun compte, Dupont, ainsi qu'en témoigne la correspondance que nous avons sous les yeux, savait fort bien où il menait le gouvernement. » (*Dupont de Nemours et l'Ecole physiocratique*, par Schelle, 262, 263.)

charges de l'État. — Au milieu de propriétés imposées, on trouve des propriétés qui ne le sont pas... Quelle liste effrayante d'agents du fisc ! Plus de 200,000 hommes arrachés à l'agriculture, au commerce, aux armées, à leurs familles ! C'est ainsi que les impôts tarissent les sources mêmes dont ils découlent. » Tout ce morceau est éloquent, et il fait honneur à la plume de celui des collaborateurs de Calonne qui l'a écrit. Mais que penser du ministre des finances qui se l'est approprié ! Voilà un contrôleur général qui garde toutes les impositions existantes, à l'exception des vingtièmes ; il a un intérêt capital à ne pas ébranler le système des contributions, puisqu'il touche chaque année moins qu'il ne dépense; et il jette la déconsidération sur l'ensemble des impôts, en dénonce l'injustice et excite le pays à en poursuivre la suppression ! Rien ne prouve plus clairement l'étourderie de Calonne.

Cette même légèreté se révèle dans la suite du mémoire. C'était en effet une idée peu réfléchie, ainsi que nous l'avons déjà dit, de s'adresser à une contribution toute nouvelle, afin de se procurer le supplément de recettes nécessaire à l'équilibre du budget. Mais pour que cette contribution, dont l'organisme était à créer, fût susceptible d'un rendement élevé, il fallait du moins qu'elle eût une base simple et partout la même, il fallait que sa perception fût facile et non sujette à contestation. Or, Calonne proposa que l'imposition territoriale s'acquittât, non pas en argent, mais en nature. En vain Dupont de Nemours, son principal collaborateur, avait multiplié les objections contre ce mode de perception, et lui en avait révélé les multiples inconvénients. Le ministre avait cru, en ménageant la bourse des contribuables, échapper à leurs récriminations, et il s'était dit que le roi parviendrait bien à prélever en nature une partie des fruits de la terre, puisque le clergé touchait sous cette forme la dîme. Il ne vit pas les fraudes dont l'État aurait été victime quand il se serait agi de percevoir sur

toutes les propriétés, sur tous les champs, une portion déterminée des récoltes; les dépenses que lui auraient occasionnées l'emmagasinement et la conservation des grains, des fourrages, du vin; les difficultés offertes par la vente d'une si grande masse de produits, et les chances de perte auxquelles aurait été exposé le Trésor lorsque, pressé d'argent et encombré d'approvisionnements, il aurait cherché à tout prix des acheteurs[1]. Sa combinaison de l'impôt en nature était réellement enfantine, et on ne s'explique qu'il l'ait présentée aux Notables que parce qu'il l'avait trouvée exposée et vantée dans la *Dîme royale* de Vauban, ainsi que dans les ouvrages de certains physiocrates; son tort est grand toutefois de s'y être rallié. Vauban et les économistes qui avaient recommandé la perception en nature d'un impôt sur les fruits de la terre, n'avaient en effet jamais pensé que le gouvernement adopterait ce système; mais révoltés de l'inégalité et de la lourdeur des impôts qui pesaient sur « la partie basse du peuple », ils avaient proposé d'attribuer à l'État une partie de toutes les récoltes, uniquement afin de supprimer les privilèges en matière fiscale. Leur seul but avait été de montrer que tout citoyen doit subvenir, en proportion de son revenu, aux besoins de l'État, et que les membres des deux premiers ordres n'avaient aucun droit à ce que leurs propriétés échappassent aux taxes frappant celles des roturiers. Ils avaient donc appelé de leurs vœux la disparition des privilèges pécuniaires et recherché, suivant l'expression de Vauban, « l'approbation des véritables gens de bien et

[1] Un mémoire qui fut remis à Fourqueux, le successeur de Calonne, fait valoir contre le mode de perception en nature : que la levée de l'imposition territoriale n'aurait pas pu être opérée directement par l'État, et que celui-ci aurait dû en charger une compagnie de traitants qui aurait elle-même pris des sous-traitants dans chaque province. De là de grands frais et un nombre d'agents immense. En outre, ces traitants et sous-traitants auraient couru de gros risques; ils auraient donc exigé de gros bénéfices qui eussent réduit de beaucoup le rendement de l'impôt. (*Arch. nat.*, K, 883.)

d'honneur, désintéressés et éclairés »; mais en patronnant l'impôt en nature, ils ne s'étaient pas placés au point de vue pratique, et ils ne soupçonnaient surtout pas qu'un contrôleur général aux abois s'efforcerait un jour d'en faire une réalité.

Quoi qu'il en soit, Calonne crut sérieusement que la création d'une imposition territoriale à percevoir en nature lui procurerait de grandes ressources, et pour la justifier il donna dans son rapport les mêmes raisons qu'avaient déjà développées les écrivains de l'école physiocratique : « L'impôt se paie dans le moment où il est plus facile au tributaire de l'acquitter, où toute sa richesse est dans sa main, où le sacrifice d'une faible portion de sa récolte lui est moins pénible... Le contribuable n'aura rien à payer, le prince ne pourra rien exiger, si l'intempérie des saisons a ravi au propriétaire le fruit de son labeur. Le souverain, intéressé à l'abondance des récoltes, multipliera les encouragements. La culture s'améliorera par l'impôt, et l'impôt augmentera la culture ». D'après le projet ministériel, la levée des fruits en nature devait s'opérer sur tous les fonds de terre, à quelque personne qu'ils appartinssent; ces fonds devaient être répartis entre quatre classes, suivant le prix de location de l'arpent; le classement était confié aux assemblées de paroisses; le prélèvement était fixé entre le vingtième et le quarantième de la production, suivant les classes dans lesquelles seraient rangées les terres; enfin, la mise en recouvrement de cette imposition était indiquée pour le 1er juin 1787.

Mais quel serait le rendement de l'impôt territorial? Le rapport lu à l'Assemblée des Notables ne le disait pas, et pour cause, car les renseignements statistiques possédés à cette époque par l'administration n'auraient pas permis d'arrêter une évaluation tant soit peu sûre. L'optimisme qui animait Calonne lui faisait seulement supposer que l'impôt en question rapporterait de très grosses sommes,

et cela l'avait décidé d'une part à renoncer à la capitation des privilégiés, afin de se concilier les deux premiers ordres, d'autre part à adoucir le régime de la taille, afin de gagner les sympathies populaires.

Ces adoucissements étaient ainsi énumérés dans un mémoire spécial : 1° Désormais la cote personnelle ne devra pas excéder un sou pour livre des revenus et profits qui y sont assujettis ; 2° les cotes des ouvriers ne dépasseront pas la valeur d'une journée de travail ; 3° le montant général de la taille sera diminué d'un dixième ; 4° il sera fait remise à chaque paroisse du vingtième de sa taille, pour être réparti entre les habitants les plus nécessiteux. Les taillables purent croire un instant à l'amélioration de leur sort ; mais leur espoir fut de courte durée, et aucune des mesures qui précèdent ne reçut d'application.

Deux autres mémoires démontraient les avantages de la liberté du commerce des grains dans l'intérieur du royaume, et la convenance de substituer à la corvée une prestation en argent [1]. Enfin un dernier rapport prévoyait le rembourse-

[1] Cette réforme se trouvait déjà réalisée à titre provisoire. En effet, un arrêt du Conseil du 6 novembre 1786 avait ordonné l'essai, pendant trois ans, de la conversion de la corvée en une prestation en argent. « L'usage a convaincu Sa Majesté, lit-on dans le préambule, qu'il n'était point de forme qui ne fût préférable à celle du travail en nature... Le roi a reconnu que la contribution représentative de la corvée se porterait à peine à la moitié du montant de l'évaluation des journées de bras et de voitures, pour la même quantité d'ouvrages ; qu'en outre ces ouvrages faits par des entrepreneurs solvables ne donneraient plus lieu à ces réfections multipliées que la mauvaise exécution des tâches rendait nécessaires ; que cette contribution pécuniaire deviendrait bien moins sensible lorsqu'elle s'étendrait sur l'universalité des communautés ; qu'enfin cette contribution serait supportée par tous les sujets taillables indistinctement, au lieu qu'un nombre considérable d'entre eux, et les plus aisés, étaient affranchis de la corvée, à raison de l'incompatibilité de leurs professions avec le travail corporel. » En n'assujétissant que les taillables à la contribution représentative de la corvée au lieu d'y soumettre tous les propriétaires fonciers, comme l'avait fait l'édit de 1776 proposé par Turgot, l'arrêt de novembre 1786 n'avait pas donné au peuple des campagnes tout le soulagement qu'il eût été juste de lui accorder. — Il résulte d'un rapport dressé par l'administration des ponts et chaussées que le montant de la cor-

ment des dettes du clergé et il était le corollaire de celui sur la subvention territoriale. En effet, comme la subvention devait atteindre les biens de l'Église, Calonne avait pensé qu'il fallait autoriser le clergé à éteindre sa dette, afin que les propriétés ecclésiastiques, déchargées du poids des décimes que nécessitait le service des emprunts du clergé, pussent plus facilement supporter une contribution au profit de l'État. Dans son mémoire il introduisit une phrase qui dévoila très clairement sa pensée, mais qui, par cela même, excita les alarmes des évêques : « Il n'est pas seulement nécessaire, dit-il, que les possessions territoriales du clergé soient soumises au même impôt que celles de tous les autres citoyens [1]. Il convient aussi qu'elles le soient de la même manière, et que, dans la perception comme dans la répartition, il n'existe aucune différence entre ses biens et ceux des autres contribuables ». Calonne voulait donc assimiler, au point de vue de l'impôt, le premier ordre aux deux autres. Les prélats qui siégeaient dans l'assemblée des Notables repoussaient au contraire cette assimilation, et le secret de l'hostilité qu'ils témoignèrent au ministre doit être en grande partie cherché dans les dispositions du projet sur le remboursement des dettes du clergé. D'autre part, par quel moyen ce remboursement aurait-il été effectué ? Grâce à l'aliénation des rentes foncières, ainsi que des droits de justice, de chasse et autres droits honorifiques appartenant à l'Église. L'auteur du mémoire faisait remarquer que les propriétaires dont les terres étaient grevées de rentes foncières seraient heureux de pouvoir « se rédimer d'une servitude onéreuse ». Le

vée à convertir en argent était évalué, pour 1787, à 12,525,000 livres. (*Arch. nat.*, H, 1444.)

[1] A l'occasion du projet d'impôt sur les biens ecclésiastiques, le contrôleur général avait cherché à se rendre compte de l'importance de ces biens, et il avait appris qu'ils représentaient le cinquième des propriétés immobilières existant en France. « Le clergé possède le cinquième des biens du royaume », porte un rapport de l'intendant des impositions Vergennes, en date du 28 mars 1787. (*Arch. nat.*, H, 1444.)

rachat des rentes foncières était en effet un des vœux du tiers état. Mais si celles possédées par le clergé venaient à être déclarées rachetables, celles dont jouissait la noblesse ne seraient-elles pas à leur tour bientôt exposées au rachat? C'est ce que craignirent les nobles qui faisaient partie de l'assemblée. Ils furent en outre inquiets de la disposition concernant les droits de chasse, de justice et autres droits seigneuriaux. Ils la considérèrent comme une concession dangereuse à l'esprit d'égalité et menaçante pour leurs intérêts de caste. Beaucoup d'entre eux sentirent qu'en défendant les privilèges du clergé ils consolideraient leurs propres privilèges, et un rapprochement s'opéra de suite entre les représentants des deux premiers ordres.

IV

Aussitôt après la séance du 23 février, les sept bureaux de l'assemblée, convoqués par leurs présidents, commencèrent séparément l'examen des propositions ministérielles.

La première dont ils s'occupèrent fut celle sur les assemblées provinciales, et si en principe ils ne la repoussèrent pas, ils écartèrent le mode de nomination recommandé par le ministre, comme tendant à détruire « la hiérarchie nécessaire au maintien de l'autorité du monarque et à l'existence de la monarchie ». Ils furent donc d'avis que chaque assemblée fût composée de députés des trois ordres, sauf à donner au tiers état un nombre de représentants égal à celui des représentants des deux ordres privilégiés, et à décider que la délibération aurait lieu en commun et le vote par tête. En s'opposant à ce que les assemblées provinciales fussent élues par les propriétaires de toute condition et à ce que la noblesse, le clergé et le tiers état fussent confondus en un collège unique, les Notables montraient

que, suivant eux, les anciennes distinctions de classes ne devaient pas disparaître.

Ce premier échec subi par les projets de Calonne fut suivi d'un autre, car dès les premières discussions que les bureaux consacrèrent à l'imposition territoriale, les objections se multiplièrent, et bientôt il devint évident que la création de cette contribution rencontrait dans l'assemblée un mauvais vouloir à peu près général. En effet, beaucoup de nobles et d'ecclésiastiques la repoussaient parce qu'elle violait les privilèges des deux premiers ordres. Ils n'osaient guère lui adresser tout haut ce reproche, de peur qu'on ne les accusât de se refuser à supporter leur part des charges publiques [1] ; mais ils s'en prirent, afin de la faire échouer, aux difficultés de son assiette et de son recouvrement, et mirent en lumière les défauts de la perception en nature [2].

[1] « Beaucoup de particuliers, principalement des grands seigneurs, des gens à crédit et les membres des parlements, avaient obtenu des privilèges ou fait des abonnements au détriment du Trésor public. Les princes du sang, par exemple, qui jouissaient entre eux de 24 à 25 millions de revenu, ne payaient pour leurs deux vingtièmes que 188,000 livres, au lieu de 2,400,000 livres Je citerai à ce sujet une anecdote qui servira encore à confirmer l'exactitude de cet abus : le duc d'Orléans, qui présidait le bureau dont j'étais à l'assemblée des Notables, me dit un jour, après une délibération où l'on avait agité et arrêté l'avis d'établir les administrations provinciales : Savez-vous, monsieur, que cette plaisanterie me coûtera au moins 300,000 livres de rente? — Je lui demandai : Comment cela, monseigneur? — C'est qu'avec les intendants je m'arrange, et je paie à peu près ce que je veux; les administrations provinciales, au contraire, me feront payer à la rigueur. » (Marquis de Bouillé, *Mém.*, 114.)

[2] Un journaliste, Linguet, avait cependant publié une brochure sur *l'Impôt territorial et ses avantages*. Il y déclamait contre l'injustice des exemptions pécuniaires des deux premiers ordres et dirigeait différentes critiques contre le système de subvention foncière présenté aux Notables. Mais il approuvait le mode de paiement en nature, soutenait que la dîme ecclésiastique s'acquittait aisément sous cette forme, et demandait seulement que la subvention fût affermée, afin que le roi reçût de l'argent et que, d'autre part, les contribuables se libérassent au moyen d'un prélèvement sur leurs récoltes. Linguet se livrait au surplus à des calculs qui portaient le produit de la subvention à 360 millions par an, sans compter 212 millions à provenir d'une taxe sur les maisons. Ces chiffres n'avaient rien de sérieux, mais ils inquiétèrent, par leur exagération même, les lecteurs de la brochure.

Sans se décourager, le contrôleur général fit signer à Louis XVI un *supplément d'instruction* à l'adresse des Notables. Cette note était ainsi rédigée : « 1° La subvention qui remplacera les vingtièmes doit s'étendre sur toutes les terres, sans aucune exception ; 2° elle doit être exactement proportionnelle à leur production et variable comme elle ; 3° elle doit être réelle et non abonnée, pour que la répartition en soit toujours juste et qu'elle puisse servir de cadastre naturel. Ces conséquences sont les bases invariables du plan que Sa Majesté s'est proposé : ce sont les conditions essentielles de la réformation qu'elle a résolue. Elles ne sont susceptibles d'aucune discussion, et ce n'est pas sur elles, c'est sur les moyens d'y satisfaire que Sa Majesté consulte l'assemblée des Notables ». L'ordre qui leur était ainsi transmis de cesser leur opposition ne fit que les exaspérer. « Mon avis, dit M. de Castillon, procureur général au parlement d'Aix, est qu'on ôte ce papier de dessus cette table (en montrant la réponse du contrôleur général), et que nous nous mettions à délibérer sur le fond et sur la forme de tous ces projets, depuis la première jusqu'à la dernière ligne. — Il fut avéré qu'on ne pouvait, au XVIII[e] siècle, ni convoquer, ni traiter légèrement une assemblée nationale, quelle que fût sa forme, et que lui présenter des affaires d'État, c'était les lui soumettre[1]. »

Calonne, voyant que l'intervention du roi avait été inefficace, essaya d'un autre moyen. Comme les prélats qui siégeaient dans chaque bureau étaient les instigateurs de la résistance à ses vues, il réunit dans une conférence les principaux d'entre eux : Brienne, archevêque de Toulouse; Dillon, archevêque de Narbonne; Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux, et de Boisgelin, archevêque d'Aix. Il leur proposa de s'entendre avec lui, mais il n'y réussit pas, et comprenant que s'il ne parvenait pas à changer les dis-

[1] Wéber, *Mémoires*, 96.

positions de l'assemblée [1], mieux aurait valu ne pas avoir fait appel au concours des Notables, il demanda à Louis XVI l'autorisation de réunir le lendemain, sous la présidence de Monsieur, une nouvelle conférence à laquelle assisteraient les présidents des bureaux et cinq membres de chaque bureau désignés par eux. Dans cette réunion, il voulait défendre son plan, répondre aux objections et fournir les renseignements qui paraîtraient nécessaires. Le roi s'empressa de donner son consentement, et, le 2 mars, la conférence eut lieu.

Calonne, rapporte Talleyrand [2], montra « un talent prodigieux ». Il parla longtemps et éloquemment; il développa les mérites de l'imposition territoriale, il réfuta les critiques dirigées contre elle; toutefois il ne ramena pas à son opinion les Notables. Ceux-ci s'engagèrent à inviter les bureaux à voter pour une contribution qui frapperait également les trois ordres, et qui serait uniforme dans toutes les provinces, mais ils furent d'avis que cette contribution devait consister en une extension des vingtièmes et être levée en

[1] « Les esprits s'échauffent de plus en plus, à mesure qu'on prend connaissance des désordres et de la déprédation qui règnent dans les finances. On rend justice aux intentions patriotiques du roi, mais on est affligé de voir que ce prince n'a aucune juste idée sur la gestion et l'état des finances. On est convaincu dans l'assemblée des Notables qu'ils ne sont assemblés que pour donner une espèce de sanction nationale au bouleversement général que le ministre des finances a proposé, et que ces mêmes changements n'ont été inventés que pour augmenter les revenus du roi et colorer un peu le besoin urgent d'argent où l'on se trouve. » (De Staël-Holstein, lettre du 1er mars 1787, *Corresp.*, 44.)

[2] Talleyrand, *Mém.*, I, 102. — Wéber dit de même : « Là, il fit seul face à tous les attaquants; et s'il ne réduisit pas ses adversaires au silence, il les força du moins à l'admiration de ses talents ». (*Mém.*, 98.) — « Pendant près de cinq heures que dura la séance, raconte Besenval, M. de Calonne fut en butte à tout ce que la mauvaise volonté, l'humeur, la grossièreté même, purent suggérer, sans qu'il sortît un instant du calme et de la modération la plus parfaite, ni que des questions tumultueusement faites, et qui souvent se croisaient sans donner le temps de la réponse, embrouillassent la justesse et la clarté de ses répliques... Les gens les plus acharnés contre lui furent contraints de convenir que jamais homme n'avait montré autant d'éloquence, de présence d'esprit et de sagesse. » (*Mém.*, II, 212.)

argent, non en nature. On pressa le contrôleur général de s'expliquer sur la situation financière, et on l'amena à dire qu'il évaluait le rendement de l'impôt territorial à 100 ou 104 millions, que ce supplément de ressources était indispensable, qu'en effet les recettes annuelles montaient à 474 millions, et les dépenses à 575 millions, que l'écart entre les unes et les autres était donc de 101 millions, et qu'en y ajoutant 12 millions pour les dépenses imprévues, le déficit se trouvait être en définitive de 113 millions. Ce chiffre ne concordait pas avec celui de 80 millions que le ministre avait annoncé le jour de l'Assemblée des Notables. On insista en conséquence pour qu'il le justifiât, et on lui demanda de produire les états qui, suivant lui, l'établissaient. Mais il s'y refusa formellement, sous le prétexte que les états dont on parlait avaient été par lui soumis au roi qui en avait reconnu l'exactitude, et que dès lors personne ne pouvait les contester. En revanche il exposa que le déficit, qui atteignait déjà 37 millions sous Turgot, avait grossi considérablement sous Necker, qu'il s'était successivement élevé jusqu'à 70 millions en 1781, et que si le *Compte rendu* avait allégué un excédent de recettes, c'est parce qu'il avait sans doute admis comme vrais des chiffres extraits d'états de prévision, auxquels la réalité n'avait pas correspondu. Les partisans de Necker trouvèrent, bien entendu, cette explication calomnieuse, et ils se joignirent à l'archevêque de Bordeaux pour réclamer avec une nouvelle insistance la production des états de recettes et de dépenses des six dernières années. Enfin « le ministre s'étant laissé aller à dire que le roi pouvait imposer à volonté, et qu'il ne croyait pas qu'il y eût personne dans cette assemblée qui le niât : « Il y a moi, dit l'archevêque de Narbonne, et je ne serai pas seul. L'impôt, soit dans sa quotité, soit dans sa durée, doit avoir la même borne que le besoin public qui le fait établir et qui seul le justifie ». L'archevêque d'Arles, aussi imposant par son caractère que par

sa vaste érudition, exprima fortement le doute qu'aucune autre assemblée que celle des États généraux de France pût prendre sur elle d'ajouter un fardeau aussi énorme aux taxes que supportait déjà la nation [1]. »

La séance du 2 mars eut dans le public un grand retentissement. Les détails en furent vite connus, et l'on s'effraya d'apprendre d'une part que le déficit montait non plus à 80 millions par an, mais à 113, d'autre part que le gouvernement avait l'intention de faire payer aux contribuables, sous une forme ou sous une autre, une centaine de millions de plus qu'auparavant. On loua les Notables de leur « patriotisme », on s'applaudit de ce que la nation avait trouvé en eux « des défenseurs », et grisés par ces éloges ils accentuèrent leur opposition. « Ils se partagent en divers clubs, pour se concerter avec liberté. Le président d'un bureau (M. le comte d'Artois, dit-on), reprochant cette conduite comme contraire aux intentions du roi : Monseigneur, dit l'un des Notables, je pense que l'intention du roi est de consulter des hommes libres, et je ne saurais croire que Sa Majesté voulût gêner les suffrages [2] ». Cette attitude indépendante valut aux membres de l'assemblée une grande popularité, et on les félicita de ne pas se prêter aux combinaisons imaginées par le contrôleur général : la crainte qu'inspirait l'augmentation des impôts faisait perdre de vue que la disparition des privilèges pécuniaires était au nombre des réformes poursuivies par celui-ci. « Le public est surpris de la noble conduite des Notables, mandait, le 8 mars, l'ambassadeur de Suède. En général on ne s'attendait ni à tant de connaissances en matière d'administration, ni à tant de force et de chaleur pour les intérêts de l'État [3]. » Des caricatures et des pièces de vers tradui-

[1] Wéber, *Mém.*, 99. — L'archevêque d'Arles se nommait M. Dulau, et il portait les titres de conseiller du roi, primat et prince.
[2] *Corr. secrète*, II, 116.
[3] De Staël-Holstein, *Corresp.*, 46.

sirent avec esprit la préoccupation universelle : une image représentait un gros fermier à table, et son garçon de basse-cour, un couteau à la main ; ce dernier tenait à des cochons, à des dindons et à des moutons pressés autour de lui, le discours suivant : « Le propriétaire aurait le droit de vous égorger sans mot dire, mais il veut bien vous donner à choisir de quelle manière vous préférez être mangés ». S'inspirant de la même idée, un auteur fit une fable intitulée *La Basse-Cour et le Fermier*, dont voici les derniers vers :

Sur la sauce, décidez-vous,
Mon cuisinier fera le reste[1].

La conférence tenue sous la présidence de Monsieur n'eut en conséquence pas le don de mieux disposer les bureaux pour les projets dont ils étaient saisis. Ils furent unanimes à rejeter, comme impraticable et onéreuse, la perception en nature de l'imposition territoriale, et ils déclarèrent qu'avant de se prononcer sur l'établissement d'une contribution quelconque, ils avaient besoin de recevoir communication de pièces officielles les éclairant « sur sa nécessité, sur sa mesure et sur sa durée[2] ». En ce qui concerne le projet relatif au remboursement des dettes du clergé, ils ne le repoussèrent pas en principe, mais ils écartèrent comme contraires à la constitution du royaume, à la justice et à la propriété, autrement dit aux privilèges des deux premiers ordres, les moyens proposés pour le réaliser, à savoir l'aliénation des rentes foncières et celle des droits seigneuriaux appartenant au clergé. Seuls les projets relatifs à la suppression de la corvée et à la liberté du commerce des grains trouvèrent grâce devant eux. Enfin, en réfléchissant à l'énormité du déficit et à la responsabilité que ferait peser sur eux la création d'un impôt

[1] Bachaumont, XXXIV, 234, 301.
[2] Termes empruntés à une délibération du premier bureau.

de 100 millions, la plupart des Notables se croyaient de moins en moins en droit d'accroître les charges de la nation. « Ils ne cessent de demander, écrivait, le 22 mars, le baron de Staël-Holstein [1], qu'on essaie de combler le déficit par des retranchements économiques, et qu'on ne leur parle pas toujours des impôts comme de la seule ressource. »

Le désaccord était donc complet entre l'assemblée et le ministre des finances. Celui-ci crut pourtant habile de féliciter publiquement les Notables de leur zèle, et de les remercier de n'avoir fait que des objections de forme « qui ne contrarient pas les points essentiels du but que Sa Majesté s'est proposé, d'améliorer les finances et de soulager les peuples par la réformation des abus ». C'est dans une assemblée générale tenue le 12 mars qu'il leur adressa ces paroles, et elles causèrent parmi eux une émotion qui ne s'explique que par leur hostilité systématique contre le contrôleur général. Tous les bureaux se réunirent pour protester contre la prétendue approbation qu'ils auraient donnée aux projets de Calonne, et ils demandèrent que leurs protestations fussent insérées au procès-verbal de la séance du 12 mars. C'était donner un éclat fâcheux au conflit existant entre l'assemblée et le ministre des finances, et pour ne pas avoir l'air de désavouer celui-ci, le roi n'aurait pas dû accorder cette autorisation. Mais Louis XVI ne s'était pas attendu à tant de lenteurs et de contestations, sa confiance en Calonne avait par suite diminué, il craignit qu'un refus indisposât les Notables, et il donna aux bureaux la permission qu'ils sollicitaient. Ainsi trois semaines s'étaient à peine écoulées depuis la réunion des Notables, et déjà le crédit du contrôleur général auprès du roi paraissait assez ébranlé pour que ses adversaires pussent concevoir l'espoir de le renverser bientôt.

Dans la séance du 12 mars, il avait été donné lecture de

[1] *Correp. diplom.*, 48.

huit mémoires tendant à la réformation des droits de traites; à la suppression du droit de marque des fers; à la suppression des droits de jauge et de courtage et de plusieurs autres droits d'aides perçus sur la circulation des vins, eaux-de-vie et cidres; à la suppression des droits de fabrication acquittés par les huiles et savons; à la suppression des droits d'ancrage, de lestage et autres auxquels étaient soumis les navires marchands et les bateaux de pêche; à une modification des taxes sur les denrées coloniales, afin de rendre ces taxes uniformes dans tout le royaume; à une restriction des privilèges dont jouissaient certaines provinces en matière d'impôt sur le tabac; enfin à une réorganisation de la gabelle. Toutes ces réformes étaient utiles, vivement désirées par les populations, réclamées depuis longtemps, et, comme le dit Calonne dans son discours, propres à « vivifier tout le commerce du royaume, par conséquent la prospérité de l'État ». Il espérait que les Notables, malgré leur mauvais vouloir, n'oseraient se prononcer contre elles, et que leur promulgation lui vaudrait bientôt une popularité qui le vengerait des attaques des privilégiés. Son calcul fut saisi par les meneurs de l'assemblée, et, dût la France en pâtir, ils manœuvrèrent de façon à tenir en échec les projets ministériels.

Le premier rapport dont les Notables avaient à s'occuper contenait un historique des droits de traites, montrait à quel point ils étaient inégaux, coûteux à percevoir et gênants pour le commerce, rappelait que les États généraux de 1614 avaient déjà demandé l'abolition des barrières intérieures, et énumérait les avantages de l'établissement d'un tarif douanier, uniforme et modéré, à percevoir aux frontières. Ces questions avaient été maintes fois traitées par les économistes, et la lumière était faite sur les vices du système en vigueur. Cependant on prétendit dans les bureaux que les solutions proposées par le contrôleur général étaient trop absolues, qu'elles ne ménageaient pas les

intérêts des provinces *à l'instar de l'étranger effectif*, qu'elles troubleraient les relations commerciales des autres provinces du royaume, et on nomma des commissaires pour étudier les modifications à apporter au régime des traites.

Au contraire, on s'accorda pour trouver insuffisant le projet relatif à la gabelle. Calonne ne la supprimait pas, attendu que l'état des finances ne permettait pas de priver le Trésor des 60 millions qu'elle rapportait annuellement; mais il diminuait le prix du sel d'un cinquième dans les pays de grande gabelle, d'un dixième dans les pays de petite gabelle, rendait la répartition de l'impôt plus équitable et atténuait les rigueurs de sa perception. Ces améliorations étaient fort appréciables. Le seul tort du ministre avait été de porter sur la gabelle un jugement trop sévère, étant donné qu'il la conservait : « Un impôt, lit-on dans le mémoire qui la concerne, si considérable dans sa quotité, qu'il excède le produit de deux vingtièmes; si disproportionné dans sa répartition, qu'il fait payer dans une province vingt fois plus qu'on ne paie dans un autre; si rigoureux dans sa perception, que son nom seul inspire de l'effroi; un impôt qui, frappant une denrée de première nécessité, pèse sur le pauvre presque autant que sur le riche;... un impôt enfin dont les frais vont au cinquième de son produit et qui, par l'attrait violent qu'il présente à la contrebande, fait condamner tous les ans à la chaîne ou à la prison plus de 500 chefs de famille, et occasionne plus de 4,000 saisies par année : tels sont les traits qui caractérisent la gabelle ». Condamner avec cette véhémence les droits sur le sel, c'était donner aux malveillants un prétexte pour renchérir sur les adoucissements projetés par le ministre : ils n'y manquèrent pas. Les uns insistèrent pour que l'on abaissât le taux du *sel de devoir*, autrement dit pour que l'on diminuât la quantité de sel dont chaque habitant devait prendre livraison pour sa consommation; d'autres demandèrent que le sel destiné aux salaisons fût

affranchi d'impôt, et qu'on ne rendît pas les habitants des paroisses solidairement responsables du paiement des droits. Beaucoup, et parmi eux était un des frères de Louis XVI, Monsieur, conclurent à la suppression de toute taxe sur le sel, et à son remplacement par une imposition dont les assemblées provinciales rechercheraient la forme, afin qu'elle fût aussi peu onéreuse que possible au peuple [1]. Le deuxième bureau, présidé par le comte d'Artois, s'associa à cette proposition, et en outre à une autre qui lui fut faite par La Fayette, « de supplier Sa Majesté qu'elle veuille bien, par la même loi qui abrogera la gabelle, ordonner que tous les malheureux qu'elle a précipités dans les fers ou conduits aux galères, soient aussitôt rendus à la liberté et à leurs familles ». Bref, les Notables agissaient, ou du moins parlaient comme si le Trésor avait eu des excédents au lieu d'un déficit, et ils semblaient vouloir, par l'excès de leur générosité, enlever au contrôleur général le mérite d'avoir pris l'initiative de réformer la gabelle.

On arriva ainsi à la fin du mois, et le 29 mars, dans une quatrième séance générale, Calonne communiqua aux Notables de nouveaux projets. Il eût certes mieux valu qu'il les mît en demeure de se prononcer sur le mérite de ceux qui leur avaient déjà été soumis. Quoi qu'il en soit, il leur lut un mémoire sur les domaines du roi, et un autre sur les forêts domaniales. Son langage fut conciliant. « Je ne puis douter, leur dit-il, de vos sentiments, mais je n'ai pas la prétention de prévoir vos avis. » Il leur déclara que Sa Majesté n'avait en vue que « de s'interdire à elle et à ses successeurs la faculté des concessions abusives, d'assurer la conservation de la partie la plus précieuse de son do-

[1] Dans le quatrième bureau, l'archevêque d'Arles, après avoir déploré la dureté de la gabelle et la misère du peuple, engagea le roi à prendre l'initiative de l'impôt destiné à tenir lieu de la gabelle, et il affirma que le clergé et la noblesse s'y prêteraient de bon cœur, attendu qu'il était juste que les citoyens les plus riches contribuassent, plus qu'ils ne l'avaient fait jusqu'alors, aux charges de l'État.

maine... et que son amour pour ses peuples influait pareillement dans les changements qu'elle voulait faire à l'administration de ses forêts ». La communication du ministre fut écoutée avec une certaine faveur. En effet, depuis quelques jours, des hommes désintéressés, entre autres « le duc de Nivernais, avec sa grâce et sa douceur, le duc du Châtelet, avec sa loyauté et son patriotisme » [1], cherchaient des moyens de conciliation, et ils recommandaient un expédient consistant à accorder au gouvernement un secours pécuniaire suffisant pour lui permettre d'attendre que les assemblées provinciales eussent délibéré sur le choix de l'impôt dont l'établissement leur paraîtrait présenter le moins d'inconvénients. « Il semblait qu'après beaucoup de chaleur les têtes s'étaient calmées, et qu'on pouvait espérer que tout se terminerait si ce n'était à l'entière satisfaction du roi, du moins d'une façon paisible et décente, lorsque M. de Calonne ralluma le feu avec plus de violence que jamais par une démarche inconsidérée [2]. »

Jusqu'alors les mémoires adressés aux Notables n'avaient pas été publiés. Irrité de l'opposition de parti pris qu'il rencontrait dans l'assemblée, il se décida à faire imprimer ses rapports et ses discours, à leur donner une large publicité, et à faire ainsi appel aux sympathies populaires, en signalant à la nation ses efforts pour étendre l'impôt aux classes privilégiées et pour supprimer ou adoucir quelques-unes des impositions les plus vexatoires. S'il s'était borné à mettre le public à même de juger ses projets, ses adversaires n'auraient pas eu de reproche sérieux à lui adresser, car il était légitime que les contribuables, dont les intérêts se débattaient devant l'assemblée des Notables, connussent les projets auxquels s'était arrêté le gouvernement. Mais Calonne voulut faire œuvre de polémiste, et, dans un avertissement placé en tête du recueil qu'il publiait, avertisse-

[1] Wéber, *Mémoires*, 100.
[2] Besenval, *Mémoires*, 217.

ment dont il avait confié la rédaction à la plume acérée de l'avocat Gerbier, il prit sa propre défense et rejeta les torts sur les Notables. « Il s'est répandu des bruits, des suppositions capables d'induire le peuple en erreur; il est donc nécessaire de l'instruire des véritables intentions du roi; il est temps de lui apprendre le bien que Sa Majesté veut lui faire, et de dissiper les inquiétudes qu'on a voulu lui inspirer. On a parlé d'augmentation d'impôts comme s'il devait y en avoir de nouveaux; il n'en est pas question. C'est par la seule réformation des abus, c'est par une perception plus exacte des impôts actuels, que le roi veut augmenter ses revenus, autant que les besoins de l'État l'exigent, et soulager ses sujets autant que les circonstances peuvent le permettre. » Ainsi débutait l'avertissement, et comme on savait que les Notables passaient leur temps à contrecarrer un plan dont les conséquences devaient être si belles, la conclusion à en tirer, c'est qu'ils s'acharnaient au maintien des abus et qu'ils étaient opposés à l'exacte perception des impôts. Les derniers paragraphes de l'avertissement conduisaient à la même conclusion. « Le résultat des moyens proposés doit être qu'enfin le niveau existera entre les recettes et les dépenses, et qu'en même temps il y aura 30 millions de soulagement pour le peuple. Quelles difficultés peuvent entrer en balance avec de tels avantages? On paiera plus: sans doute, mais qui? ceux-là seulement qui ne paient pas assez; ils paieront ce qu'ils doivent, suivant une juste proportion, et personne ne sera grevé. Des privilèges seront sacrifiés; oui, la justice le veut, le besoin l'exige; vaudrait-il mieux surcharger encore les non-privilégiés, le peuple? Il y aura de grandes réclamations: on s'y est attendu. Peut-on faire le bien général sans froisser quelques intérêts particuliers? Réforme-t-on sans qu'il y ait des plaintes? » Non content de dire au tiers état que la noblesse et le clergé n'avaient pas jusqu'alors été assez imposés, que le moment était

venu de leur enlever leurs privilèges, Calonne s'arrangea de manière à ce que ses paroles fussent entendues de la France entière. Il fit tirer à part l'avertissement dont on vient de lire des extraits, il veilla à ce qu'il fût colporté dans les rues de la capitale et publié jusque dans les Halles, et il l'envoya par ballots aux curés de campagne afin qu'ils le lussent au prône, puis en distribuassent des exemplaires parmi leurs paroissiens. Il lançait donc une sorte de manifeste contre les privilégiés, et cette manœuvre était on ne peut plus intempestive. On eût compris qu'avant de réunir les Notables il eût parlé à la nation, afin de créer dans l'opinion publique un courant favorable à ses projets de réformes et d'influencer d'une façon indirecte les membres de l'assemblée. Mais à la fin de mars c'était trop tard : l'annonce qu'il avait faite aux Notables, dès le premier jour, d'un déficit considérable, et sa déclaration qu'un impôt nouveau d'une centaine de millions était urgent à établir, l'avaient rendu l'objet de la haine générale ; sa voix n'avait par conséquent aucune chance d'être écoutée [1]. D'un autre côté, en blessant les Notables, il était sûr d'exaspérer leur animosité, et de les exciter à combattre les diverses parties de son plan financier avec encore plus d'aigreur qu'auparavant : tout accord entre lui et l'assemblée devenait désormais impossible.

Ce qui était à prévoir arriva.

Deux jours après la mise en vente de l'avertissement, le 2 avril, les bureaux des Notables se réunissent et adoptent des protestations longuement motivées. « Cet avertissement porte la délibération du troisième bureau, moins fait pour éclairer que pour élever des doutes et faire naître des inoer-

[1] En effet, le public parisien s'indigna de ce que le contrôleur général osât attaquer les Notables. Il lui reprocha d'avoir lancé contre eux « une dénonciation destinée à faire croire au peuple qu'il y a des hommes qui s'opposent au bien que le roi veut lui faire, tandis que ce sont ces mêmes hommes qui résistent au projet d'aggraver l'impôt, déjà si lourd et si injustement réparti ». (*Corresp. secrète*, II, 125.)

titudes, présente un objet déterminé, celui de mettre les intérêts du peuple en opposition avec les intérêts des deux premiers ordres de l'État... Non, dans la nation française les trois ordres ne font qu'un peuple, tous leurs intérêts se confondent dans l'intérêt de l'État... Il n'est aucun sacrifice que les bureaux n'aient offert pour diminuer le poids des impositions du peuple, et s'ils ont désiré de voir conserver aux deux premiers ordres les formes antiques qui les distinguent, ce n'est qu'en demandant que leur part dans les contributions fût égale à celle de tous les autres citoyens. » Après une critique rapide de tous les projets ministériels, la délibération continue en ces termes : « On n'a pas dit au peuple que les bureaux ont supplié Sa Majesté d'ordonner qu'on leur communiquât tous les états de recette et de dépense... On ne lui a pas dit que les bureaux se seraient regardés comme coupables, s'ils avaient pu donner leur consentement à tout impôt en accroissement dont la nécessité ne leur aurait pas été préalablement démontrée. On ne lui a pas dit que les bureaux n'ont cessé de répéter que le vrai soulagement à procurer au peuple consistait... dans la plus grande économie et dans le plus grand ordre dans les dépenses ». Les délibérations prises par les autres bureaux sont analogues, et le roi autorise leur publication, au risque de paraître abandonner son contrôleur général. Il fait plus : rencontrant le duc de Nivernais, qui avait rédigé la protestation du cinquième bureau, il le prend à part et lui dit : « Ne croyez pas que dans l'annonce de M. de Calonne on ait eu en vue de vous fâcher »; puis comme le duc lui exprime le regret de ce que les Notables aient eu souvent à voter contre les propositions ministérielles, Louis XVI lui réplique avec bonté : « Opinez selon votre conscience[1] »; paroles immédiatement interprétées comme un encoura-

[1] Besenval, *Mém.*, II, 219. — M. de Staël-Holstein informait de même le roi Gustave III, à la date du 5 avril, que le roi recevait « avec bonté » les représentations des Notables. (*Corresp. diplom.*, 49.)

gement à l'opposition des membres de l'assemblée. Ceux-ci se croient par suite débarrassés de toute retenue. Dans le deuxième bureau, M. de Nicolaÿ, président de la Chambre des comptes, dénonce, comme faits en fraude des intérêts de l'État, des achats et échanges de domaines qui ont été consentis par Calonne ; l'évêque de Langres, M. de La Luzerne, appuie cette dénonciation, et le marquis de La Fayette remet entre les mains du comte d'Artois une note où il s'exprime ainsi : « Je demande pourquoi les ministres des finances proposent au roi des achats et des échanges qui, n'étant nullement à sa convenance, ne peuvent servir qu'à la convenance des particuliers... Je répète la réflexion que j'ai faite, c'est que les millions qu'on dissipe sont levés par l'impôt, et que l'impôt ne peut être justifié que par le vrai besoin de l'État ; c'est que tous les millions abandonnés à la déprédation ou à la cupidité sont le fruit des sueurs, des larmes et peut-être du sang des peuples [1] ».

Sur ces entrefaites, les Notables suspendirent leurs séances à cause des fêtes de Pâques, et Calonne résolut d'en profiter pour évincer celui des ministres qui lui était le plus hostile, M. de Miroménil. Il raconta à Louis XVI que le garde des sceaux recevait chez lui, chaque soir, les parlementaires qui faisaient partie de l'assemblée des Notables, et que dans son salon on combinait les moyens de faire échouer ses plans ; il déclara que de semblables menées n'avaient que trop duré, qu'elles affaiblissaient le respect dû à la volonté royale, et que si Miroménil n'était pas destitué, il abandonnerait le contrôle général. La division et la faiblesse étaient en effet extrêmes dans le gouvernement. « Il est impossible, mandait le comte de Mercy à l'empereur

[1] Les accusations portées par La Fayette contre Calonne achevèrent de déconsidérer celui-ci. « La noble franchise de M. de La Fayette lui a mérité un suffrage général. On lui sait un gré infini du patriotisme qu'il a montré. » (Staël-Holstein, lettre du 8 avril 1787, 50.)

Joseph II, de bien exposer le degré de confusion, de désordre et de scandale que cette imprudente entreprise (la réunion des Notables) occasionne de plus en plus. L'opposition à tous les projets du contrôleur général est devenue une affaire de cabale, et la forme ainsi que la publicité de cette opposition compromettent de la manière la plus inouïe la dignité du souverain, en même temps qu'elles frappent à un tel point l'opinion de la nation que celle-ci croit une banqueroute inévitable, ce qui, en faisant resserrer l'argent et tomber tout le crédit, pourrait bien décider une catastrophe totale ou partielle[1] ». Au vrai, la France ne se sentait plus gouvernée[2]. Dans ces circonstances, Louis XVI jugea nécessaire d'affirmer son autorité, et agréant une candidature que Calonne lui recommandait chaudement, il se décida à remplacer Miroménil par le président de Lamoignon. Mais encouragé par ce succès le ministre des finances osa demander également le renvoi du baron de Breteuil. Or celui-ci était ouvertement le protégé de la reine, et il alla chercher appui auprès d'elle.

Marie-Antoinette avait toujours eu de l'antipathie pour Calonne ; elle sortit donc de la réserve qu'elle avait jusque-là observée à son égard, et représenta au roi que son maintien aux affaires était regardé comme un danger public par les autres ministres, spécialement par le comte de Montmorin qui venait d'avoir à ce sujet une conversation avec elle. Le comte de Provence démontra de son côté à son frère que s'il voulait faire aboutir les projets soumis aux Notables, la première mesure à prendre était d'enlever le contrôle général à celui qui le détenait. Enfin le prince de Conti, qui depuis l'ouverture de l'assemblée n'avait pas cessé de com-

[1] *Corresp. de Mercy et de Joseph II*, lettre du 7 avril 1787, II, 89.

[2] « On répand la facétie suivante, qui peint la situation actuelle de la France : Le roi dans l'assoupissement; le contrôleur général, fièvre convulsive; la noblesse dans l'apathie; le clergé, fièvre continue avec redoublement; le peuple à l'agonie. » (Bachaumont, XXXIV, 307.)

battre les plans de Calonne, mit une extrême ardeur à convaincre le roi que son ministre des finances ne pouvait plus, sans péril pour l'État, rester en place. Déjà ébranlé par tout ce qui s'était passé depuis six semaines, Louis XVI se rendit d'autant plus vite à leur conseil, que des notes rédigées par Brienne à son intention et dans lesquelles tous les défauts des projets présentés par le ministre des finances étaient soigneusement analysés, l'avaient amené à douter que celui-ci pût jamais obtenir des Notables leur adoption. Il espéra qu'un autre ministre réussirait mieux que lui, et afin de calmer l'opposition de l'assemblée, il se résolut à le disgrâcier. Il attachait en effet le plus grand prix à sauver le plan soumis aux Notables, car ce plan lui semblait être le seul moyen de rétablir les finances et de soulager les contribuables les plus pauvres. Il se décida donc à sacrifier Calonne, et quelques heures après lui avoir donné satisfaction par le renvoi de Miromesnil et la nomination de Lamoignon, il le destitua à son tour. Le même jour, le 8 avril 1787, le garde des sceaux et le contrôleur général des finances apprirent l'un et l'autre, de la bouche de M. de Montmorin, que le roi se privait de leurs services[1].

Si Calonne est tombé du pouvoir à l'improviste, sa chute du moins était inévitable. Les arrêtés pris par les bureaux après son discours du 12 mars et surtout ceux adoptés après la publication de l'avertissement Gerbier, rendaient toute réconciliation impossible entre les Notables et lui. Par suite, un peu plus tôt, un peu plus tard, Louis XVI aurait eu à choisir entre son ministre et l'assemblée. Or, la prudence lui conseillait de ne pas rompre avec cette dernière, car la situation du Trésor était tellement précaire que le gouvernement avait absolument besoin de subsides. D'un autre côté, le mauvais vouloir des parlements était assez connu

[1] La disgrâce de Calonne causa « une joie générale dans Paris ». (Bachaumont, XXXIV, 336.) Les Parisiens ne pardonnaient pas à ce ministre de vouloir augmenter les impôts.

pour que leur refus d'enregistrer des impôts ou des emprunts qui n'auraient pas été l'objet d'un avis favorable de la part des Notables fût certain d'avance. Enfin il était visible que l'assemblée avait acquis une réelle popularité : dans le peuple comme dans la bourgeoisie on la louait d'avoir refusé tout impôt nouveau avant de savoir s'il était nécessaire, d'avoir demandé les états de recettes et de dépenses et d'avoir conseillé des économies. On n'était pas persuadé que le déficit fût aussi gros que celui annoncé par Calonne, et l'opinion générale était que de nouvelles ressources mises à la disposition de ce ministre n'auraient reçu aucun emploi utile. Dans ces conditions, la dissolution de l'assemblée des Notables et l'enregistrement forcé d'édits fiscaux eussent été des aventures périlleuses.

Comment le roi aurait-il pu d'ailleurs croire encore à l'habileté de son contrôleur général, quand rien de ce qu'il lui avait promis ne s'accomplissait? Loin d'être accueillies avec enthousiasme, ses propositions étaient presque toutes déclarées inacceptables. En outre, le roi n'aurait-il pas été fondé à lui reprocher non seulement d'avoir fait choix d'un projet d'impôt très critiquable, mais encore d'avoir soumis aux Notables un programme de réformes beaucoup trop chargé? La tâche de conjurer le danger de la banqueroute et de faire disparaître le déficit n'était-elle pas assez lourde? Pourquoi dès lors détourner leur attention sur une foule d'autres questions? Sans doute, l'entreprise était louable de vouloir instituer des assemblées provinciales, améliorer le régime de la taille et celui de la gabelle, supprimer les traites intérieures et la corvée, renoncer à des taxes indirectes particulièrement onéreuses, etc. Mais la nécessité d'assurer de nouvelles ressources à l'État était seule pressante, et c'est uniquement après les avoir obtenues que Calonne aurait dû entretenir les Notables de ses autres projets. Enfin, pour décider l'assemblée à créer des recettes supplémentaires, il ne lui suffisait pas de les demander;

son devoir était de justifier sa demande, de fournir des états prouvant l'existence et le montant exact du déficit, bref de ne reculer devant aucun effort pour vaincre la répugnance des Notables à autoriser soit des emprunts, soit des impôts. Au lieu de cela, il avait eu l'air de chercher à noyer la question financière au milieu de beaucoup d'autres, et paru craindre de donner aux bureaux des éclaircissements. Il n'avait pas su diriger les délibérations de l'assemblée, et en définitive c'était sa faute s'il échouait aussi misérablement.

CHAPITRE X

I. Nomination de Fourqueux au contrôle général. — Elle est mal accueillie, quoique bientôt suivie de la disgrâce de Calonne. — Necker publie un mémoire pour nier que le déficit existât sous son administration; il est exilé, et l'indignation est générale. — La chute de Calonne rend les Notables plus exigeants que jamais. — Louis XVI tient, le 23 avril, une séance royale. — Les Notables persistent à repousser toute augmentation d'impôts. — Perplexités de Louis XVI. — Il appelle Brienne au ministère. — II. Grande réputation dont jouit depuis longtemps l'archevêque de Toulouse; espérances que suscite sa nomination. — Faute qu'il commet en voulant obtenir des Notables le vote immédiat et intégral du plan financier de Calonne. — Vote d'un emprunt de 60 millions. — Le roi écrit aux Notables que des impôts nouveaux sont nécessaires pour combler le déficit. — Brienne insiste en vain dans le même sens. — L'assemblée réclame des économies, la publication annuelle de l'état des recettes et des dépenses, et la création d'un Conseil des finances; elle admet l'émission d'emprunts successifs, mais elle refuse d'accroître les impositions. — Elle ne s'associe pas à la demande des Etats généraux, lancée par La Fayette. — Séance de clôture le 25 mai. Importance des déclarations que prononce Brienne contre l'inégalité en matière d'impôts. — Réserves faites par le premier président du parlement de Paris. — En laissant la monarchie aux prises avec le déficit, l'assemblée des Notables a rendu sa situation plus difficile qu'auparavant. — Déconsidération dans laquelle est dès lors tombé Brienne. — Sentiments d'indépendance qui se répandent dans la nation.

I

En apprenant sa disgrâce, Calonne craignit d'abord que son successeur ne fût l'archevêque de Toulouse. Mais il fut

bientôt rassuré. « Le roi tenait plus que jamais aux différents projets qu'il avait fait mettre sous les yeux des Notables, et il chercha à donner à M. de Calonne un successeur qui fût porté par sa propre opinion à suivre les plans proposés. M. de Fourqueux paraissait être celui qui convenait davantage. Sa grande simplicité, ses idées, son éloignement de toute intrigue et sa bonne réputation plaisaient au roi. Mais il fallait le décider. M. de Calonne, qui le préférait à tout autre, lui écrivit. Il chargea M. Dupont, qui avait eu par M. Turgot, par M. de Gournay et par M. de Trudaine, d'anciennes relations avec M. de Fourqueux, de lui porter sa lettre... Il était onze heures du soir, la porte s'ouvre, Dupont entre précipitamment et s'écrie avec chaleur : Victoire ! M. de Fourqueux accepte, et il suivra tous les plans de M. de Calonne[1]. » Le ministre tombé n'eut pas seulement la bonne fortune d'avoir à désigner l'homme qui le remplacerait, et de savoir qu'il n'aurait pas d'autre programme que le sien. Il fut de plus invité par Louis XVI à continuer de venir au contrôle général et il reçut l'ordre de presser la rédaction des mémoires qui restaient à communiquer à l'assemblée des Notables. Aussi put-il espérer pendant quelques jours qu'il conserverait en secret la haute main sur les finances, et qu'après la clôture de l'assemblée il reprendrait officiellement leur direction. C'est évidemment dans cette pensée qu'il avait conseillé au roi le choix de Bouvard de Fourqueux, vieux conseiller d'État sans capacité[2] et sans compétence financière.

Mais ce choix produisit sur l'opinion un très fâcheux effet. Les serviteurs les plus fidèles de Louis XVI s'en étonnèrent eux-mêmes. Ainsi, lorsque le comte de Montmorin reçut l'ordre de porter à Fourqueux la lettre le nommant contrôleur général, il ne cacha pas au roi « que le fardeau

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 106.

[2] « Jamais perruque du Conseil d'État, dit Mme de Staël, n'avait couvert une plus pauvre tête. » (*Consid. sur la Révol. franç.*, I, 119.)

des finances était trop au-dessus des forces de ce bon magistrat », et il lui conseilla de s'adresser à Necker, « qui réunissait les vœux de tout le public ». Le roi « convint des talents de M. Necker, mais il objecta les défauts de son caractère[1] ». M. de Montmorin avait raison : Necker était l'homme de la situation et son nom seul inspirait confiance. Il avait assez d'habileté pour trouver des ressources qui auraient momentanément tiré le Trésor d'embarras; il aurait sans doute prorogé l'assemblée des Notables jusqu'à ce qu'il eût pu se rendre personnellement compte de l'état des finances; son libéralisme, sa réputation, auraient facilité ses rapports avec l'assemblée; il avait plus de chances qu'aucun autre de faire passer des emprunts et des impôts, et il n'aurait pas manqué d'en imputer la responsabilité à ceux qui avaient eu récemment à diriger les finances. En tout cas, ses nombreux partisans s'attendaient à ce qu'il recueillît l'héritage de Calonne. Voyant qu'il était écarté, ils manifestèrent leur désappointement et se répandirent en plaintes sur la nullité de celui qui lui avait été préféré. « Est-il concevable, écrivait par exemple le baron de Staël, que dans une crise, lorsque tous les agents du Trésor sont partis avertir le nouveau contrôleur général qu'il n'y avait plus d'argent à la fin du mois pour achever le paiement, on choisisse des mains défaillantes pour porter secours à un tel incendie[2] ? » Enfin les adversaires encore plus nombreux de Calonne s'indignèrent de ce qu'on lui eût donné pour successeur « un homme de paille », de ce que sa « disgrâce apparente ne fût qu'un jeu joué » et de ce que ses projets ne fussent pas abandonnés[3]. Mais au bout de quelques jours, sans que rien expliquât ce revirement, le roi montra au contraire beaucoup de sévérité pour cet

[1] Note de M. de Montmorin, reproduite dans les *Mémoires de Marmontel*, II, 233.
[2] De Staël, *Corresp. diplom.*, 51.
[3] Bachaumont, XXXIV, 357, 358.

ancien ministre : à l'instigation des ennemis que celui-ci comptait à la cour, il commença par lui enjoindre de se retirer dans une propriété qu'il possédait aux environs de Paris, avec défense d'écrire ni de voir personne, puis il l'exila en Lorraine dans une de ses terres.

Tout cela dénotait à la fois la faiblesse du roi, l'inconsistance de son gouvernement et la variété des intrigues qui s'agitaient autour de lui. Comment le prestige de la royauté n'en aurait-il pas souffert? L'esprit public commençait en effet à devenir singulièrement frondeur et passionné. « Ceux qui ont observé Paris dès la première assemblée des Notables en 1787, raconte l'abbé Morellet, savent quelle agitation s'y faisait sentir : on discutait dans les clubs toutes les questions, tous les plans, tous les projets; et ces clubs se multipliaient sous toutes les formes, et le nombre de leurs associés s'augmentait tous les jours [1]. » Une mesure arbitraire prise au lendemain de la chute de Calonne, mesure dont Necker fut victime, vint encore surexciter l'opinion. L'ancien directeur général des finances avait été humilié et irrité, comme s'il se fût agi pour lui d'une injure personnelle, par la révélation qu'avait faite Calonne de l'existence d'un important déficit à l'époque où il était ministre. Il avait demandé au roi l'autorisation de répondre au discours de Calonne, elle lui avait été refusée, mais il n'en avait pas moins composé un mémoire justificatif à l'appui des chiffres par lui produits dans son *Compte rendu*. Dès qu'il sut que son adversaire était renversé, il fit paraître cet écrit, sous le titre de *Mémoire en réponse au discours prononcé par M. de Calonne devant l'assemblée des Notables* [2]. Il s'y indigne d'avoir été « présenté au roi, à la

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 346.

[2] Le *Mémoire* de Necker fut réfuté par Calonne, et les deux auteurs répliquèrent l'un et l'autre. Pendant plus d'une année, la lutte se poursuivit entre eux à coups de lourds volumes, pleins de chiffres et aussi de personnalités. Faute de documents décisifs qu'ils pussent s'opposer, leur querelle fut en somme peu instructive. Toutefois Calonne

nation, à l'Europe, à la postérité, comme un homme qui s'est servi de la dissimulation la plus condamnable pour obtenir une confiance qui n'était pas méritée »; il y affirme avoir laissé dans le Trésor, au mois de mai 1781, des fonds suffisants pour satisfaire aux paiements jusqu'à la fin de l'année, et il tâche d'établir que si les chiffres du *Compte rendu* ne concordent pas avec les recettes et les dépenses de l'année 1781, ils reproduisent néanmoins d'une façon exacte les ressources et les charges d'une année normale. Necker persiste donc, contrairement à la vérité, à nier dans ce mémoire que le déficit existât de son temps, et à prétendre au contraire que le Trésor disposait alors d'un excédent. Cette thèse n'avait pas seulement le tort d'être en contradiction avec les déclarations faites par Calonne, de l'aveu du roi, devant l'assemblée des Notables; elle tendait en outre à rejeter sur les derniers ministres des finances toute la responsabilité du déficit qui effrayait le pays, et, émanant d'un homme en possession d'une aussi grande notoriété, il n'était pas douteux qu'elle aurait pour conséquence de contraindre le gouvernement à justifier ses propres affirmations, à montrer que l'origine du déficit était antérieure à 1781. La publication du *Mémoire* fut en conséquence dénoncée à Louis XVI comme un acte de désobéissance coupable, et une lettre de cachet en date du 13 avril exila Necker à quarante lieues de Paris. Aussitôt un cri d'indignation s'éleva contre cet acte d'autorité, on accabla de démonstrations de sympathie celui contre lequel il était dirigé, et son livre compta des lecteurs par milliers. « Les murmures sont éclatants et universels,

soutient une opinion qui est plus rapprochée de la vérité que celle de Necker, car les recettes ordinaires de 1781 avaient été fort loin d'égaler les dépenses de même nature. Il s'appuie du reste sur les *états au vrai*, et si incomplets que fussent ces comptes dressés dans les bureaux du contrôle général, ils serraient de plus près les faits que les évaluations du *Compte rendu*. En soutenant jusqu'à la fin que l'écart entre les recettes et les dépenses était de date récente, Necker a induit ses contemporains en erreur et abusé de leur crédulité.

écrivait Mallet du Pan [1]. Jusqu'aux harengères achètent cet ouvrage, que M. Necker a été forcé de faire imprimer hors du royaume. La foule a été à sa porte jusqu'à son départ. » Mme de Stael entre dans plus de détails [2]. « Tout Paris vint visiter M. Necker pendant les vingt-quatre heures qu'il lui fallut pour les préparatifs de son départ. L'archevêque de Toulouse, protégé de la reine, et qui se préparait à remplacer M. de Calonne, se crut obligé, même par un calcul d'ambition, à se montrer chez un exilé. De toutes parts on s'empressait d'offrir des habitations à M. Necker ; tous les châteaux, à quarante lieues de Paris, furent mis à sa disposition. Le malheur d'un exil qu'on savait être momentané ne pouvait être grand, et la compensation était superbe. Mais est-ce ainsi qu'un pays peut être gouverné ? »

Pendant que ces événements s'accomplissaient, les séances des Notables étaient suspendues, mais bientôt elles allaient reprendre, et il était à craindre que le sentiment du succès qu'ils avaient remporté par la retraite de l'ancien contrôleur général, joint au mécontentement causé à quelques-uns par l'exil de Necker, ne les rendît moins dociles que jamais. Le renvoi de Calonne avait en effet gravement compromis l'autorité de Louis XVI. Ainsi que l'écrivait le comte de Mercy à Joseph II : « Il en résulte une victoire scandaleuse sur le pouvoir, sur la dignité du roi, et on ne saurait évaluer encore jusqu'où cette fâcheuse circonstance pourra influer dans l'avenir [3] ». Les projets dont ils

[1] Mallet du Pan, *Mémoires*, I, 141.

[2] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 116.

[3] *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, II, 94. — « L'abandon subit d'un ministre en qui le roi avait eu assez de confiance pour se livrer à ses projets et entreprendre, après une mûre réflexion, une aussi grande chose que celle d'assembler l'élite de la nation pour la consulter, lui fît un tort prodigieux, et montra le peu de fonds que pouvaient faire sur son appui ceux qui essaieraient de le servir... Ce premier acte de faiblesse a autorisé la résistance et assuré ses succès. » (*Mémoires du marquis de Clermont-Gallerande*, I, 22.)

étaient saisis ne tombaient-ils pas d'ailleurs avec le ministre qui les avait conçus ?

Le roi tenait au contraire, nous l'avons montré, à ce que tous ces projets reçussent la sanction des Notables. Bien plus, son intention était de leur soumettre les deux derniers mémoires qu'avait rédigés Calonne et qui formaient le complément de son plan financier. Il crut que dans ces circonstances son intervention désarmerait l'opposition de l'assemblée, et le 23 avril il tint une séance générale, la première à laquelle il eût assisté depuis la séance d'ouverture. Le discours qu'il prononça ne manque pas d'adresse. Il y félicite les évêques de « ne prétendre aucune exemption pour leur contribution aux charges publiques », il promet d'examiner avec soin les observations des bureaux relatives à la gabelle, il consent à la communication d'états de recettes et de dépenses, il parle d'économies qui monteront d'abord à 15 millions et qui s'élèveront ensuite plus haut, « sans diminuer ce qui est essentiel à la sûreté de l'État et à la gloire de la couronne ». A l'occasion du déficit, il rappelle aux Notables que « c'est pour trouver les moyens d'y remédier » qu'il les a assemblés, et qu'il est « fermement résolu à prendre les mesures les plus efficaces pour le faire disparaître ». Il annonce en conséquence une imposition sur le timbre, « qui, par sa nature, sera presque insensible à la partie la plus pauvre de ses sujets », et des arrangements relatifs aux remboursements à époques fixes, arrangements « qui, à la vérité, opéreront la liquidation des dettes de l'État d'une manière moins prompte, mais qui n'exigeront pas d'aussi fortes impositions ». Enfin il fait appel à la fidélité de l'assemblée, afin de parer aux « grands maux qui lui ont été révélés et qui ont dû causer de l'inquiétude dans le public ».

Ce discours fut accueilli avec faveur par les Notables. « On dit qu'en l'entendant ils ont tous fondu en larmes : c'était un véritable transport », mandait le baron de Staël

au roi de Suède [1], en lui rendant compte de la séance royale. Mais le nouveau garde des sceaux, prenant la parole après le roi, adressa aux Notables une harangue dans laquelle, afin de se faire bien venir, il eut le tort de les féliciter de la conduite qu'ils avaient tenue depuis leur réunion et de prétendre que son maître l'avait approuvée [2]. On ne conçoit pas que Louis XVI ait permis à Lamoignon cet acte de flagornerie, qui devait fatalement exciter l'assemblée à faire parade d'indépendance.

Les bureaux, en effet, ne se contentèrent pas des tableaux de recettes et de dépenses qui leur furent remis; ces pièces étaient au nombre de 63, mais ils en soupçonnèrent la véracité, demandèrent des explications complémentaires à M. de Fourqueux qui ne put les renseigner comme ils l'auraient voulu, et chargèrent un certain nombre de membres d'aller dans les bureaux du contrôle général procéder eux-mêmes à des recherches et à des vérifications. Ils ne cachèrent pas leur résolution de n'approuver de nouveaux impôts que s'ils acquéraient la conviction qu'ils étaient indispensables. « Sa Majesté reconnaît elle-même, lit-on dans un arrêté du sixième bureau, que l'excès des impositions que supportent les peuples ne permet de leur en demander des nouvelles et d'user de ce moyen qui répugne à son cœur et à sa bonté paternelle, qu'à la dernière extrémité, et après que toutes autres voies de libération auraient été épuisées. Le bureau supplie Sa Majesté de le mettre en état d'apprécier les ressources étrangères à l'impôt, en lui faisant remettre le tableau des retranche-

[1] *Corresp. diplom.*, 52.

[2] « Vous avez dû faire ce que vous avez fait, élever des doutes, proposer des objections, demander des éclaircissements, et du sein de ces grandes discussions faire sortir des vérités utiles. Vous auriez trahi tout à la fois vos devoirs et le vœu de Sa Majesté, si dans ces circonstances vous eussiez manqué de ce noble courage qui tient à la fidélité du sujet, comme au patriotisme du citoyen. Sa Majesté comptait sur votre zèle et votre loyauté, et elle a vu avec la plus vive satisfaction que son attente n'a pas été trompée. »

ments et des économies qu'elle se propose d'ordonner, et les états circonstanciés de la recette et de la dépense qui peuvent faire connaître au bureau : 1° si un accroissement d'impôt est absolument nécessaire ; 2° à quelle somme il doit être porté ; 3° jusqu'à quel point on peut en fixer la durée. » Le deuxième bureau émit l'avis que, malgré les économies auxquelles le roi se prêtait, l'insuffisance des recettes atteindrait, en 1787, au moins 84 millions, et qu'il fallait y faire face en contractant un ou plusieurs emprunts, mais il n'indiqua pas comment le service des intérêts serait assuré. L'opinion soutenue par La Fayette, qu'il n'appartenait pas aux Notables « de déterminer les charges publiques, que ce triste devoir était celui des représentants de la nation, et, en leur absence, des cours souveraines », gagnait chaque jour du terrain. Cet ancien compagnon de Washington s'agitait afin de former dans l'assemblée un parti, prêt à profiter des embarras de la situation pour arracher au roi une charte accordant à la France des institutions libres ; il avait tenté d'y attirer Brienne, et n'avait pas craint de lui dire : « que le roi nous concède la convocation d'États généraux périodiques, et nous voterons les impôts nécessaires jusqu'à la première réunion des États [1] ». Les Notables ne venaient donc aucunement au secours du Trésor obéré, ils discutaient sur le montant du déficit, et la faiblesse du gouvernement encourageait certains d'entre eux à tâcher de lui dicter des lois.

Instruit de tous ces faits, Louis XVI vit que, faute de direction, l'assemblée sur les lumières et le dévoûment de laquelle il avait fondé tant d'espérances était impuissante pour le bien. En même temps il eut à entendre les doléances du nouveau contrôleur général. Celui-ci lui apprit qu'il était à la veille de manquer d'argent, qu'il ne pourrait s'en procurer que par un emprunt, mais que les effets royaux

[1] *Mémoires de La Fayette*, II, 166, 168, 205. — Wéber, *Mémoires*, 104.

baissaient de plus en plus à la Bourse, et que le défaut de confiance était si général que l'État ne trouverait pas pour le moment de prêteurs. Accablé d'inquiétude, le malheureux Louis XVI allait raconter ses peines à la reine, et sa perplexité était si grande qu'à plusieurs reprises il versa des larmes[1]. Marie-Antoinette lui démontra que les circonstances exigeaient la présence dans le ministère d'un homme qui, par son talent, par son autorité personnelle, par son influence auprès des Notables, fût en mesure de prendre d'une main ferme les rênes du gouvernement; or il n'y avait qu'un homme réunissant ces conditions : c'était l'archevêque de Toulouse. Brienne ne jouissait-il pas en effet depuis longtemps de la réputation d'un habile administrateur ? N'avait-il pas, comme membre des États du Languedoc, donné maintes preuves de son aptitude pour les affaires ? Ne venait-il pas de jouer dans l'assemblée des Notables un rôle considérable ? La reine en concluait que sa nomination serait bien vue par l'immense majorité de cette assemblée. Ces raisons triomphèrent de la répugnance du roi, d'autant mieux que la reine lui suggéra de n'appeler l'archevêque à aucun département ministériel, et de lui conférer seulement le titre, déjà porté par Maurepas et Vergennes, de chef du Conseil royal des finances.

Louis XVI manda en conséquence Brienne et lui fit part de ses intentions. La proposition royale comblait évidemment les vœux de l'ambitieux prélat. Toutefois il eut la sagesse de répondre à Louis XVI qu'il ne croyait pas pouvoir entrer au ministère, à moins que Necker fût lui-même nommé au contrôle général. Il ne réussit pas malheureusement à persuader à Louis XVI que son intérêt et celui du pays lui conseillaient de s'assurer le bénéfice de la popularité et de l'expérience de Necker ; voyant l'inutilité de ses efforts, il renonça à la condition qu'il avait

[1] Ce détail et les suivants sont empruntés à la *Corresp. du comte de Mercy avec Joseph II et Kaunitz*, II, 95, 96.

d'abord posée, et il se mit à la disposition du roi. Le jour même précisément, MM. de Montmorin, de Lamoignon et de Breteuil firent une démarche auprès de Louis XVI pour le déterminer à s'adresser à Brienne [1] ; ils ne lui cachèrent pas qu'il y avait de graves périls à laisser se prolonger l'espèce d'anarchie au milieu de laquelle se débattaient les Notables, et ils n'eurent aucune difficulté à obtenir la nomination de l'archevêque de Toulouse comme membre du cabinet. Elle fut signée le 1er mai 1787.

Le même jour le roi écrivit à Fourqueux pour lui demander sa démission [2] ; puis le 6 mai Laurent de Villedeuil, intendant de Rouen, fut appelé au contrôle général. Cet administrateur s'était distingué à la tête de l'intendance de Rouen, mais, ce qui est bien un signe des temps, il dut son élévation au ministère, moins à ses capacités administratives qu'à l'énergie avec laquelle il avait appuyé, dans l'assemblée des Notables, le projet de création des assemblées provinciales et reconnu les vices de l'administration des intendants [3]. En apprenant ces changements ministériels, Necker

[1] Dans cette entrevue, Montmorin parla avec force en faveur de Necker, mais « le baron de Breteuil représenta l'inconséquence qu'il y aurait à rappeler, pour le mettre à la tête de l'administration, un homme qui était à peine arrivé au lieu qu'on lui avait prescrit pour son exil; combien une pareille conduite aurait de faiblesse; quelle force elle donnerait à celui qui, placé ainsi par l'opinion, n'en aurait l'obligation qu'à elle et à lui-même. Il s'étendit longuement et fortement sur l'abus que M. Necker ne manquerait pas de faire d'une semblable position. Il peignit son caractère des couleurs les plus propres à faire impression sur un roi naturellement jaloux de son autorité et qui avait un pressentiment confus qu'on voulait la lui arracher, mais qui la croyait encore entière dans ses mains et qui voulait la conserver ». (Note de M. de Montmorin dans les *Mémoires de Marmontel*, II, 234.)

[2] M. de Fourqueux n'ayant été contrôleur général que pendant vingt et un jours, on fit sur lui ce jeu de mot : il a perdu sa place au *vingt et un*. Toutefois son court passage au contrôle général lui valut la pension de 20,000 livres qu'il était d'usage d'accorder aux anciens ministres.

[3] Bachaumont, XXXV, 81 ; Wéber, *Mém.*, 105. — N'est-il pas digne de remarque que Louis XVI, ayant eu à trois reprises à choisir un ministre pendant que siégeaient les Notables, ait chaque fois arrêté son

s'écria : « Dieu veuille que le nouveau ministre parvienne à servir l'État et le roi mieux que je n'aurais pu le faire ! C'est déjà une bien grande tâche que les circonstances actuelles ; mais bientôt elle dépasseront les forces d'un homme, quel qu'il puisse être[1] ». La déception qu'il venait d'éprouver le rendait cette fois clairvoyant.

II

La nomination de Brienne n'excita dans le public ni colère ni surprise. « La nation appelait M. Necker au timon des finances. Mais le roi a mis les finances sous la protection du clergé, et c'est M. de Brienne, archevêque de Toulouse, qui en prendra soin. Ce prélat est enfin parvenu à jouer un rôle ministériel, vers lequel toutes ses démarches et tous ses travaux étaient dirigés depuis vingt ans.... On espère que cette nouvelle administration nous débarrassera de tous les déprédateurs secondaires que M. de Calonne avait réunis autour de lui.... Les cagots sont désolés de l'élévation de M. de Brienne. Ce prélat, dont la fortune est considérable, joint beaucoup de désintéressement à une probité qui n'est point suspecte, une bienfaisance éclairée à des vues sages, un esprit d'ordre et de profondes connaissances ; mais, disent-ils, il n'a point de religion[2]. » L'archevêque de Toulouse passait en effet pour un adepte des idées philosophiques, et, sauf auprès du parti dévot, cette réputation était loin de lui nuire.

choix sur l'un d'eux? Brienne, Fourqueux et Villedeuil étaient tous trois des Notables. Tant il est vrai que le chef du pouvoir exécutif, quand il se trouve en présence d'une assemblée délibérante, est conduit par la force des choses à confier la direction des affaires à des hommes jouissant dans cette assemblée d'un degré plus ou moins grand d'influence !

[1] M^me^ de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 120.

[2] *Corresp. secrète*, II, 137, 138.

Avant d'avoir donné sa véritable mesure dans les hautes fonctions auxquelles ses patientes manœuvres le firent parvenir, il jouissait du renom d'un homme doué de rares talents. On le savait protégé par la reine, et à plusieurs reprises on avait cru qu'il allait parvenir au ministère. « L'archevêque de Toulouse, lisons-nous dans les Mémoires de Beugnot, était attendu depuis vingt ans à la place de premier ministre et on semblait impatient de l'y voir arriver [1]. » Weber dit de même : « Jamais administrateur en chef n'arriva aux affaires précédé de plus d'espérances que l'archevêque Brienne. Depuis trente ans il était désigné pour les plus grands emplois. On citait l'opinion du duc de Choiseul qui l'avait fortement recommandé à Louis XV... Les sociétés dominantes ou par le rang ou par l'esprit, ou par tous les deux à la fois, portaient l'archevêque de Toulouse à la place qu'avaient occupée les Fleury, les Mazarin, les Richelieu [2] ». Deux ans avant que Brienne n'arrivât au pouvoir, un diplomate qui pourtant n'éprouvait pour sa personne aucune sympathie, le jugeait en ces termes : « L'archevêque de Toulouse a beaucoup d'esprit et de caractère, une capacité de concevoir des projets nobles et élevés et assez de courage pour les soutenir ; c'est du moins ce que l'on dit généralement, en ajoutant à cela que le prélat a eu pour but principal de ses études l'administration intérieure du royaume, connaissance si nécessaire pour tous ceux qui ont part au gouvernement, et cependant ignorée de la plupart des ministres. On convient assez généralement qu'il est un des plus propres à gouverner ce pays-ci [3] ». Enfin, en apprenant l'élévation de Brienne, les esprits les plus libéraux ne témoignèrent d'abord que de la satisfaction ; c'est ainsi que La Fayette écrivit à l'Américain John Jay : « L'archevêque de Toulouse est le plus capable

[1] Beugnot, *Mém.*, I, 267.
[2] Wéber, *Mém.*, 105.
[3] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*; lettre du 3 mars 1785, 14.

et un des hommes les plus honnêtes qui pouvaient être mis à la tête de l'administration. Il aura la haute influence en tout et nous pouvons compter sur lui comme sur un homme également éclairé et libéral [1] ».

Le premier acte de son ministère ne fut toutefois pas habile. En effet, malgré le mauvais succès obtenu auprès des Notables par les projets de Calonne, il résolut non seulement de se les approprier, mais encore d'en poursuivre l'adoption immédiate. Cette adoption était fort douteuse, car les mêmes hommes qui depuis deux mois combattaient les mesures qu'on leur avait proposées ne pouvaient pas décemment s'en déclarer tout à coup partisans. Il eût donc été beaucoup plus politique de suspendre la session des Notables, de la renvoyer à la fin de l'année, de reviser les projets qui avaient soulevé le plus d'objections, et après avoir édicté les réformes sur lesquelles tout le monde était d'accord, après s'être par ce moyen concilié l'opinion publique, de se présenter de nouveau devant l'assemblée avec un plan bien étudié, uniquement consacré à remédier au déficit. Une fatale présomption empêcha Brienne de suivre cette marche, et il eut bientôt à le regretter.

Les Notables parurent d'abord disposés à faciliter sa tâche. En effet, étant allé, dès le lendemain de sa nomination, leur révéler l'excessive détresse du Trésor et la nécessité d'un emprunt, leur ayant de plus annoncé que les économies dont le roi leur avait parlé à la séance du 23 avril monteraient non pas à 15, mais à 40 millions, ils votèrent un emprunt de 6 millions en rentes viagères, devant procurer un capital d'environ 60 millions. Les conditions de l'emprunt étaient loin d'être brillantes : l'État promettait 9 pour 100 d'intérêt aux prêteurs âgés de moins de quarante ans, 10 pour 100 à ceux âgés de quarante à soixante ans, et 8 pour 100 quand la rente viagère était constituée sur

[1] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 201.

deux têtes. Mais chacun comprit que l'ébranlement du crédit ne permettait pas au Trésor de se montrer exigeant. L'édit d'emprunt fut immédiatement porté au parlement et ce corps l'enregistra sans difficulté le 7 mai 1787. Brienne para de la sorte aux embarras les plus urgents, mais deux jours plus tard l'entente n'existait déjà plus entre lui et les Notables.

Le ministre, se rappelant le rôle brillant joué par Calonne dans la conférence qui avait eu lieu sous la présidence de Monsieur deux mois auparavant, voulut lui aussi tenir, en présence du comte de Provence, une conférence à laquelle assisteraient trois membres par bureau. Le roi approuva cette idée et il signa une lettre aux Notables pour leur indiquer le programme que le chef du Conseil royal des finances comptait défendre devant les délégués des bureaux. Cette lettre constate que les 40 millions d'économies promis dans le préambule de l'édit d'emprunt peuvent difficilement être dépassés, et qu'ils laissent un déficit qui doit absolument disparaître : pour cela il faut établir des impositions : « Ce n'est qu'avec un extrême regret, poursuit le message, que j'ai recours à l'impôt ; mais éloigné comme je dois l'être de tous les systèmes imaginaires, qui éblouissent, mais finissent par amener des impôts plus considérables pour subvenir aux vides qu'ils ont créés, je suis contraint, malgré ma répugnance, d'employer cette dernière ressource, et l'assemblée jugera comme moi que plus tôt elle sera mise en usage, plus tôt il sera possible de l'adoucir et d'en abréger la durée. Le déficit augmenterait avec tous les désordres, s'il n'était entièrement rempli, et tôt ou tard il faudrait aggraver le mal qu'on aurait voulu éviter ». En conséquence l'assemblée n'hésitera pas à voter l'impôt territorial et un impôt sur le timbre.

L'annonce que le gouvernement se proposait de créer de nouvelles taxes eut au contraire pour effet de froisser profondément la majorité des membres de l'assemblée, et

c'est avec des dispositions très peu conciliantes que les commissaires des bureaux se rendirent à la conférence convoquée pour le 9 mai. Ils entendirent Brienne leur dire que le déficit atteindrait pour l'année courante 140 millions [1], que l'impôt du timbre ne présentait que des avantages, qu'afin de tenir compte des critiques dirigées contre la subvention territoriale, son rendement serait réduit à 80 millions au maximum, et que les sommes qu'elle produirait en moins seraient demandées à un supplément de la capitation, calculé en raison de l'importance des loyers. Sauf ces légères modifications, c'était toujours le plan financier de Calonne, et les membres de la conférence n'épargnèrent pas à Brienne le témoignage de leur mécontentement. L'évêque de Nevers surtout le prit vivement à partie, et lui reprocha de soutenir comme ministre le contraire de ce qu'il avait soutenu comme Notable.

A la suite de la conférence, les bureaux furent d'accord pour réclamer des économies, la création d'un Conseil des finances où siégeraient « des citoyens recommandables des différents ordres et étrangers à l'administration générale [2] », et la publication d'états annuels de recettes et de

[1] Le déficit de 140 millions accusé par Brienne paraît n'avoir été adopté par lui qu'à titre de moyenne. En effet, d'après les états remis à l'assemblée, les recettes de 1786 auraient été de 410 millions, et les dépenses de 593 millions, d'où un déficit de 183 millions, qui aurait été couvert jusqu'à concurrence de 124 millions par des emprunts et des extensions d'emprunts, de 53 millions par des anticipations et de 6 millions par le prix des charges d'agents de change. Pour 1787, les évaluations de recettes et de dépenses offraient des écarts énormes. Aussi les Notables ne surent pas à quel chiffre fixer le montant réel du déficit. Certains bureaux l'estimèrent à près de 200 millions, d'autres moitié moins; en général ils admirent le chiffre de 140 millions comme représentant le déficit moyen. Ce chiffre est incontestablement trop élevé, car parmi les dépenses de 1786 figuraient 68 millions et demi de remboursements, et pour 1787 les remboursements étaient évalués à 54 millions : dans l'état où se trouvait le Trésor, il eût été légitime de ne pas imputer sur les recettes de l'année les sommes nécessaires au paiement des dettes arrivant à échéance.

[2] Expressions employées par le bureau de *Monsieur* dans un arrêté du 15 mai. Dans la pensée des Notables, un rôle considérable devait appartenir au Conseil des finances. A cet effet ils proposaient de le

dépenses. Brienne espéra qu'en se ralliant à ces propositions, il finirait par rendre les Notables plus favorables aux projets ministériels. En conséquence, il décida le roi à écrire le 14 mai aux différents bureaux une lettre en réponse aux vœux qu'ils avaient exprimés. Après avoir promis que l'état des recettes et des dépenses serait rendu public, la lettre ajoutait: « Cet état contiendra en particulier tout ce qui intéresse la dette publique; il fera connaître l'utile destination qui sera faite des fonds d'amortissement. Je sais l'attention qu'ils méritent, et la publication de leur emploi soutiendra le crédit, la confiance, et en empêchera l'abus ». Les promesses ne coûtent rien; aussi la lettre de Louis XVI en faisait-elle d'autres, relatives à l'organisation du Conseil des finances, à la diminution des acquits de comptant, à la simplification de la comptabilité, à la réduction du montant total des pensions, à l'affectation de fonds spéciaux pour le service de tout nouvel emprunt, et elle se terminait en ces termes: « Je n'omettrai rien pour proportionner la dépense à la recette, et cette volonté ferme de ma part est le plus sûr garant de toutes les précautions que je me propose de prendre; l'époque actuelle sera celle d'un ordre nouveau, que je maintiendrai exactement pour ma gloire et le bonheur de mes peuples ». En parlant de sa « ferme volonté » de faire disparaître le déficit et d'établir « un ordre nouveau », le roi prenait des engagements graves. Pour les réaliser, il aurait eu besoin du concours des Notables, mais il ne l'obtint pas. Retenus par la crainte de perdre leur popularité s'ils se prononçaient pour des impositions nouvelles, peu disposés en outre à faciliter la levée de contributions qui auraient porté en grande partie

composer en majorité de personnes qui, par leur position, pourraient se montrer indépendantes; ils voulaient qu'on n'y appelât que des hommes « désintéressés dans l'administration et ne recevant aucun appointement pour l'exercice de leurs fonctions », ainsi que le porte une délibération du cinquième bureau. Bref, le Conseil des finances aurait mis en tutelle le contrôleur général.

sur les privilégiés, paralysés enfin par une inexpérience financière qui les empêchaient de discerner jusqu'à quel point la situation du Trésor était bien telle que les ministres la leur montraient[1], ils préférèrent ne pas associer leur responsabilité à celle du gouvernement.

Afin de se dispenser de donner leur approbation à tel ou tel impôt, ils allèguent donc que, nommés par le roi et ne tenant pas leurs pouvoirs de la nation, ils n'ont pas qualité

[1] Les comptes qui avaient été remis à l'assemblée laissaient, il est vrai, énormément à désirer. « Ces états manquaient d'uniformité dans leurs bases. La recette se trouvait indiquée brute pour divers articles, et pour d'autres les charges étaient déduites; on ne voyait pas à quelle époque telle dépense cesserait, telle autre diminuerait... On confondait souvent avec le déficit annuel ce qu'exigeaient les dépenses extraordinaires et passagères. » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 512.) Pour qu'ils s'y reconnussent au milieu des 63 tableaux que leur avaient soumis les bureaux du contrôle général, il aurait fallu que les membres de l'assemblée possédassent les connaissances financières que la pratique des affaires peut seule donner. Ainsi, en ce qui concerne l'année 1787, trois tableaux différents évaluaient les recettes à 474, 485 et 592 millions, les dépenses à 583, 632 et 702 millions, le déficit à 108, 147 et 110 millions. Ces écarts de chiffres s'expliquaient par la façon dont chaque tableau avait été dressé; on avait sur chacun d'eux porté des éléments de recettes et de dépenses qui ne figuraient pas sur les autres. Les Notables, néanmoins, ne s'y reconnaissaient pas, et il est curieux de lire dans leurs procès-verbaux les épithètes injurieuses qu'ils adressaient aux tableaux du contrôle général. Le gouvernement ne les aidait pas dans l'interprétation à en faire, et il semblait ne pas avoir lui-même confiance dans les chiffres qu'ils contenaient. Enfin, Brienne, tout récemment arrivé au pouvoir, n'était guère mieux renseigné que les Notables sur le montant réel des crédits habituellement consommés par chaque département ministériel. Le récit suivant en fait foi : « M. de Ségur, toujours empressé pour le bien de l'État, s'était occupé de toutes les diminutions possibles dans son département. Il était parvenu, d'après un état qu'il m'a montré, à diminuer la dépense de la guerre de 8 millions par an; c'est-à-dire à la restreindre à 97 au lieu de 105 où elle s'élevait ordinairement. Dans cette position, il reçut une lettre de l'archevêque de Toulouse, qui lui envoyait l'état remis aux Notables de la dépense annuelle du département de la guerre, qui se montait à 114 millions, en lui demandant de s'occuper de retranchements sur son département, bien entendu qu'ils ne porteraient que sur les 14 millions excédant les 100, somme qu'il consentait de donner pour les dépenses affectées à la guerre... Il ne fut pas difficile à M. de Ségur d'effectuer la demande que lui faisait l'archevêque de Toulouse, puisqu'en se soumettant à retrancher les 14 millions que l'archevêque désirait, il gagnait 3 millions par an sur la réforme projetée ». (Besenval, *Mém.*, 302, 303.)

pour consentir à l'augmentation des charges supportées par les contribuables ; ils se répandent d'ailleurs en lamentations sur le malheureux sort de ces derniers, et dénoncent l'injustice de tout supplément de taxes qui ne serait pas absolument nécessaire. « Il est une vérité que nous devons dire sans détour. Quel que soit l'amour des peuples pour la personne de Sa Majesté, il serait dangereux de croire que leurs ressources sont inépuisables ; elles ne sont même que trop épuisées ; et pour ne citer que la province à laquelle j'appartiens, qui à la vérité souffre particulièrement de l'inégalité de l'impôt et de l'inattention du gouvernement, j'ose assurer le roi que dès à présent ses cultivateurs abandonnent leurs charrues, ses artisans leurs ateliers, que ses plus industrieux citoyens, dépouillés de ce qu'ils gagnent chez eux et de ce qu'ils rapportent des autres pays, n'ont bientôt plus d'autre alternative que la mendicité et l'émigration, et que dans cette partie du royaume il ne peut augmenter les charges du peuple sans le réduire à toutes les extrémités de la misère et du désespoir... Heureusement pour l'assemblée, ce n'est pas elle qui donnera la sanction à de nouveaux impôts. Ce droit imprescriptible de déterminer les charges publiques appartient aux seuls représentants de la nation. Les impôts ne prennent une consistance légale que par l'enregistrement des cours souveraines. » Ainsi parla La Fayette, et s'il met dans son langage plus d'âpreté que la plupart de ses collègues, il exprime en somme leurs sentiments, car les discours tenus par tous les orateurs arrivent aux mêmes conclusions que les siennes. Les bureaux supplient en conséquence le roi, avant de recourir à une extension de l'impôt du timbre et à la création de la subvention territoriale, laquelle au surplus ne pourra pas, dans leur pensée, se cumuler avec le maintien des deux vingtièmes, de bien s'assurer que ces mesures sont indispensables. Ils admettent au contraire en principe qu'il est expédient d'émettre pendant quelques

années des emprunts successifs, destinés à fournir les fonds dont l'État aura besoin pour rembourser les dettes à échéance prochaine. Enfin, en ce qui concerne les économies, ils en développent l'urgence avec insistance. C'est ainsi que le premier bureau, présidé par *Monsieur*, émet, le 15 mai, le vœu « que les projets de dépense et les fonds assignés pour chaque département soient déterminés tous les ans dans le Conseil, et qu'il ne puisse y être fait aucune augmentation avant que la nécessité n'en ait été constatée, et les résultats de la discussion mis sous les yeux du roi ». Dans le deuxième bureau, le premier président de Nicolaÿ prononce ces paroles: « Sans doute les abus sont pénibles à déraciner; ils empruntent pour se défendre la voie de la faveur; ils font valoir des considérations particulières; mais rien dans l'occasion actuelle ne doit arrêter. Un de nos plus grands rois, Louis XII, le Père du Peuple, eut à combattre pendant son règne ce fléau destructeur des empires; on alla jusqu'à essayer par la raillerie de le détourner de sa courageuse parcimonie: J'aime mieux, répondit Louis XII, voir rire les courtisans de mes économies, que faire gémir mes peuples de mes largesses. Sans retranchements point de crédit, et les emprunts nécessaires pendant plusieurs années ne seront pas remplis; sans retranchements, la nation murmurera sur de nouveaux impôts. Ainsi nous ne pouvons trop insister pour faire sentir au roi que le salut de l'État est dans ses mains, et que rien au monde ne peut retarder ni diminuer les économies ». Bref, tous les bureaux prennent acte de la promesse souscrite par Brienne de réduire de 40 millions la dépense annuelle, ils engagent Louis XVI à la diminuer encore davantage, et en même temps ils lui indiquent des impositions, comme la loterie et la taille, à supprimer ou à alléger, aussitôt que l'écart entre les recettes et les dépenses aura disparu.

Qu'attendre d'une assemblée qui, tout en avouant le défi-

cit dont souffrait annuellement le Trésor, ne consentait à aucune augmentation des recettes publiques? L'archevêque de Toulouse désespéra promptement de pouvoir lui faire adopter les projets dont elle était saisie, et il n'eut plus qu'un désir : de la voir s'en aller. Les Notables trouvaient de leur côté que le moment de se séparer était venu pour eux; ils étaient las de délibérations qui n'aboutissaient à aucun résultat pratique, et ils sentaient qu'à s'agiter plus longtemps dans le vide, ils perdraient la haute estime dans laquelle les tenait l'opinion publique. Au lieu d'aider le gouvernement, ils avaient pris une attitude d'opposition, et dans les salons de la bourgeoisie aussi bien que dans ceux de l'aristocratie on leur en savait gré. Mais ils n'entendaient pas pousser trop loin leur opposition, et la preuve en est que La Fayette ayant terminé un de ses discours en demandant « la convocation d'une Assemblée nationale », personne ne s'était associé à cette proposition. « Quoi, monsieur, dit le comte d'Artois, vous demandez la convocation des États généraux? — Oui, Monseigneur, et *même mieux que cela.* — Vous voulez donc que j'écrive et que je porte au roi : M. de La Fayette fait la motion de convoquer les États généraux? — Oui, Monseigneur. Le prince n'eut à écrire que le nom de La Fayette. Le silence fut général, et l'idée qui venait d'être jetée en avant, l'expression de *mieux* que les États généraux, c'est-à-dire d'une *Assemblée nationale*, ne parut alors, dans les bureaux comme dans la société, que la vaine expression d'un désir irréfléchi [1]. » Seul le bureau de *Monsieur* donna un avis favorable à la création de nouvelles ressources au profit de l'État. Par arrêté du 19 mai il admit que le gouvernement pourrait remplacer les vingtièmes par une subvention territoriale, « qui serait répartie sur toutes les terres, bois et maisons, industrie, droits et offices sans exception quelconque, sans

[1] La Fayette, *Mém.*, II, 177.

distinction de rang, titre, profession et privilèges. » Il évalua le rendement de la subvention à 80 millions par an, mais comme il demandait en même temps que les vingtièmes fussent supprimés, il ne consentait donc qu'un supplément d'impôt de 25 millions. Il exprimait du reste l'espoir que « grâce à une répartition plus exacte entre les propriétaires qui auraient échappé jusqu'à présent à l'égalité de l'impôt, et à l'imposition des domaines du roi, des princes, du clergé, de l'ordre de Malte et des parcs et jardins », ces 25 millions ne peseraient pas « sur la partie des contribuables qu'il est le plus intéressant de ménager ». On voit que le premier bureau entendait en somme faire supporter aux privilégiés des deux premiers ordres l'augmentation des subsides à fournir à l'État. Il prit soin au surplus de déclarer au roi que seul il serait responsable de cette augmentation : « Le bureau, lit-on dans l'arrêté du 19 mai, doit prévenir Sa Majesté que n'étant revêtu d'aucun pouvoir pour délibérer sur l'établissement des impôts, la nation ne lui ayant donné aucune autorisation pour consentir à des relevées de deniers, et les différents membres qui le composent n'ayant été appelés que par le choix du souverain, c'est au souverain à consacrer par des formes légales et reconnues la légitimité des secours qu'il serait dans la triste nécessité de demander à ses sujets... Il supplie Sa Majesté de prendre en considération la situation du peuple déjà accablé du poids des tributs qu'il est obligé d'acquitter sous tant de formes différentes. » Quant aux autres bureaux, ils furent encore plus timides. Ils n'offrirent aucun secours au Trésor et se déclarèrent incompétents pour collaborer à la création de nouveaux impôts. Dès lors l'assemblée des Notables n'avait qu'à se dissoudre, et c'est d'un commun accord qu'une séance générale fut fixée pour la clôture de l'Assemblée.

Cette séance eut lieu le 25 mai, et l'histoire doit recueillir quelques-unes des paroles qui y furent prononcées.

Le discours du garde des sceaux Lamoignon respire la confiance et s'efforce de l'inspirer à la France. Après avoir félicité les Notables d'avoir « préparé et facilité la révolution la plus désirable », il continue en ces termes : « La réforme arrêtée ou projetée de plusieurs abus et le bien permanent que préparent de nouvelles lois, vont concourir avec succès au soulagement actuel des peuples. La corvée est proscrite, la gabelle est jugée ; les entraves qui gênaient le commerce intérieur et extérieur seront détruites, et l'agriculture, encouragée par l'exportation libre des grains, deviendra de jour en jour plus florissante. Les nouvelles charges des peuples finiront avec les besoins qui les font naître. Le roi a solennellement promis que le désordre ne reparaîtrait plus dans ses finances ; et Sa Majesté va prendre les mesures les plus efficaces pour remplir cet engagement sacré dont vous êtes les dépositaires ». Enfin l'institution des assemblées provinciales est présentée comme de nature « à régénérer tout le royaume ». Alors que le gouvernement était à la veille d'aggraver le poids des contributions, parler, comme le faisait Lamoignon, du « soulagement des peuples », et dire que la gabelle était « jugée », quand la situation des finances ne permettait pas de se passer de son produit, c'était une de ces maladresses dont la royauté était depuis longtemps coutumière. Aussi le discours du garde des sceaux fut-il en général trouvé « tout aussi charlatan que celui de M. de Calonne à l'ouverture des séances [1] ».

Le discours que prononça Brienne est plus étudié et il contient de graves déclarations. Il admet que le déficit est vraisemblablement de 140 millions [2], mais il rappelle que

[1] Bachaumont, XXXV, 162.

[2] C'était une imprudence de la part du ministre d'accepter un aussi gros chiffre, comme étant l'expression du déficit normal. Afin de ne pas effrayer inutilement le pays et de ne pas nuire au crédit public, il aurait dû montrer que l'insuffisance des recettes annuelles était moins élevée. Aussi, dans sa *Requête au Roi*, Calonne a-t-il raison de dire : « Comment l'opinion publique ne serait-elle pas égarée, lorsque celle même du ministère semble vacillante ; lorsque le chef du Conseil de vos

des économies, rendues faciles par les retranchements auxquels le roi, la reine et les princes frères du roi sont les premiers à se prêter, seront réalisés jusqu'à concurrence de 40 millions au moins; il annonce que « des emprunts successifs, qui reculeront un peu la libération, mais pas assez pour nuire au crédit public », serviront à éteindre chaque année une cinquantaine de millions de remboursements; il constate que sur les 50 millions de déficit restant, il y a 15 à 16 millions de dépenses temporaires destinées à prendre fin bientôt, et il ajoute que dans le choix des taxes nécessaires pour couvrir le déficit, le roi « se décidera pour l'imposition la moins onéreuse, pour celle qui établira le plus l'égalité si désirable entre les contribuables, pour celle qui portera le moins sur le commerce et l'industrie ». Sur la question de l'impôt, l'archevêque de Toulouse prend acte, dans les termes les plus nets, de la renonciation consentie par les Notables aux privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. « Vous avez pensé », dit-il, que la nation était une, et que tous les ordres, tous les corps, toutes les associations particulières dont elle est composée ne pouvaient avoir d'autres intérêts que les siens. Vous avez en conséquence abjuré toute distinction, lorsqu'il serait question de contribuer aux charges publiques; la liberté civile, étendue à tous les états, n'admet plus ces taxes particulières, vestiges malheureux de la servitude dont elles ont été la compensation. Le gouvernement mieux ordonné rejette en conséquence toutes

finances, dans un discours prononcé en présence de Votre Majesté, à la dernière séance de l'assemblée des Notables, en parlant du déficit qui, suivant le résultat des comptes, était de 114,866,000 livres, annonce que quelques bureaux l'ont porté entre 130 et 140 millions, que quelques-uns l'ont porté encore plus loin et que le terme moyen de leurs recherches peut être fixé à 140 millions; mettant ainsi la possibilité d'une évaluation estimative à la place d'un résultat certain, et se réduisant en conséquence à ne présenter lui-même la situation des finances que comme presque entièrement éclaircie? Quelle impression n'a pas dû produire dans toute la France et dans l'Europe entière une telle incertitude, avouée aussi solennellement et dans une telle circonstance! »

ces exemptions pécuniaires qui ont été la suite de ces taxes, et il n'est plus permis de penser que celui qui recueille moins doive payer davantage ». Ayant ainsi affirmé la règle que dorénavant tous les Français seraient égaux devant l'impôt, Brienne convient « qu'une égale contribution ne suppose pas la confusion des rangs et des conditions ; que les formes anciennes sont la sauvegarde de la constitution, et que leur ombre doit être ménagée, lorsqu'elles sont obligées de céder à l'utilité générale ». Il en conclut que dans les assemblées provinciales, « les deux premiers ordres auront la présidence et la préséance dont ils ont toujours joui dans les assemblées nationales » ; mais il ajoute qu'ils n'y compteront à eux deux pas plus de représentants que le tiers état, et que celui-ci, « assuré de réunir à lui seul autant de voix que le clergé et la noblesse ensemble, ne craindra jamais qu'aucun intérêt particulier n'en égare les suffrages. Il est juste d'ailleurs que cette portion des sujets de Sa Majesté, si nombreuse, si intéressante et si digne de sa protection, reçoive au moins par le nombre des voix une compensation de l'influence que donnent nécessairement la richesse, les dignités et la naissance. En suivant les mêmes vues, le roi ordonnera que les suffrages ne soient pas recueillis par ordre, mais par tête ». Plus hardi que ne l'avait été Necker lors de la constitution des assemblées provinciales du Berri et de Haute-Guienne, Brienne se prononçait donc en faveur du tiers état, car le troisième ordre, grâce au vote par tête, disposerait de la majorité.

Parmi les autres discours qui marquèrent la séance du 25 mai, il en est un encore qui mérite d'être signalé. Au nom des cours souveraines, M. d'Aligre, premier président du parlement de Paris, annonça en effet, en termes à peine voilés, que ces cours se proposaient de soumettre à un examen sévère les projets ministériels, lorsque le roi présenterait à l'enregistrement les édits destinés à réaliser les réformes et à relever le niveau des ressources de l'État.

« Les Notables ont vu avec effroi, dit-il, la profondeur du mal. Une administration prudente et mesurée doit aujourd'hui rassurer la nation contre les suites fâcheuses dont votre parlement avait prévu plus d'une fois les conséquences... Les différents plans proposés à Votre Majesté méritent la délibération la plus réfléchie... Il serait indiscret à nous, Sire, dans ce moment, d'oser indiquer les objets qui pourraient de préférence mériter votre choix. C'est à votre prudence qu'il appartient de déterminer vos sages résolutions ; le silence le plus respectueux est, dans ce moment, notre seul partage. » Ainsi le gouvernement était prévenu que de nouveaux embarras le menaçaient après le départ des Notables, et que si actuellement les corps de magistrature gardaient le silence, ils se réservaient d'élever bientôt la voix. En définitive, « l'assemblée, qui devait rétablir la paix dans les esprits en même temps que l'ordre dans les finances, laissait tout en suspens et se terminait par des menaces de guerre [1] ».

Si Louis XVI avait été capable de réfléchir et de prévoir, il aurait été à la fois attristé et effrayé de la façon dont, depuis trois mois, les choses avaient tourné. La réunion des Notables était en effet pour son gouvernement un lamentable échec. En vain ces hommes avaient-ils été choisis parmi les personnages les plus considérables du royaume : ils s'étaient montrés récalcitrants, avaient critiqué le plan financier auquel ils savaient pourtant que le roi avait donné sa pleine approbation, avaient argué, pour ne pas accroître les impôts, de ce qu'ils ne tenaient pas leurs pouvoirs de la nation, opposé de la sorte les droits de cette dernière à l'omnipotence de la couronne, et laissé finalement la royauté aux prises avec le déficit. Sans doute ce déficit existait auparavant, mais il n'était pas connu, tandis que sa révélation était pour le gouvernement une grande cause

[1] Chérest, *La chute de l'ancien régime*, I, 227.

de faiblesse. Celui-ci ne pouvait plus se dispenser d'agir, il allait être forcé de prendre des mesures pour l'atténuer, sinon pour le faire complètement disparaître. Mais comment pourrait-il relever les recettes de sa seule autorité, alors qu'une assemblée qu'il avait réunie comme représentant l'élite des trois ordres venait de protester contre toute augmentation des contributions? Le peuple, auquel on avait persuadé depuis longtemps et qui tout récemment avait entendu répéter qu'il était accablé d'impôts, ne se révolterait-il pas contre de nouvelles exigences fiscales? D'un autre côté, quelle serait l'attitude des parlements vis-à-vis de projets portant augmentation des ressources de l'État? Le souvenir du passé n'était pas rassurant à cet égard.

Si encore le nouveau ministre par les conseils duquel Louis XVI se laissait guider avait possédé quelque ascendant sur l'opinion publique! Mais elle le tenait déjà en suspicion. La versatilité avec laquelle il s'était approprié comme ministre les mêmes projets qu'il avait combattus comme Notable, le faisait considérer comme un ambitieux vulgaire. « On s'est jeté dans ses bras, pressé par le besoin d'être gouverné, écrivait le baron de Staël[1], à la date du 31 mai. Les ministres mêmes étaient si épouvantés de la situation des affaires, qu'ils ne se seraient pas opposés au pouvoir de l'archevêque. Mais au lieu de saisir en homme supérieur ce premier moment, il a perdu l'opinion. Il s'est montré faible dans l'exécution d'un plan de réforme et n'a presque, pour combler le déficit, offert d'autres moyens que ceux que M. de Calonne avait indiqués. Chacun a relevé la tête, chacun a repris sa place. »

Enfin, la patience, ou mieux l'apathie dont les Français avaient jusqu'alors fait preuve en matière politique, semblait faire place à de tout autres sentiments. La consultation demandée par Louis XVI aux Notables avait été pour

[1] *Corresp. diplom.*, 58.

les citoyens comme un trait de lumière : le roi reconnaissait donc des limites à son autorité ? Il ne lui appartenait donc pas de surélever discrétionnairement les impositions ? Les contribuables avaient donc le droit d'émettre un avis et de demander des comptes ? Aussi la hardiesse des propos était immédiatement devenue extrême. « Le roi, dit-on, serait en tutelle s'il acquiesçait à tout ce que l'assemblée lui demande ! Eh ! pourquoi n'y serait-il pas ? N'est-il pas mineur ? C'est en ce moment un fils de famille qui s'est égaré, et à qui l'on donne des conseils et des règles de conduite, pour qu'il ne tombe plus dans les mêmes fautes. Il faut rappeler quelquefois les chefs des nations à leur première institution, et leur apprendre qu'ils tiennent leurs pouvoirs de ces peuples qu'ils traitent trop souvent en esclaves ! Les Notables ont montré que la nation existait encore [1]. » Tels étaient les discours qui se tenaient couramment pendant que l'assemblée tenait ses séances, et quand elle se sépara l'impression fut qu'elle « laissait les choses à peu près dans le même état où elles étaient auparavant, avec la différence que l'univers est maintenant instruit du délabrement de nos finances et de notre pitoyable détresse » [2].

Avec un peuple animé de semblables dispositions, dispositions qui ne pouvaient qu'empirer, car « les Notables rapportèrent dans leurs provinces du mépris pour la cour et la connaissance de la faiblesse du gouvernement et du désordre des finances, dont ils avaient approfondi tous les détails et qu'ils exagérèrent encore [3] » ; avec des parlements prêts à fronder, par système et par amour de popularité ; avec un ministère dont le chef manquait de décision et de sagacité, la tâche du malheureux Louis XVI devenait plus ardue que jamais.

[1] *Corresp. secrète*, II, 142.
[2] *Corresp. secrète*, II, 145.
[3] Marquis de Bouillé, *Mém.*, 117.

CHAPITRE XI

I. Après la dissolution des Notables, on s'attend à la prompte promulgation des réformes promises par le roi. — Brienne commet la faute de retarder cette promulgation. — Dispositions du parlement. — La création du Conseil royal des finances et du commerce, la liberté du commerce des grains, le remplacement de la corvée par une taxe, et l'institution des assemblées provinciales, n'excitent que l'indifférence. — Motifs pour lesquels l'édit sur la subvention territoriale aurait dû être soumis à l'enregistrement avant celui sur le timbre ; Brienne commence pourtant par adresser celui-ci au parlement. — Objections et demandes que formule cette assemblée. — Elle réclame des économies et les États généraux. — Brienne la prie d'enregistrer l'édit sur la subvention territoriale. — Raisons invoquées à l'appui de cette imposition. — Quel était son principal défaut. — Le parlement la repousse et nie avoir le droit de consentir à l'augmentation des impôts. — Brienne et Malesherbes détournent Louis XVI d'user de rigueur vis-à-vis du parlement. — II. Lit de justice du 6 août 1787. — Protestations du parlement. — Surexcitation de l'esprit public. — Brienne publie, afin de calmer l'opinion, un édit portant réduction des dépenses de la maison du roi et de celle de la reine. — Le parlement décide d'informer contre les malversations de Calonne et déclare illégale toute taxe nouvelle qui ne serait pas préalablement accordée par les Etats généraux. — Exil du parlement à Troyes. — Colères suscitées par cette mesure, malgré la promulgation de deux édits réalisant des économies. — Désordres dans Paris. — Arrêts de la Chambre des comptes et de la Cour des aides réclamant les États généraux. — Ces arrêts sont annulés par le Conseil d'État. — Protestations du parlement après sa translation à Troyes ; les parlements de province prennent fait et cause pour lui. — Nomination de Brienne comme principal ministre.

I

Un des principaux résultats de la convocation des Notables avait été de donner aux Français « l'habitude de penser aux affaires publiques », ainsi que l'écrivait La Fayette à l'Américain John Jay [1]. On ne cessa donc pas de s'occuper de politique quand la dissolution de l'assemblée eut été prononcée, et comme on était impatient de voir réalisées les réformes dont celle-ci s'était occupée, comme on supposait d'autre part Louis XVI convaincu de l'utilité des projets dont Calonne avait été l'auteur, on crut généralement qu'il s'empresserait de donner force de loi aux propositions concernant la création des assemblées provinciales, la suppression de la corvée et des traites intérieures, les améliorations à apporter à la taille et à la gabelle, etc. Certaines personnes objectèrent, il est vrai, que l'approbation du parlement n'était rien moins que sûre et qu'il était à craindre qu'il « ne réclamât l'assemblée des États généraux » ; mais le bruit public fut que le roi tiendrait un lit de justice « pour la promulgation des nouvelles lois, ce moyen étant le seul que le monarque le mieux intentionné ait pour vaincre la résistance des corps que domine l'esprit de routine et de prévention [2] ».

La question de savoir si l'on tiendrait une séance royale pour l'enregistrement des édits, fut en effet agitée dans le conseil du souverain. « Le garde des sceaux représenta à Brienne qu'on se priverait d'un grand avantage si l'on ne mettait pas sous les yeux du public l'ensemble des améliorations ordonnées par le roi ; qu'il est moins difficile de prévenir que de vaincre la résistance ; et qu'on ferait une

[1] *Mém. et corresp.*, II, 200.
[2] *Corresp. secrète*, II, 144.

faute dont les suites seraient incalculables, si l'on ne se hâtait d'avoir au parlement une séance à laquelle tous les esprits étaient préparés [1]. » Lamoignon raisonnait juste, mais il ne parvint à convaincre ni l'archevêque de Toulouse ni Louis XVI. L'un et l'autre étaient excédés des discussions qui venaient d'avoir lieu, ils craignirent que de nouveaux débats ne se reproduisissent au sein du parlement, ils espérèrent que cette cour renoncerait à son esprit d'opposition en voyant que le gouvernement n'entendait pas lui imposer sa volonté, et ils résolurent d'attendre quelques semaines avant de soumettre les édits, les uns après les autres, à la formalité de l'enregistrement. Ce parti plut à Louis XVI, en le dispensant de faire personnellement acte d'autorité dans un lit de justice, et à Brienne en retardant le moment où il se retrouverait en présence d'une assemblée délibérante ; mais il eut l'immense défaut de laisser à la résistance le temps de s'organiser dans le parlement.

« Le parlement, a écrit un homme qui en avait été membre [2], avait un grand fond de royalisme, et en même temps le sentiment de ses devoirs envers les peuples. De tous les corps intermédiaires qui ont existé, aucun peut-être n'a réuni plus d'honneur et d'indépendance, mais se regardant comme le seul gardien de la liberté publique, il vivait dans une défiance rigoureuse du ministère, qu'il était toujours prêt à censurer. » C'était pour lui une tradition de défendre la cause des contribuables en s'opposant à l'accroissement des taxes, en s'apitoyant sur le malheureux sort du peuple des campagnes et en blâmant la dilapidation des finances. Il était à craindre qu'il ne restât fidèle à cette tradition, d'autant plus que le garde des sceaux n'inspirait aux magistrats aucune confiance, et que le premier président, homme sans caractère et sans talent, était dépourvu d'autorité sur sa compagnie. D'ailleurs, « soit orgueil, soit insouciance,

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 2.
[2] Sallier, *Annales françaises*, 78.

le ministère avait toujours beaucoup trop négligé les moyens qui pouvaient conserver l'harmonie entre la cour et le parlement, et, faute de pouvoir corrompre, il paraissait ne pas avoir la moindre idée de l'art nécessaire pour former et maintenir l'esprit d'une telle assemblée [1]. » Les jeunes magistrats aspiraient surtout à jouer un rôle politique, et la plupart d'entre eux auraient cru mériter les reproches de la nation, s'ils n'avaient pas usé de leurs fonctions pour contraindre les ministres à supprimer des abus et à réduire les dépenses. « Ils plaçaient leur premier devoir et la plus essentielle des vertus dans une censure sévère de tous les ministres, quels qu'ils fussent [2]. » Ils formaient la majorité dans le parlement [3], et quand ce corps délibérait en séance plénière, un avis qui était soutenu par les magistrats des enquêtes avait de grandes chances de l'emporter. Plusieurs membres de la grand'chambre partageaient leur zèle et tous ensemble ils constituaient un parti avide de se distinguer par son indépendance vis-à-vis de l'administration.

En attendant qu'il affrontât le mauvais vouloir du parlement, Brienne voulut paraître réaliser un des vœux formulés par les Notables. On se rappelle avec quelle insistance ils avaient demandé la création d'un nouveau Conseil des finances: un règlement du 5 juin 1787 l'organisa et définit ses attributions. Il reçut le nom de Conseil royal des

[1] Sallier, *Annales françaises*, 81.

[2] *Id.*, 89.

[3] Le parlement de Paris se composait: 1° de la grand'chambre, où siégeaient le premier président, 9 présidents à mortier, 25 conseillers laïques et 12 conseillers clercs; 2° de trois chambres des enquêtes, formées chacune de 2 présidents à mortier et de 22 conseillers; 3° de la chambre des requêtes, formée de 2 présidents à mortier et de 14 conseillers. Pour devenir conseiller à la grand'chambre, il fallait compter trente ans de magistrature. Comme les plus jeunes conseillers siégeaient aux enquêtes et aux requêtes, et les conseillers les plus âgés à la grand'chambre, ils formaient comme deux classes distinctes de magistrats; un esprit différent les animait, et autant les premiers étaient pleins d'ardeur, autant les autres se montraient timides.

finances et du commerce, et fut composé du garde des sceaux, du chef du Conseil royal des finances, des ministres d'État, du contrôleur général et de deux conseillers d'État. Il devait se réunir aussi souvent que besoin serait et au moins une fois par mois; délibérer sur les projets d'emprunts et d'impôts, sur les affaires concernant les domaines et les revenus publics, et sur toutes les grandes opérations de finances; opérer la distribution des fonds entre les différents départements ministériels; connaître des dépenses de chaque ministère, allouer les crédits rendus nécessaires par des dépenses imprévues; enfin arrêter annuellement, dans le courant de décembre, et rendre public par la voie de l'impression, « l'état des fonds », ou, comme nous dirions, le budget de l'année suivante. D'après les termes du préambule, cette institution ne pouvait manquer « d'assurer et de maintenir le bon ordre dans toutes les parties de l'administration ». Mais personne n'ajouta foi à ces paroles. En effet, le Conseil royal des finances n'était que la réunion des ministres, avec adjonction de deux conseillers d'État, et il ne répondait aucunement aux vœux exprimés par les Notables. Ceux-ci avaient réclamé qu'il comprît presque uniquement des hommes soustraits à l'influence gouvernementale, afin d'être un organe de contrôle pour les ministres. Au contraire, en vertu du règlement du 5 juin, ces derniers y étaient les maîtres. On en conclut que sa création était un leurre, et qu'il ne remédierait pas plus aux abus que ceux qui l'avaient précédé: c'est du reste ce qui arriva.

Brienne avait résolu, nous l'avons dit, de poursuivre l'enregistrement successif des édits. Il n'éprouva d'abord aucune opposition, et une déclaration relative à la liberté du commerce des grains, un édit sur les assemblées provinciales ainsi qu'une seconde déclaration concernant la conversion de la corvée en une prestation en argent passèrent sans difficulté (17, 22 et 27 juin 1787). Toutefois l'im-

pression produite sur le public par ces différentes mesures fut loin d'être aussi favorable qu'il l'aurait désiré.

La déclaration du 17 juin est parfaitement motivée: « Il est maintenant reconnu, dit le préambule, que les mêmes principes qui réclament la liberté de la circulation des grains dans l'intérieur de notre royaume, sollicitent aussi celle de leur commerce avec l'étranger; que la défense de les exporter, quand leur prix s'élève au-dessus d'un certain terme, est inutile, puisqu'ils restent d'eux-mêmes partout où ils deviennent trop chers; qu'elle est même nuisible, puisqu'elle effraye les esprits, qu'elle presse les achats dans l'intérieur, qu'elle resserre le commerce, qu'elle repousse l'importation ». Ce raisonnement est incontestable; aussi approuva-t-on généralement la déclaration royale, en ce qu'elle accordait « liberté à toutes personnes, de quelque condition qu'elles fussent, de faire le commerce des grains et des farines de province à province et avec l'étranger, sauf que le roi pourrait suspendre l'exportation hors du royaume pour celles des provinces où les assemblées provinciales l'auraient demandé et où il en aurait reconnu la nécessité ». Mais comme cette réforme, préconisée depuis une trentaine d'années par les économistes, avait fini par ne plus guère soulever de contradictions et que l'assemblée des Notables s'y était ralliée, on jugea qu'elle s'imposait en quelque sorte d'elle-même, et on ne sut pas gré au gouvernement de la réaliser. De même, il y avait si longtemps qu'il était question d'abolir la corvée, et sa suppression, réclamée d'ailleurs par les Notables, paraissait tellement inévitable, qu'on ne considéra point que l'on dût être reconnaissant au roi et à ses conseillers d'avoir édicté que les travaux de routes seraient à l'avenir exécutés au moyen d'une prestation en argent, à répartir entre les taillables et à ajouter au brevet général de la taille. Il ne manqua même pas de gens, surtout dans les campagnes, pour faire remarquer que les routes servant aux privilégiés

comme aux non-privilégiés, il eût été juste que les premiers contribuassent eux aussi à la dépense d'entretien des chemins, et que cette dépense ne fût pas mise entièrement à la charge des taillables. Quant à l'édit établissant des assemblées provinciales, il fut accueilli avec une complète indifférence. La cause doit en être cherchée dans la clause en vertu de laquelle ces assemblées ne procédaient pas, du moins momentanément, de l'élection. En effet, la désignation de la première moitié des représentants de chaque ordre était réservée au roi, c'est-à-dire, en fait, aux intendants; puis les membres ainsi choisis étaient investis du droit de nommer en commun l'autre moitié de chaque assemblée, et c'est seulement en 1790 que le renouvellement par quart devait commencer à s'opérer par voix d'élection [1]. Dans ces conditions, on craignit que les assemblées provinciales ne manquassent d'indépendance. On regretta que le principe électif y fût appliqué d'une façon aussi timide; et sans réfléchir qu'un peuple privé depuis des siècles de toute participation à ses propres affaires avait besoin d'acquérir de l'expérience, sans songer qu'en se réunissant ensemble pour débattre les intérêts de leurs provinces les hommes composant les assemblées de nouvelle création apprendraient à se connaître et à manier les affaires, les Français n'attachèrent qu'une importance médiocre à une mesure qui en elle-même était pourtant un progrès et qui, bien pratiquée, pouvait amener les plus heureux résultats.

Cependant le temps s'écoulait et le gouvernement ne pouvait pas tarder davantage à soumettre à l'enregistrement les projets d'édits qui devaient lui fournir le supplément

[1] Des règlements spéciaux à chaque généralité instituèrent des assemblées de paroisse et des assemblées d'élection. Les premières durent être élues par tous les habitants payant dans la paroisse dix livres d'imposition foncière ou personnelle, et les secondes furent nommées au second degré par les assemblées de paroisse de chaque élection.

de ressources dont le Trésor royal avait un absolu besoin. Conformément à ce qu'il avait annoncé aux Notables, Brienne avait résolu de demander ce supplément à la subvention territoriale et au timbre. Comme la première de ces taxes devait ne pas comporter d'exemptions et atteindre tous les propriétaires nobles et roturiers, il eût été politique de la présenter en premier lieu à l'enregistrement, car en se refusant à enregistrer le projet d'édit, le parlement se fût exposé au reproche de sacrifier l'intérêt général à l'intérêt des privilégiés, et de repousser le nouvel impôt afin que ses membres n'eussent pas à le payer. Le ministère aurait donc eu la partie belle pour passer outre au refus d'enregistrement de la subvention territoriale.

Un autre motif pour ne pas saisir tout d'abord le parlement de l'examen de l'édit sur le timbre, c'est que son caractère fiscal était très prononcé. En effet, le droit de timbre, appelé droit de formule, qui frappait les papiers et parchemins employés dans les actes judiciaires et les actes notariés, ainsi que les papiers servant aux passeports, aux quittances de revenus du roi, aux contraintes, passavants et congés, etc., ne rapportait annuellement que 6 millions de livres [1] ; or le produit attendu des nouveaux droits de timbre était évalué à 18 millions par an, en sus de ce que produisaient déjà les droits de contrôle : le rendement de l'impôt était donc quadruplé du coup. Pour arriver à ce résultat, le projet d'édit exigeait que tous les les actes sous seing privé, tels que conventions, marchés, baux, fussent rédigés sur papier timbré, sous peine d'une amende de 24 livres par feuille, lorsque les actes non timbrés seraient produits en justice. Les reçus et quittances au-dessus de 24 livres devaient également être écrits sur papier timbré.

[1] Le faible rendement du droit de formule tenait en partie à ce que cet impôt n'était pas perçu dans toute la France; ainsi la Franche-Comté, l'Alsace, la Flandre, le Cambrésis et l'Artois n'y étaient pas soumis.

En outre le timbre atteignait les lettres de change et billets à ordre, les livres des commerçants et marchands, les titres de pensions ou de concessions quelconques, les requêtes et pétitions adressées à l'administration, les quittances de rentes, les annonces, affiches, prospectus, même les billets de mariage et d'enterrement. Quant aux papiers privés, tels que lettres, notes et écrits personnels, ils devaient être assujettis au timbre, quand on les invoquerait devant les tribunaux. Les journaux et feuilles périodiques étaient pour la première fois frappés d'un timbre dont le taux était d'ailleurs modique, car, pour le journal le plus fortement taxé, *Le Journal de Paris*, il ne s'élevait qu'à 2 deniers par numéro, soit 3 livres pour un abonnement annuel [1]. Enfin, tout en maintenant l'exemption des droits de formule au profit des provinces qui en avaient joui jusqu'alors, les dispositions relatives aux droits de timbre étaient déclarées applicables aux mêmes provinces. On comprend à combien d'objections pouvait prêter un projet d'édit aussi compliqué; il complétait la législation antérieure, en comblait les lacunes et présentait un classement rationnel des actes susceptibles d'être timbrés, mais par cela même il lésait des habitudes et des intérêts. Toutes ces considérations auraient dû déterminer Brienne à ne soumettre au parlement l'édit du timbre qu'après celui sur la subvention territoriale. Néanmoins, il préféra le présenter le premier à l'enregistrement, et les parlementaires virent de suite qu'en s'opposant à ce nouvel impôt ils auraient l'air de protéger les contribuables contre les exigences du Trésor; l'archevêque de Toulouse leur offrait donc l'occasion

[1] D'après les calculs du contrôle général, le timbre des journaux devait atteindre par an 219,000 livres. Le tirage de la *Gazette de France* avait été évalué à 20,000 abonnements, celui des *Petites Affiches* à 10,000, celui du *Journal de Paris* à 6,000, celui de trente-deux autres gazettes littéraires ou autres à 2,000, et celui de trente journaux d'annonces publiés en province à 10,000. La *Gazette de France* et les *Petites Affiches* auraient eu à payer pour le timbre 80,000 livres, et le *Journal de Paris* 18,000 livres.

de conquérir la même popularité qu'avaient su se créer les Notables, et ils ne voulurent pas la laisser échapper.

En conséquence, lorsque le parlement se réunit le 2 juillet pour délibérer sur l'édit du timbre, une violente opposition se manifesta aussitôt. « Plusieurs membres, raconte Bachaumont [1], ont opiné avec beaucoup de force; les têtes s'étaient exaltées, et l'on croyait voir une petite image du parlement d'Angleterre ». La séance dura six heures; les uns attaquèrent l'administration de Calonne, les autres soutinrent que le roi n'avait pas le droit de frapper la nation d'impôts perpétuels, ce qui était le cas pour l'impôt du timbre, car le projet d'édit ne fixait pas de terme à sa perception; d'Eprémesnil s'éleva contre l'exagération des dépenses de la Maison du roi. Finalement il fut décidé que l'édit du timbre méritait un examen approfondi, que cet examen serait confié à des commissaires, et qu'auparavant le roi serait supplié de communiquer au parlement les états de recettes et de dépenses ainsi que les autres renseignements qui avaient été soumis aux Notables. Un arrêté en ce sens fut rédigé et il fut adopté le 6 juillet. En voici les passages principaux : « Animé du désir de donner à Votre Majesté des preuves de son zèle et de son dévouement, et obligé par devoir de représenter les intérêts du peuple, inséparables de ceux de Votre Majesté, votre parlement ne peut s'empêcher de croire qu'il lui est impossible, après cinq années de paix, de se convaincre de la nécessité de l'impôt sans avoir vérifié le déficit qu'on a présenté à Votre Majesté. — Pénétré des vues de justice et de bonté qu'elle ne cesse de manifester, lorsqu'il est question du bonheur de ses sujets, votre parlement supplie très respectueusement Votre Majesté de lui faire remettre les états de recette et de dépense, ainsi que l'état des retranchements, économies, bonifications, que Votre Majesté a

[1] *Mém. secr.*, XXXV, 270.

eu la bonté d'annoncer dans sa déclaration... S'il est vrai que les peuples doivent être convaincus après l'enregistrement, il paraît indispensable que votre parlement le soit auparavant : la conviction ne devant pas seulement suivre la vérification, mais la déterminer ».

Le parlement, on le voit, ne tendait à rien moins qu'à s'ériger en corps politique délibérant [1], puisqu'il se déclarait résolu à vérifier le déficit ainsi que le montant des recettes et dépenses publiques, avant de consentir à la levée de l'impôt du timbre. Une semblable prétention s'était déjà produite une vingtaine d'années auparavant, et l'on sait avec quelle vigueur Louis XV l'avait condamnée dans les lits de justice de 1766 et de 1769. Elle était en effet la négation du droit que s'était arrogé la royauté d'établir des impôts suivant son bon plaisir. C'était donc le cas pour le gouvernement de Louis XVI de la repousser nettement. Au contraire, dans sa réponse, le roi discuta avec le parlement, contesta l'utilité d'un nouvel examen des états remis à l'assemblée des Notables, et promit d'adoucir, dès qu'il le pourrait, les impôts dont la création était pour le moment nécessaire. Ce langage conciliant ne fit qu'enhardir les magistrats : dans de nouvelles remontrances, en date du 12 juillet, ils parlèrent des droits de timbre comme « d'un impôt effrayant », et persistant dans leur demande des éclaircissements communiqués aux Notables, ils s'expri-

[1] Il y était encouragé par les manifestations qui chaque jour se produisaient au Palais. « Les magistrats qui ont engagé l'action contre la cour excitent particulièrement l'enthousiasme des jeunes avocats, des étudiants en droit et des clercs de procureurs, corporation nombreuse, et qui, sous le nom de *basoche*, prit à différentes époques des troubles de la France une organisation presque militaire. La multitude se sent attirée au Palais par des symptômes de tumulte. Ceux qui ne possèdent rien se plaignent des vexations que va causer l'impôt du timbre. A chaque séance que le parlement consacre à cette affaire, la salle immense où circulent les hommes du barreau se remplit de curieux, ou plutôt d'acteurs de toute espèce. D'insolentes vociférations intimident les vieux conseillers ; on jette des couronnes de laurier aux orateurs fougueux qui dénoncent le ministre. » (Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIII^e siècle*, VI, 180.)

maient ainsi : « La première condition de tout impôt est sa nécessité. Votre parlement, Sire, ne pense point à jeter un regard imprudent sur les secrets de votre administration; mais il se croit permis de demander à Votre Majesté la certitude, qui seule pourrait justifier aux yeux des peuples l'enregistrement d'un impôt ».

La résistance du parlement causa dans le public une émotion générale. Le bruit se répandit de plus en plus que « de strictes économies suffiraient pour remplir le déficit », et qu'il avait été imaginé par M. de Calonne « pour avoir un prétexte de tirer plus d'argent de la nation[1] ». Les parlements de province ne voulurent pas paraître moins patriotes que celui de Paris, et un arrêté de celui de Rouen défendit, sous les peines les plus sévères, de percevoir les nouveaux droits de timbre. Il devenait manifeste que l'opposition parlementaire, si elle n'était pas réprimée de suite, allait aboutir à un conflit avec le gouvernement. Brienne n'osa pourtant pas prendre un parti énergique. Il adressa au parlement, au nom du roi, une nouvelle réponse dans laquelle il se contentait d'affirmer que le déficit ne pouvait pas être « rempli par les seuls retranchements », que les impôts étaient « malheureusement indispensables, et que tout retardement à leur enregistrement serait préjudiciable à la confiance et au crédit public ». En se gardant de menacer les magistrats de la tenue d'un lit de justice, il espérait ramener à ses vues un certain nombre d'entre eux, et en outre il comptait sur la présence des pairs pour qu'au moment du vote une majorité, si faible qu'elle fût, se prononçât conformément aux désirs du roi. Mais l'événement lui donna tort : chacun sait en effet que dans la séance du 16 juillet, au cours d'une discussion dans laquelle plusieurs orateurs avaient dénoncé les défauts de l'édit du timbre et réclamé la production des tableaux

[1] *Corr. secrète*, II, 159, 160.

relatant les recettes et les dépenses annuelles, un conseiller clerc, l'abbé Sabathier de Cabre, s'écria tout à coup : « Ce ne sont pas, messieurs, des états de finance qu'il nous faut, ce sont des États généraux ». Un jeune conseiller des enquêtes, M. de Sémonville, lut aussitôt un discours en faveur de cette motion [1], et comme l'idée émise deux mois auparavant par La Fayette, d'en appeler à la nation elle-même, avait fait des progrès, comme d'un autre côté beaucoup de membres du parlement pensaient se couvrir de gloire en renonçant, au profit du pays tout entier, à un droit qu'ils exerçaient depuis des siècles [2], la cour vota une adresse au roi, dans laquelle elle le supplia de retirer le projet d'édit et inséra la phrase suivante : « La nation seule, réunie dans les États généraux, peut donner à un impôt perpétuel un consentement nécessaire. Le parlement n'a pas le pouvoir de suppléer à ce consentement, encore moins celui de l'attester, quand rien ne le constate. Chargé par le souverain d'annoncer sa volonté aux peuples, il n'a jamais été chargé par ces derniers de les remplacer ». En même temps des commissaires furent nommés pour préparer des remontrances. Celles-ci furent adoptées le 24 juillet, et elles s'étonnent de ce qu'après cinq années de paix, et alors que les revenus de l'État ont augmenté de 130 millions depuis le début du règne, le gouvernement en soit réduit à la création « d'un impôt désastreux ». Elles rappellent les acquisitions onéreuses, les constructions coûteuses, les échanges frustratoires, les libéralités excessives qui sont la cause de l'embarras des finances, allèguent

[1] Le discours de Sémonville fut publié en brochure, et « le patriotisme » qui l'animait lui valut un grand succès.

[2] « Cette abdication parfaitement libre et spontanée, qui les exposait à la disgrâce, à des exils, à des persécutions, devait présenter à leurs contemporains et à la postérité un trait d'héroïsme dont l'histoire d'aucun peuple ne fournissait encore d'exemple. Ainsi conduits par des motifs auxquels il était si difficile de résister, les orateurs du parlement se livrèrent sans le savoir au parti insurrecteur. » (Sallier, *Annales françaises*, 89.)

que les économies s'élèveront, pour peu qu'on le veuille, non seulement à 40 millions, mais au double, et renouvellent la déclaration que les États généraux peuvent seuls prendre les mesures que comporte la situation. « Alarmés, disent les remontrances, d'un déficit qui semble monter à une somme énorme, frappés des désordres qui l'ont produit et qui pourraient se perpétuer, nous avons formé le vœu de voir la nation assemblée préalablement à tout impôt nouveau; elle seule, instruite de la véritable position des finances, peut extirper de grands abus et offrir de grandes ressources. »

Le parlement, on le voit, s'engageait de plus en plus dans la voie de l'insubordination, et, par son insistance à parler des États généraux, par son refus de reconnaître à la royauté le droit d'établir les taxes qu'elle jugeait nécessaires à l'équilibre des recettes et des dépenses, il surexcitait chez les contribuables le désir d'être enfin consultés en matière d'impôts. L'autorité absolue était donc battue en brèche, et il était évident qu'elle serait d'autant plus sérieusement menacée qu'on laisserait l'opposition parlementaire se prolonger davantage. Ni Louis XVI, ni Brienne ne comprirent que l'intérêt de la couronne était d'en finir au plus vite avec cette opposition, et le roi s'adressa de nouveau au parlement, comme si, à force de patience, il avait chance de le convaincre. Il lui annonça qu'afin de lui permettre d'apprécier la situation financière dans son ensemble, afin de « ne laisser aucune incertitude ni sur l'étendue, ni sur les bornes des secours qu'exigeaient les circonstances », il lui soumettait pour être enregistré le projet d'édit sur la subvention territoriale. Avec les dispositions trop connues des magistrats, c'était leur fournir une nouvelle occasion de récriminer.

Le préambule de l'édit relatif à la subvention territoriale fait ressortir qu'elle portera « sur tous les revenus des biens-fonds et droits réels du royaume, sans aucune exception »; que par suite elle atteindra un grand nombre de

propriétaires qui, jusqu'alors, avaient échappé au paiement de l'impôt; et que sa répartition entre les provinces, les paroisses et les habitants sera équitablement opérée, puisqu'elle sera l'œuvre des assemblées provinciales et municipales. D'un autre côté, il insiste sur l'avantage que présentera pour les contribuables la suppression des vingtièmes, car cette dernière imposition ne devait pas se cumuler avec la subvention. Comme les vingtièmes étaient fort impopulaires, le gouvernement avait pris le parti d'y renoncer; il rappelait que cette taxe sur les revenus était devenue très inégale, à cause des exemptions et des abonnements qu'une foule de citoyens étaient parvenus à obtenir, et il ajoutait que sa perception, même en cherchant à l'améliorer, serait toujours restée arbitraire, attendu qu'elle n'avait « d'autre base que les déclarations trop souvent incomplètes ou infidèles des propriétaires, ou des vérifications dont les formes inquiétantes ne peuvent inspirer une entière confiance ». Le préambule de l'édit note enfin que le montant de la subvention étant fixé à 80 millions[1], et la totalité des revenus fonciers du royaume dépassant de beaucoup 800 millions, les contribuables qui payaient exactement les deux vingtièmes et les quatre sous par livre ajoutés au principal du premier vingtième, « éprouveront plutôt une diminution qu'une augmentation ».

Si le parlement n'avait pas été dominé par de violentes passions, il aurait reconnu qu'à tous ces points de vue la subvention territoriale était parfaitement acceptable. Le seul reproche qu'il eût été fondé à lui adresser, c'était de ne pas constituer pour le Trésor un supplément de ressources assez sûr et assez prompt. L'établissement d'un impôt est, en effet, une entreprise délicate qui comporte forcément des tâtonnements, des divergences d'application et des

[1] D'après le projet d'édit, la subvention territoriale était payable en argent. A la suite des objections présentées par les Notables, le payement en nature imaginé par Calonne avait été abandonné.

retards, sinon des refus de paiement. Or, il n'était accordé qu'un délai d'un an, ou plus exactement de onze mois, pour la mise en vigueur de la subvention territoriale, et comme les assemblées provinciales et municipales chargées d'en effectuer la répartition n'étaient nulle part organisées, il était fatal que les opérations préliminaires, indispensables à la levée de cet impôt, ne seraient pas accomplies pour le 1er juillet 1788. Le gouvernement s'exposait donc à ne pas être en mesure de faire à cette date rentrer la subvention, et à perdre le produit des vingtièmes. De plus, les besoins d'argent étant pressants, c'était une singulière idée de recourir à une imposition qui ne pouvait commencer à donner un supplément de recettes qu'à la fin de 1788. Brienne avait avoué un déficit énorme pour 1787, et au lieu d'y parer, il ne trouvait le moyen de combler que celui de 1789. La combinaison financière à laquelle il s'était arrêté révélait donc de sa part beaucoup d'inexpérience et ne faisait pas honneur aux capacités administratives qu'on lui avait jusqu'alors supposées.

Mais les défauts comme les mérites de l'édit sur la subvention territoriale importaient peu au parlement : il vit une sorte de défi dans la résolution des ministres de lui demander l'enregistrement de cet édit, alors qu'il s'était refusé à enregistrer celui du timbre. Aussi lorsque la délibération s'ouvrit le 30 juillet, toutes chambres assemblées et les pairs y séant, l'abbé Sabathier débita-t-il un discours violent, tendant à ce que le roi fût requis de convoquer immédiatement les États généraux. « Aussi violent et plus rhéteur que Sabathier, le conseiller d'Eprémesnil, qui avait toujours placé sa gloire à braver l'autorité royale, appuya de tous ses moyens un avis aussi menaçant pour elle. Les Duport, les Fréteau, les Robert, toute la faction américaine du parlement de Paris, donnèrent tête baissée dans l'insurrection. En vain les plus sages magistrats, les d'Ormesson, les Sarron, les Séguier, les d'Outremont,

s'efforcèrent de résister au torrent : leur opposition fut renversée comme une faible digue [1]. » L'arrêté suivant fut en effet adopté : « La cour, dans la situation difficile où se trouvent les finances de l'État, pénétrée du désir de prouver au roi son zèle et sa soumission, et de conserver les droits de la nation et de la fortune publique ; privée des connaissances qu'elle a inutilement sollicitées ; réduite, après cinq ans de paix, à délibérer sur un impôt désastreux et les autres qui en sont la suite, dont la nécessité n'est pas prouvée et dont la proportion avec les besoins de l'État n'est pas établie ; considérant que la nation, représentée par les États généraux, est seule en droit d'octroyer au roi les subsides nécessaires ; persistant dans son arrêté du 16 de ce mois, arrête que le seigneur roi sera très humblement supplié, en se rendant au vœu exprimé dans ledit arrêté, d'assembler les États généraux de son royaume préalablement à tout impôt nouveau ».

En dépit de son habituelle apathie, Louis XVI semble avoir eu le sentiment des dangers que l'attitude du Parlement faisait courir au pouvoir royal. Il manifesta beaucoup de mécontentement et songea même à exiler, en vertu de lettres de cachet, trois des magistrats qui avaient tenu les discours les plus téméraires [2]. Mais la reine, mal conseillée par l'abbé de Vermond, qui se rendait auprès d'elle l'écho des illusions de l'archevêque de Toulouse, détourna le roi de toute mesure de rigueur, et le rassura en lui répétant que Brienne n'avait aucune crainte, celui-ci étant convaincu qu'après avoir librement parlé, les magistrats finiraient par céder. Un homme qui, par l'élévation de son caractère, inspirait confiance à Louis XVI, lui donna les mêmes conseils de patience et d'abstention. Cet homme était Malesherbes, qui avait été appelé au Conseil en qualité de ministre, peu de temps après la nomination de son parent, M. de

[1] Wéber, *Mém.*, 109.
[2] *Mém. secrets*, XXXV, 340 ; *Corresp. secrète*, II, 167.

Lamoignon, comme garde des sceaux. Malesherbes remit au roi plusieurs mémoires pour lui recommander une politique de concessions à l'opinion publique[1]. Dans un *Mémoire sur les économies,* il avait été jusqu'à envisager la possibilité d'une révolte : « On dira, lit-on dans ce rapport, qu'une insurrection est contraire à nos mœurs et au caractère des Français ; que lorsqu'on a vu des provinces se soustraire à l'autorité de leurs souverains légitimes, elles y avaient été provoquées par des actes de violence ou par la contrainte qu'on voulait exercer pour cause de religion ; qu'il n'y a rien de semblable dans ce qui donne lieu aux plaintes de la nation... Je supplie le roi de songer que c'est ainsi que raisonnait la cour de Londres dans le commencement des troubles d'Amérique, et que l'Empereur ne prévoyait pas non plus que quelques innovations qu'il a faites dans les Pays-Bas, pussent un jour produire tout ce qui est arrivé... Les effets du mécontentement public sont incalculables ». Malesherbes était d'avis que les édits fiscaux auraient dû être retirés, afin de convaincre la nation que le premier souci du gouvernement était de ménager son bien-être. Enfin, ayant été longtemps le chef d'un des grands corps judiciaires du royaume, et ayant plusieurs fois, comme président de la Cour des aides, adressé au monarque et à ses conseillers de sévères admonestations, il était moins choqué qu'un autre ministre des récentes remontrances du parlement. Cédant à ses conseils et à ceux de Marie-Antoinette, Louis XVI se borna à décider qu'un lit de justice serait tenu le 6 août, à Versailles, pour l'enregistrement des édits. Deux mois plus tôt, au lendemain de la dissolution de l'Assemblée des Notables, il eût sans doute procuré au gouvernement un facile triomphe ; mais au point où en étaient venues les choses, il allait compliquer encore la situation.

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI,* II, 82.

II

A l'ouverture du lit de justice, le garde des sceaux prononça, suivant l'usage en pareille circonstance, un discours destiné à justifier les impositions contre lesquelles le parlement avait protesté. « Le roi, déclara Lamoignon, s'est vu dans l'alternative d'accroître la masse des impôts ou de manquer à ses engagements et à ceux des rois ses prédécesseurs envers les créanciers qui ont confié leur fortune à l'État ; et la voix publique lui a dit, comme la justice, que l'honneur du gouvernement français était le premier besoin de la nation. Ainsi réduit à la triste nécessité d'augmenter les impositions, le roi a dû préférer les tributs qui seraient payés à son trésor par la classe la plus aisée de ses sujets... Il a considéré que, par la constitution de la monarchie, il est le seul administrateur de son royaume ; qu'il doit transmettre son autorité à ses descendants, telle qu'il l'a reçue de ses augustes ancêtres ; que les circonstances sont trop urgentes pour se concilier avec de nouveaux délais qui seraient bientôt une calamité publique. » A peine le garde des sceaux eut-il fini de parler, que le président d'Aligre prit la parole[1], et ses premiers mots furent une protestation contre le lit de justice : « Sire, votre parlement ne peut, ne doit, ni n'entend donner son avis ni prendre aucune part à ce qui pourrait être fait en la présente séance ; et dans le cas où il plairait à Votre Majesté de faire publier les édits sur lesquels il a déjà délibéré, votre parlement nous a chargé de vous réitérer ses très humbles et très respectueuses représentations ». Puis, désavouant les doctrines jusqu'alors professées par sa compagnie, doctrines

[1] Le discours de M. d'Aligre n'est que la reproduction d'une délibération adoptée par le parlement la veille du lit de justice.

en vertu desquelles elle coopérait, au nom de la nation, à l'établissement des impôts nouveaux, il s'exprima ainsi : « Votre parlement n'a pas cru avoir des pouvoirs suffisants pour se rendre garant de l'exécution des édits vis-à-vis de vos peuples, qui ne connaissent point de bornes à leur amour et à leur zèle, mais qui voient avec effroi les suites fâcheuses d'une administration dont la déprédation excessive ne leur paraît pas même possible. Le principe constitutionnel de la monarchie française est que les impositions soient consenties par ceux qui doivent les supporter : il n'est pas, Sire, dans le cœur d'un roi bienfaisant d'altérer ce principe qui tient aux lois primitives de votre État, à celles qui assurent l'autorité et qui garantissent l'obéissance ». Après avoir dénoncé les « dissipations » de Calonne, après avoir poussé l'exagération jusqu'à dire que le timbre serait « plus désastreux que la gabelle », qu'il établirait « une sorte de guerre intestine entre tous les ordres de citoyens », et que la subvention territoriale avait « le même caractère d'immoralité », il engagea le roi à accorder « la convocation des États généraux qui, seuls, peuvent sonder les plaies profondes de l'État », et termina en prévenant le roi et les ministres que si les impôts annoncés donnaient lieu à un enregistrement forcé, « la perception en serait illégale ». Au premier président succéda l'avocat général Séguier qui, dans deux harangues ampoulées, critiqua à son tour l'édit du timbre et celui sur la subvention territoriale. L'opposition des magistrats s'étant de la sorte longuement manifestée, les édits furent enregistrés d'exprès commandement du roi.

Au lendemain d'un lit de justice dans lequel s'était affirmé le pouvoir absolu de la couronne, le parlement était sûr de jouir de la faveur populaire, puisqu'il avait fallu tout l'appareil de la puissance souveraine pour triompher de son énergie à protéger les peuples contre l'établissement de nouvelles taxes. Les membres de la cour n'hésitèrent

pas en conséquence à braver une fois de plus le gouvernement, et le 7 août ils tinrent une séance, au cours de laquelle on agita la question de savoir s'il ne convenait pas de s'opposer par un arrêt à l'exécution des édits qui avaient fait l'objet du lit de justice. Cet avis fut rejeté par le motif que les registres du parlement de Paris n'offraient pas d'exemple d'une semblable défense ; mais les transcriptions faites la veille sur les registres furent déclarées nulles et illégales, et la suite de la délibération fut renvoyée à la séance du 13.

L'arrêt du 7 août avait tous les caractères d'un acte de révolte ; néanmoins il n'ébranla pas la longanimité des conseillers de la couronne. Si leur aveuglement n'avait pas été aussi complet, il leur eût pourtant été facile de voir que la situation devenait grave. La baisse des cours à la Bourse témoignait de l'inquiétude du public, et la Caisse d'escompte recevait chaque jour de nombreuses demandes de remboursement de ses billets. Pendant le mois de juillet 33 millions de numéraire, sur 45 millions qu'elle possédait, sortirent de sa caisse [1], et elle dut s'adresser au ministre des finances pour qu'il vînt à son secours. Celui-ci lui versa de l'argent, et les porteurs de billets se rassurèrent ; mais une nouvelle panique pouvait se produire, et il n'était pas sûr que le Trésor fût en mesure de la dissiper. Des symptômes d'agitation se manifestaient jusque dans la rue. « On ne saurait, rapportent les *Mémoires secrets*, rendre la fermentation qu'occasionne dans cette capitale la résistance du parlement, qui, quoique purement passive, est très capable d'embarrasser la cour, et qui, par la demande de la convocation des États généraux, réveille la nation sur ses droits. On est surtout animé contre la reine, que les brouillons présentent au peuple comme ayant le plus contribué à la déprédation des finances ; la haine qu'on inspire contre

[1] Chiffres extraits d'un rapport adressé le 6 octobre 1789 à l'Assemblée constituante par le représentant Duclos-Dufresnoy.

cette Majesté est si forte, que le lieutenant général de police a cru devoir avertir le ministre de Paris qu'il ne croyait point prudent qu'elle s'y montrât dans les troubles actuels [1] ». Dans les promenades publiques, dans les théâtres, on ne parlait plus que politique, et les attaques contre les ministres se mêlaient à l'éloge de la conduite du parlement : la personne du roi n'était pas même épargnée, car l'extrême faiblesse inspire en France toute autre chose que le respect [2]. Chaque jour le Palais de Justice était envahi par une foule énorme, « qui attendait aux portes de la grand'chambre la fin des séances pour en connaître le résultat. Les magistrats, oubliant que le secret des délibérations était pour eux un devoir, avaient habitué le public à connaître leurs arrêtés aussitôt qu'ils étaient rendus. Les choses en étaient même venues au point que cette multitude regardait cette communication comme un droit dont elle n'eût pas supporté la privation. L'archevêque de Paris, qui assistait aux séances en qualité de duc et pair, interrogé un jour à sa sortie par cette jeunesse turbulente et lui opposant la religion de son serment, ne fut garanti de ses insultes ni par son rang, ni par ce caractère de bonté et de vertu fait pour en imposer même à des séditieux. Les jeunes magistrats, au contraire, en échange des communications qu'ils accordaient, étaient loués, encouragés, accueillis par des acclamations. Enivrés de ces vains applaudissements, ils se faisaient comme un point d'honneur de ne point connaître de modération [3] ».

Depuis la réunion de l'assemblée des Notables, le gouvernement s'était montré si hésitant, que l'impulsion ne semblait plus venir de lui. Les ministres étrangers en résí-

[1] Bachaumont, XXXV, 365.

[2] « Un jeune homme osa dernièrement demander la monnaie d'un louis dans un café, en chantant ce refrain connu : Changez-moi cette tête. Il fut arrêté en sortant. » (*Corresp. secrète*, II, 168.)

[3] Sallier, *Annales françaises*, 93.

dence à Paris étaient frappés de la déconsidération dans laquelle il était tombé, et l'ambassadeur d'Autriche mandait à sa cour : « L'esprit de licence et d'indépendance gagne au point qu'il deviendra très difficile d'y remédier, particulièrement sous un règne qui a déjà perdu toute énergie et considération... On peut dire que petit à petit l'agitation a gagné toutes les classes de la société, et c'est cette fermentation qui donne au parlement la force de persévérer dans son opposition. On ne saurait croire avec quelle audace on s'exprime, même dans les endroits publics, sur le roi, les princes et les ministres; on critique leurs opérations; on peint des couleurs les plus noires les gaspillages de la cour, et on soutient la nécessité de la réunion des États généraux, comme si le pays était sans gouvernement. Il n'est point possible de contenir par une répression pénale cette licence de langage. La fièvre est devenue si générale, que quand bien même on mettrait les gens en prison par milliers, on n'aurait point raison du mal; mais la colère du peuple serait portée au plus haut degré et l'émeute éclaterait : c'est ce que dit la police. Il est du moins certain que le prestige du roi est profondément ébranlé et qu'il ne pourra être relevé sans beaucoup de peine et de temps[1] ».

Le sot optimisme dans lequel vivait Brienne le poussa à croire qu'en annonçant des économies il pourrait ramener à lui l'opinion. Dans cette pensée il fit adopter par Louis XVI un règlement en date du 9 août, portant réduction des dépenses de la Maison du roi et de celle de la reine. « Sa Majesté, disait le préambule, ne regrettera jamais ni la splendeur apparente du trône, ni le faste de la cour, ni même l'espèce d'aisance et de commodité qu'on suppose résulter du grand nombre d'officiers qui l'environnent ou qui la servent ». L'édit disposait « que tous les services de la Chambre et de la garde-robe qui se faisaient par quartier

[1] *Corresp. de Mercy avec Joseph II et Kaunitz*, II, 112, 113.

se feraient par semestre, et qu'en conséquence la moitié des places actuelles serait supprimée » ; que « le plus grand ordre » serait introduit dans la dépense des menus et du garde-meuble ; que la petite écurie serait réunie à la grande ; que « les traitements en chevaux et voitures accordés à certaines personnes » seraient supprimés, et que « le nombre des chevaux, des voitures et des personnes attachées au service de l'écurie serait réduit à ce qui est absolument nécessaire pour le service du roi et celui de la famille royale » ; que la grande fauconnerie, une partie du vol du cabinet, la louveterie, le vautrait, seraient supprimés ; que les gendarmes et chevau-légers de la garde ordinaire du roi seraient réformés ; que les châteaux de Choisy, la Muette, Madrid, Vincennes, Blois, seraient démolis ou mis en vente ; enfin il annonçait que « la reine, animée des mêmes intentions que le roi pour le soulagement des peuples, avait revisé les divers services de sa Maison : la bouche, la chambre, l'écurie, et que « le bénéfice pour le Trésor, résultant des retranchements ordonnés par la reine, serait de plus de 900,000 livres ». Les réformes promises ou réalisées par ce règlement avaient coûté beaucoup de peine à Brienne, non pas que Louis XVI ou Marie-Antoinette s'y fussent refusés, mais parce qu'elles avaient suscité d'amères récriminations de la part de ceux qui devaient en être les victimes[1]. Aussi

[1] L'anecdote suivante est à retenir : « Le duc de Coigny reçut la lettre ministérielle qui lui annonçait que le roi réunissait la petite écurie à la grande : qu'en conséquence il n'aurait plus d'ordre à y donner... Sur cette nouvelle, il alla chez le roi, où il s'emporta fort ; le roi se fâcha de son côté : l'entrevue fut extrêmement vive. Ce prince, en parlant de cette conversation à quelqu'un, lui dit en ma présence : Nous nous sommes véritablement fâchés, le duc de Coigny et moi ; mais je crois qu'il m'aurait battu, que je le lui aurais passé... La reine voulut se plaindre à moi de l'emportement du duc de Coigny, et de ce qu'il n'avait pas été sensible à la manière pleine de bonté dont le roi lui avait parlé : Madame, lui dis-je, il perd trop pour se contenter de compliments Il est pourtant affreux, ajoutai-je, de vivre dans un pays où l'on n'est pas sûr de posséder le lendemain ce qu'on avait la veille. Cela ne se voyait qu'en Turquie. » (Besenval, *Mém.*, 305.) — La réflexion présentée par Besenval à la reine est bien caractéristique de l'esprit

espérait-il que le public lui serait reconnaissant des efforts qu'il avait dû déployer pour vaincre la résistance de la cour. Dans des temps plus calmes, le règlement du 9 août aurait en effet été bien accueilli par l'opinion ; mais alors que celle-ci se passionnait pour les États généraux et contre les impôts nouveaux, il fut interprété comme une simple diversion tentée en vue de détourner l'attention de ces deux grands objets.

Au surplus, le parlement s'arrangea de manière à donner un autre aliment aux préoccupations publiques. A la demande du conseiller Adrien Duport, il tint, le 10 août, une séance générale, afin d'entendre une dénonciation contre Calonne. Dans la première partie de sa dénonciation, Duport s'éleva contre le pouvoir, selon lui excessif, que les ministres exerçaient en France ; dans la seconde, il fit un tableau effrayant des déprédations de Calonne ; et sans se rendre compte qu'ordonner des poursuites contre cet ancien contrôleur général, c'était mettre en cause le roi lui-même, puisque celui-ci l'avait maintenu au ministère pendant trois ans et demi et avait approuvé au moins tacitement les actes de son administration, le parlement adopta un arrêt portant qu'il serait informé au sujet des « déprédations » commises par Calonne, « soit par des acquisitions et échanges onéreux à l'État, soit par l'extension des emprunts au delà des sommes portées dans les édits, soit par des manœuvres dans la refonte des monnaies, soit par des fonds du Trésor royal fournis clandestinement pour soutenir un agiotage funeste à l'État, soit par des abus d'autorité et autres en tous genres commis dans l'administration des finances[1] ». Effrayé des suites que cet arrêt

qui régnait parmi les courtisans : les abus dont ils profitaient étaient, à leurs yeux, des droits inviolables.

[1] Les parlements de province s'empressèrent de suivre l'exemple que leur donnait celui de Paris. Dans un arrêt du 21 août 1787, le parlement de Grenoble accusa Calonne d'avoir « mangé en moins de quatre ans trois milliards, d'avoir comblé la misère des peuples, en ajoutant

pouvait avoir pour lui, Calonne s'empressa de quitter la France et de se réfugier en Angleterre. Sa fuite fut une victoire pour les magistrats, et c'est en vain que le Conseil d'État cassa l'arrêt du 10 août.

Le parlement ne tarda pas à accentuer encore la doctrine des droits de la nation que, depuis un mois, il avait faite sienne. Le 13 août, après une longue délibération, il prit, à la majorité de 80 voix contre 40, un arrêt prononçant la nullité de l'enregistrement du 6 août, déclarant que les édits promulgués à la suite de cet enregistrement étaient « incapables de priver la nation d'aucun de ses droits et d'autoriser une perception contraire à tous les principes, maximes et usages du royaume », et spécifiant que le roi ne pourrait obtenir aucun subside « sans avoir au préalable convoqué et entendu les États généraux ». La foule s'attendait à ce que, dans cette journée, les parlementaires ne démentiraient pas leur conduite antérieure ; elle s'était massée devant le Palais de Justice et aux abords. « A l'instant où les magistrats levèrent la séance, où les portes de la grand'chambre s'ouvrirent et où il fut fait une lecture publique d'un arrêté qui, par sa nature, devait être voué au secret, une espèce de délire s'empara de toutes les têtes. Ce n'étaient pas seulement des acclamations, mais des hurlements, des transports d'affection presque redoutables pour ceux-là mêmes qui les inspiraient, et autant d'imprécations contre le gouvernement que de signes d'idolâtrie pour les magistrats qui lui résistaient [1]. »

dans l'espace de trois ou quatre années 200 millions aux charges annuelles, et d'avoir englouti 900 millions résultant du produit des emprunts, du montant des anticipations, du bénéfice sur la refonte des espèces ». Le parlement de Toulouse reproduisit ces accusations dans un arrêt du 27 août. Ainsi que le fit remarquer Calonne dans la *Requête au roi*, « leur invraisemblance en détruisait-elle tout le danger? Peut-on se dissimuler que, quand on n'en croirait que le quart, il y en aurait encore assez pour irriter la nation la plus douce et ternir le règne le plus sage? »

[1] Wéber, *Mém.*, 110.

Ces scènes de désordre finirent par émouvoir le roi et ses ministres. Il était du reste à craindre qu'elles ne prissent bientôt de plus vastes proportions. En effet, une ancienne coutume voulait que le jour de l'Assomption les cours souveraines se rendissent en corps à Notre-Dame afin d'y entendre un *Te Deum*. Elles formaient un long cortège qui traversait une partie de la ville, et la police était avertie que sur tout le parcours des manifestations populaires se préparaient en l'honneur du parlement. Deux conseils extraordinaires eurent donc lieu à Versailles le 13 août au soir, puis le 14, et il y fut décidé que les membres du parlement recevraient l'ordre de se rendre à Troyes. Cet ordre fut transmis à chacun d'eux sous forme d'une lettre de cachet, et ne doutant pas que ce semblant de persécution leur vaudrait la sympathie générale, en même temps qu'il rendrait odieux l'arbitraire dont était armée la royauté, ils s'empressèrent de partir pour la ville qui leur était assignée comme résidence.

De son côté, fidèle à son système de combattre par de petits moyens l'impopularité dont il se savait atteint, Brienne se hâta de faire publier deux édits : l'un annonçant que la démission donnée par le duc de Polignac de sa charge de directeur général de la poste aux chevaux, des relais et messageries était acceptée [1], que cette administration serait réunie à celle de la poste aux lettres, et qu'il en résulterait une notable économie ; l'autre annonçant que la reine et les princes, frères du roi, renonçaient au privilège de la franchise pour leurs dépêches, et que de ce chef les fermiers des postes consentaient à augmenter le prix de leur bail de 120,000 livres. Mais, encore bien plus que le règlement sur les dépenses de la Maison du roi, ces édits qui, suivant l'expression de Bachaumont, ne réalisaient que

[1] Besenval raconte dans ses *Mémoires* (p. 306) l'explication orageuse qui, à l'occasion de cette démission, eut lieu, en présence de la reine, entre le duc de Polignac et l'archevêque de Toulouse.

« des économies de bouts de chandelles », passèrent inaperçus. La mesure prise contre le parlement avait en effet surexcité les Parisiens, et les rendait insensibles à ce qui n'était pas l'ardente préoccupation du moment. « Il est difficile de peindre à Votre Majesté, écrivait le 16 août à Gustave III son ambassadeur en France, le mouvement qu'une telle nouvelle a causé dans les esprits. Les membres du parlement sont punis pour avoir déclaré que la nation seule pouvait consentir aux impôts et qu'ils étaient incapables de la remplacer. Ce n'est pas pour avoir maintenu leurs privilèges, mais pour les avoir abandonnés qu'ils sont exilés, et l'intérêt général les accompagne... La société, en France, ressemble à quelque égard à la Chambre des Communes d'Angleterre. On veut un changement dans la Constitution. La considération du roi est tellement tombée que, loin d'être un obstacle à la liberté, il sert de motif à ceux qui la désirent... L'on voudrait forcer le roi à convoquer les États généraux par la résistance de tous les corps et de toutes les provinces. Enfin l'on a tellement le désir d'un changement dans la Constitution qu'on craint un bon administrateur (car l'archevêque de Toulouse a perdu l'opinion qu'on avait de lui), parce qu'il éloignerait la crise qui peut seule amener une révolution. » Trois jours plus tard, le même ambassadeur mandait à son souverain : « Il est impossible de se faire une idée de tout ce que l'on dit contre le roi et la reine ; les plus modérés disent que le roi est trompé, qu'on lui cache de la manière la plus criminelle et l'état de ses sujets et la justice de leurs réclamations [1]... »

Quand au mécontentement public se joint le sentiment de la faiblesse gouvernementale, il est rare que l'ordre public ne soit pas troublé. C'est ce qui arriva. Les deux frères du roi s'étant rendus, le 17 août, l'un, le comte de

[1] Staël-Holstein, *Corresp. diplomatique*, 63, 66.

Provence, à la Chambre des comptes, l'autre, le comte d'Artois, à la Cour des aides, afin d'y faire enregistrer les édits du timbre et de la subvention territoriale, le premier, qui passait pour favorable aux réformes, fut salué d'applaudissements par la foule, et le second, qui avait au contraire la réputation d'être hostile au parlement, fut hué, sifflé, bousculé ; sa garde fut obligée de dégainer, et les clercs du Palais, s'en prenant aux agents de police, en poursuivirent et en malmenèrent un grand nombre. Le 18 et le 20 août, les désordres recommencèrent dans le Palais et dans les rues avoisinantes ; la boutique d'un marchand de vin soupçonné d'être un espion de police fut mise au pillage ; des rixes eurent lieu entre le guet et les mutins, et pour rétablir la tranquillité, il fallut l'intervention des gardes françaises et suisses. En même temps, des placards injurieux pour le roi et la reine furent affichés à Paris et dans Versailles [1], la violence des propos contre les ministres redoubla, une certaine inquiétude se répandit dans la bourgeoisie, et la Caisse d'escompte fut assaillie de demandes de remboursement de ses billets, car le bruit courait qu'elle avait été forcée de consentir au Trésor une avance considérable. Heureusement son encaisse lui permit de faire face aux paiements ; elle acquitta en espèces jusqu'à six millions dans une même journée, la panique se dissipa, et avec le retour du calme dans la rue, toute crainte disparut.

Mais les embarras du gouvernement restèrent les mêmes. La translation du parlement à Troyes n'avait rien résolu, et loin d'intimider les autres corps de magistrature, elle les détermina à faire cause commune avec lui. C'est ainsi que la Chambre des comptes adopta un arrêté dans lequel,

[1] Target inscrivit dans son journal, à la date du 21 août, que dans le peuple on parlait couramment de guerre civile, et que dans le faubourg Saint-Marceau des affiches désignaient Marie-Antoinette sous le nom de *Madame Déficit*. (*Un Avocat du XVIII^e siècle*, 49.)

après une vive critique de l'impôt du timbre et de la subvention territoriale, elle se fonde sur ce « qu'il n'a été donné connaissance à la Chambre ni du montant du déficit, ni de celui des bonifications, et sur ce que, suivant les formes constitutives de la monarchie, une nouvelle nature de subsides exige le consentement de la nation », pour déclarer « nulle et illégale la transcription faite sur ses registres d'impositions nouvelles qui ne peuvent être consenties que par les États généraux ». En outre, elle supplie le roi « de rendre à la capitale et à la justice qui les réclament, des magistrats dont la conduite a été dictée par le patriotisme le plus pur ». La Cour des aides prit un parti analogue [1], et parmi les considérants qui motivent le dispositif, il y en a trois à signaler; celui-ci d'abord : « Qu'une nation qui paie près de 600 millions d'impôts doit se croire à l'abri de toutes les nouvelles inventions du génie fiscal, et que ce n'est pas après cinq ans de paix, après avoir annoncé dans les termes les plus formels la libération prochaine des dettes de l'État, qu'on peut croire à la nécessité de nouveaux impôts »; cet autre encore: « Que la première de toutes les lois, celle qui existe avant

[1] Avant l'adoption de cet arrêté, le premier président avait prononcé un discours dans lequel nous relevons le passage suivant : « Nulle considération particulière ne doit arrêter, quand le salut de la patrie en dépend. L'examen le plus scrupuleux, la revision la plus sévère doivent s'étendre à tous les dons, à toutes les grâces; il en est de méritées, leur titre seul les rend respectables; mais il en est une multitude d'autres accordées à la faveur, au crédit, souvent à l'importunité; il convient de les proscrire sans ménagement. Un abus non moins dangereux consiste dans les acquits de comptant; le secret impénétrable qui les couvre fait naître de justes soupçons, et le feu qui en dévore jusqu'aux moindres traces laisse à peine le souvenir des sommes immenses ainsi dissipées et échappées à la surveillance la plus exacte ». En entendant la Cour des aides se plaindre de la « multitude » des grâces accordées à des gens qui ne les méritaient pas, et des « sommes immenses » dépensées sans que les magistrats pussent en connaître ni le montant ni l'emploi, quelle triste opinion les contribuables ne devaient-ils pas concevoir du régime fiscal qui permettait de si grands abus, et combien la réunion des États généraux devait leur sembler un remède nécessaire!

les empires, est la loi de la propriété ; que la propriété est le droit de tout peuple qui n'est point esclave, et que l'impôt y dérogeant et y portant atteinte, ce serait anéantir ce droit sacré et imprescriptible que de consentir à l'établissement de tout impôt que la nation elle-même n'aurait pas octroyé » ; cet autre, enfin : « Que c'est seconder les vues bienfaisantes du roi que de demander la convocation des États généraux, puisqu'en assemblant les Notables, en établissant les assemblées provinciales, il a manifesté le vœu d'avoir des relations plus intimes et plus immédiates avec ses peuples ».

Dans les circonstances où intervenaient ces deux arrêts, ils appelaient sur ceux qui les avaient rendus la sévérité du pouvoir : sinon c'était l'anarchie. Brienne le sentit et il fit préparer des lettres de cachet exilant la Chambre des comptes à Amiens et la Cour des aides à Beauvais[1]. Mais Malesherbes s'interposa comme il avait fait quinze jours plus tôt, et la vaine formalité qui consistait à casser la décision des magistrats par un arrêt du Conseil parut une manifestation suffisante du déplaisir royal. Louis XVI adressa en outre à la Cour des aides une réponse où il cherchait à la convaincre qu'il aurait manqué à son devoir en ne se mettant pas en mesure de tenir ses engagements, et où il lui promettait de recevoir toujours volontiers ses observations. Était-ce le moyen d'avertir la magistrature qu'elle eût dorénavant à ne pas sortir de son rôle ? Elle en conclut au contraire que ses empiétements avaient la certitude de n'être pas réprimés, et elle redoubla d'audace.

Depuis son exil à Troyes, où il avait été accueilli avec enthousiasme par la population[2], le parlement cherchait une

[1] Sallier, *Annales françaises*, 99.

[2] « Les habitants de Troyes sont allés au-devant de nos pères conscrits à leur arrivée près de cette ville, et le parlement y est entré en triomphe, traîné par le peuple et au milieu des illuminations. » (*Corresp. secrète*, II, 175). — Lors de la première séance qu'il tint à Troyes, il fut harangué par le maire, qui loua son « patriotisme » et son « amour

occasion de rentrer en scène : la défense qui lui fut signifiée d'envoyer aux bailliages du ressort son arrêté du 13 août, la lui fournit. Il se réunit le 27, et en adopta un nouveau, portant « que la cour ne cesserait de réclamer auprès du roi les maximes nécessaires au soutien de la monarchie ; de lui représenter que les États généraux peuvent seuls sonder et guérir les plaies de l'État, et octroyer les impôts dont la nature et la quotité auraient été jugées nécessaires après amples discussions et mûres délibérations ; que la monarchie française serait réduite à l'état de despotisme, s'il était vrai que des ministres qui abuseraient de l'autorité du roi, pussent disposer des personnes par des lettres de cachet, des propriétés par des lits de justice, et suspendre le cours de la justice par des exils particuliers ou des translations arbitraires ». La vigueur de cet arrêt fut très commentée dans le public, d'autant plus qu'on apprit dans le même temps que les parlements de province prenaient fait et cause pour celui de Paris. Le parlement de Rennes, par deux arrêtés en date des 18 et 22 août, celui de Grenoble par un arrêté du 21, celui de Rouen par un arrêté du 22, ceux de Bordeaux et de Toulouse par des arrêtés du 27, celui de Besançon par un arrêté du 30 et celui de Pau par un arrêté du 31 août, s'associèrent en effet à tout ce qu'avaient dit les magistrats parisiens, engagèrent le roi à rappeler ceux-ci au siège de leur juridiction, réclamèrent la prompte convocation des États généraux, blâmèrent les gaspillages de la gestion de Calonne, parlèrent de la « misère des peuples », et dirent que « des coups d'autorité sans cesse renouvelés pourraient rompre les liens qui attachent

du bien public ». Chaque jour il recevait quelque députation ou quelque adresse émanant du Châtelet de Paris, de la Chambre des comptes, de la Cour des aides, de l'Université, du parlement de Toulouse, des bailliages de Sens, Auxerre, Château-Thierry, Langres, Provins, Reims, Joinville, etc. L'évêque de Troyes, M. de Barral, revint exprès dans cette ville afin de recevoir les membres du parlement, et, tant qu'ils y demeurèrent, il donna chaque soir, en leur honneur, un dîner de quarante couverts.

le souverain aux sujets et les sujets au souverain[1] ». L'émotion qui d'abord s'était concentrée à Paris se répandait ainsi d'un bout de la France à l'autre.

Dans l'entourage du roi, on n'était pas sans se demander comment tout cela finirait. On voyait le roi incertain et ne sachant quel avis suivre. Les ministres n'étaient pas d'accord entre eux, et loin de pouvoir compter sur le concours de ses collègues, l'archevêque de Toulouse était souvent contrecarré par eux : bref, la machine gouvernementale menaçait de s'arrêter, faute d'impulsion. Brienne attira sur ce point l'attention de la reine, et celle-ci parvint à triompher de la répugnance qu'éprouvait Louis XVI à prendre un ministre dirigeant[2]. Le 28 août Brienne fut nommé principal ministre[3], et quoiqu'il eût commis bien des fautes, qu'il n'eût montré ni décision, ni sagacité, depuis le jour où il était devenu chef du Conseil royal des finances, sa nomination fut saluée comme le gage que le pays allait enfin savoir si la royauté entendait ou non suivre une politique réformatrice.

[1] Expressions empruntées à l'arrêt du parlement de Besançon.

[2] « C'est la reine qui a vaincu les répugnances du roi sur le choix d'un principal ministre, d'autant plus nécessaire que sans ce point de réunion l'État restait sans gouvernement » (Mercy à Joseph II, II, 123.) — Dans une dépêche du 2 septembre, le baron de Staël s'exprime ainsi : « La nomination de l'archevêque de Toulouse à la place de ministre principal a fait remonter le crédit. Dans le moment présent, peut-être était-il nécessaire de réunir la puissance. C'est sans doute la réflexion qui a décidé le roi à ce parti, pour lequel il avait toujours montré une grande aversion, mais auquel il a été déterminé par la reine. » (*Corresp. diplom.*, 67.)

[3] Ce titre de principal ministre inspira la plaisanterie suivante : « On dit : Comment ! un évêque principal ? de collège, apparemment ? — Je ne sais pas, mais ce n'est sûrement pas de Louis-le-Grand ». (*Corresp. secrète*, II, 183.)

CHAPITRE XII

I. Rivalité entre la France et la Prusse à propos des affaires de Hollande; la disette du Trésor décide Brienne à abandonner les patriotes hollandais, au mépris des engagements pris envers eux. — Plan de conduite que se trace Brienne. — Ses premiers actes comme principal ministre. — Rappel du parlement et retrait des édits sur le timbre et la subvention territoriale. — Mépris dans lequel la versatilité du gouvernement le fait tomber. — Désordres commis par la jeunesse du Palais. — II. Inquiétude de l'opinion publique. — La crainte de la banqueroute se répand. — Brochures de Brissot, de Lingnet et de l'abbé Baudeau à ce sujet. — Publication de la *Requête au roi* de Calonne. — Arrêt du Conseil du 13 octobre 1787 sur la revision des pensions. — Emprunt-loterie de 12 millions en octobre 1787. — Pourparlers qui précèdent la présentation d'un édit relatif à des emprunts successifs. — Brienne décide le roi à tenir une séance où les magistrats pourraient discuter, mais où l'enregistrement serait imposé. — Séance du 19 novembre. — Exil du duc d'Orléans et des conseillers Fréteau et Sabathier. — Mécontentement général, hésitations des ministres, protestations des pairs et du parlement. — Remontrances des parlements de province. — III. Émission, au mois de novembre, d'un emprunt de 120 millions. — Funeste influence qu'a sur le marché un arrêt du Conseil en date du 14 juillet 1787. — Brienne s'efforce de relever le produit des vingtièmes. — Plusieurs assemblées provinciales se prononcent en faveur de l'abolition des privilèges pécuniaires. — Le clergé lui-même consent en général à faire la déclaration de ses revenus. — Beaucoup d'assemblées provinciales se refusent à l'augmentation des vingtièmes.

En devenant premier ministre, sans toutefois en avoir le titre, Brienne ne se trouva pas en présence des seules difficultés de la politique intérieure : la situation extérieure

était également menaçante, car depuis quelque temps il se passait dans une contrée voisine des événements auxquels la France se trouvait mêlée, et qui étaient à la veille de recevoir une solution qui pouvait compromettre son prestige à l'étranger. En pareil cas un gouvernement doit avoir le vif souci de la dignité du pays et confiance dans ses ressources militaires et financières. Malheureusement, la connaissance qu'il possédait du vide du Trésor paralysait Brienne, et le disposait mal à déployer l'énergie qu'eussent exigée les circonstances.

Une vieille rivalité existait en Hollande entre le parti patriote ou républicain et le parti stathoudérien ou absolutiste. Le premier était dévoué à la France et nous l'avions fort encouragé dans sa lutte contre le stathouder Guillaume V; son programme tendait au maintien de l'antique constitution des Provinces-Unies et au respect des libertés municipales. Le second parti, au contraire, recruté dans une partie de l'aristocratie et dans la populace des grandes villes, visait à accroître l'autorité du chef de l'État. Les stathoudériens avaient vu avec un déplaisir non dissimulé le traité d'alliance qui, au mois de novembre 1785, avait été conclu entre les Pays-Bas et la France, et ils en avaient profité pour exciter les défiances des cabinets de Londres et de Berlin. Les ministres anglais éprouvaient en effet un sourd mécontentement d'un traité qui permettait à la France de compter en temps de guerre sur le concours de la flotte hollandaise, et le roi de Prusse Frédéric-Guillaume II, étant le beau-frère du stathouder, était tout disposé à soutenir les prétentions de celui-ci. Toutefois, tant que vécut Vergennes, les patriotes, forts de l'appui du cabinet de Versailles, n'eurent rien à craindre des intrigues de Guillaume V. Mais après la mort de ce ministre, de graves complications s'étaient produites dans les Pays-Bas. Un corps de troupes stathoudériennes avait, au mois de mai 1787, attaqué Utrecht, il s'était laissé battre par les

milices bourgeoises, et les États de la province de Hollande avaient déclaré que, du fait de cette attaque inconstitutionnelle, l'acte d'union entre la famille de Nassau et la république se trouvait rompu. Aussitôt on s'était des deux parts préparé à la guerre, et, dans l'espoir de l'empêcher, Montmorin avait proposé la médiation française. Dans une dépêche en date du 11 juin 1787 [1], il avait conseillé aux États de Hollande de s'accommoder avec le stathouder, mais il avait ajouté que si ce prince ne reconnaissait pas les droits de la bourgeoisie, « Sa Majesté ne ferait aucune difficulté de leur donner ouvertement des secours, non seulement pour se soutenir, mais pour faire triompher leur cause ». Notre ministre des Affaires étrangères avait été bien imprudent de parler ainsi, car il n'avait nullement l'intention de tenir sa promesse, ou du moins d'exposer la France à une guerre contre la Prusse et l'Angleterre, dans le cas où ces puissances prendraient ouvertement parti contre les Hollandais. Il ne croyait pas qu'elles se missent d'accord ; c'est pourtant ce qui arriva. En effet, la princesse Wilhelmine de Prusse, femme de Guillaume V, ayant voulu se rendre à La Haye et en ayant été empêchée par un ordre des États, le stathouder se plaignit de ce prétendu affront à son beau-frère ; celui-ci réunit aussitôt des troupes près de la frontière des Provinces-Unies et menaça de la leur faire franchir, s'il n'obtenait pas satisfaction pour l'outrage fait à sa sœur. Les Anglais, sûrs dès lors de ne pas se trouver seuls vis-à-vis de la France, offrirent leur alliance à Frédéric-Guillaume II et se mirent à armer une escadre. Cette double intervention plaça notre gouvernement dans un très grand embarras : abandonner à son sort le parti patriote, c'était nous couvrir de honte aux yeux de l'Europe ; d'un autre côté, le protéger, n'était-ce pas nous exposer à la guerre ? Dans ces conditions, Montmorin s'était efforcé de louvoyer

[1] Pierre de Witt, *Une Invasion prussienne en Hollande*, 212.

et de rompre l'accord entre les rois d'Angleterre et de Prusse. A cet effet il avait proposé au premier de joindre sa médiation à celle du roi de France pour rétablir la concorde entre les États de Hollande et le stathouder. En ce qui concerne le second, il avait tâché de lui faire prendre patience en rappelant de La Haye notre ambassadeur, qui s'était compromis en faveur des patriotes, et de lui inspirer des inquiétudes en l'avertissant que notre armée se mettrait en marche si la sienne entrait dans les Pays-Bas. « Le roi, écrivit Montmorin dans une dépêche du 3 août, est décidé à aller au secours de son allié... Il n'abandonnera jamais la Hollande dans aucun état de cause, lorsqu'il sera question d'agression étrangère. » Quelques jours plus tard, dans un entretien qu'il eut le 7 août avec l'ambassadeur d'Autriche, il lui avait déclaré que « Sa Majesté était bien décidée à remplir toutes les obligations que lui imposaient les traités et à soutenir son allié, en cas de besoin, par tous les moyens possibles [1] ». Il avait répété la même déclaration à l'envoyé hollandais, M. de Brantzen, et lui avait promis notre intervention, pour le cas où le roi de Prusse envahirait la Hollande. Mais pour être efficaces, ces engagements auraient dû être appuyés de quelques mesures militaires, et on n'en prit aucune. Il fut question de réunir une vingtaine de mille hommes aux environs de Givet, et il est probable que cette démonstration aurait suffi pour calmer les ardeurs de la politique prussienne; mais le camp de Givet ne fut même pas formé, et le gouvernement français se borna à agir diplomatiquement. Cette conduite pusillanime faisait dire au ministre Kaunitz [2] : « La France perdra le petit reste de sa considération si, de fait et de propos, elle continue à se conduire aussi mollement à Berlin et à Londres qu'elle le fait actuellement sous le ministère de ce pauvre petit diable, M. de Montmorin.

[1] *Corresp. de Mercy*, II, 116.
[2] Dépêche du 30 août 1787; *Corresp. de Mercy*, II, 119.

Jamais plus maladroitement on n'a montré la corde de tous côtés ».

L'affaire en était là, lorsque Brienne fut nommé principal ministre ; et effrayé par le déficit des finances, instruit de l'ébranlement du crédit depuis que des craintes de guerre s'étaient répandues dans le public, il dévoila immédiatement sa résolution d'éviter toute démarche qui pût avoir pour conséquence de troubler la paix. Ses intentions pacifiques éclatèrent avec d'autant plus d'évidence qu'il laissa les maréchaux de Ségur et de Castries abandonner les départements de la guerre et de la marine. Ces deux maréchaux avaient, dans les derniers temps, voulu adopter différentes précautions militaires ; l'archevêque de Toulouse s'y étant opposé, ils prétextèrent que leur dignité ne leur permettait pas d'accepter sa prépondérance ministérielle, et ils donnèrent leur démission. M. de Ségur fut remplacé par le comte de Brienne, frère de l'archevêque et officier général sans notoriété ; M. de Castries eut pour successeur le comte de La Luzerne, qui commandait alors à Saint-Domingue et qui ne pouvait pas être de retour en France avant deux ou trois mois. Ces choix indiquaient clairement que nous ne nous opposerions pas par les armes aux entreprises des Prussiens. Aussi l'ambassadeur de Suède écrivit-il à Gustave III : « Il paraît que l'embarras des affaires intérieures et le manque d'argent et de crédit font désirer avec passion à la France de conserver la paix. Je crains que ces raisons, ajoutées aux vues pacifiques du roi de France, ne le déterminent à un peu sacrifier les intérêts de la Hollande et à forcer ces républicains à se repentir longtemps d'avoir cru trop facilement trouver un ferme appui dans leur nouvel allié [1] ».

Certes, Brienne avait raison de ne pas vouloir que la France se lançât dans une guerre qu'elle n'était pas en état

[1] De Staël-Holstein, 2 sept. 1787, p. 67.

de soutenir, à raison du délabrement de ses finances, et une nation dont on sait le Trésor vide a, d'ailleurs, moins de chance de se faire écouter que si les ressources ne lui faisaient pas défaut [1]. Cependant, comme la Prusse ne se montrait hardie que parce qu'elle nous voyait faibles, et qu'elle n'était pas plus disposée que nous à affronter des hostilités sérieuses, Brienne, avec de la fermeté, l'aurait empêchée, cela n'est pas douteux, d'envahir la Hollande. Mais, ayant découvert son jeu, les Prussiens, qui déjà savaient la puissance du fait accompli, en profitèrent pour aller de l'avant. Le 13 septembre, leur armée, commandée par le duc de Brunswick, pénétra dans la province de Gueldre ; un prince allemand, le rhingrave de Salm, qui commandait les troupes hollandaises, fit défection ; les Prussiens purent s'avancer presque sans combattre jusque sous les murs d'Amsterdam, et après un semblant de résistance organisé par des officiers français, cette ville capitula le 10 octobre. Pour rester fidèles aux promesses de secours que, tout récemment encore, nous avions faites aux Hollandais [2], il aurait fallu mettre à notre tour des troupes en mouvement. Au lieu de cela, M. de Montmorin demanda à l'Angleterre quelle serait son attitude en présence d'une intervention française en Hollande ; sa réponse fut qu'elle

[1] A l'étranger on se préoccupait beaucoup de savoir jusqu'à quel point le roi de France manquait d'argent. Le 15 septembre, le comte de Mercy mandait à ce sujet à sa cour : « D'après un relevé des finances tenu fort secret, mais dont je crois avoir connaissance certaine, le tableau de la dépense pour l'année prochaine, tant en acquit d'anciennes dettes qu'en paiement des rentes sur l'État et tous emplois courants, s'élève à près de 600 millions, tandis que tous les recouvrements possibles ne se montent qu'à 440 millions. Il n'est pas croyable que dans une pareille détresse le ministère de Versailles puisse s'exposer à être mêlé dans une guerre qui rendrait ici une banqueroute inévitable. » (*Corresp.*, II, 124). Ce n'est pas, on le voit, de notre temps seulement, qu'une bonne situation financière contribue à la force et au prestige d'un pays.

[2] A la date du 20 septembre, Montmorin avait déclaré à M. de Brantzen que le roi trouvait l'invasion prussienne contraire à l'équité, « et soutiendrait la Hollande de toutes ses forces ». (De Witt, *op. cit.*, 284.)

armerait, et nous attendîmes que, le parti stathoudérien étant devenu le maître, les États généraux néerlandais nous déclarassent eux-mêmes qu'ils n'avaient pas besoin de notre assistance. La protection dont nous avions prétendu couvrir le parti qui, en Hollande, représentait l'influence française, aboutit donc à un échec pitoyable, qui valut au ministère des attaques bien méritées. « Tout le monde est d'accord pour blâmer le gouvernement ; ce que personne ne peut concevoir, ce sont les promesses qu'on a faites jusqu'au dernier moment à la Hollande de lui donner du secours, et la déclaration à la cour de Londres est impardonnable, car on n'était pas forcé à une pareille conduite. L'on n'a peut-être jamais vu qu'un grand État, en moins de huit jours, ait pris les engagements les plus solennels et ait reculé de même[1]. » A l'étranger, les jugements ne furent pas moins sévères, et les cabinets européens pensèrent, avec l'empereur Joseph II, qu'en laissant les Prussiens exécuter, malgré la France, une révolution dans les Provinces-Unies, et en abandonnant les patriotes hollandais, le ministère de Versailles s'était « déshonoré aux yeux de toute la terre[2] ».

Brienne n'avait aucun goût pour les combinaisons de la diplomatie, et la crainte d'amener des complications dans lesquelles le royaume se serait trouvé compromis le rendait insensible aux humiliations d'une politique d'effacement absolu. Allait-il mieux réussir en ce qui concerne la politique intérieure ? Non, car il n'appréciait pas à sa valeur le besoin de changement qui entraînait l'élite des Français vers la liberté. Il ne voyait dans l'opposition des parlements que le fruit d'intrigues dont sa dextérité vien-

[1] De Staël-Holstein, 25 sept. 1787, p. 71. — La *Correspondance secrète* relate également, à la date du 24 septembre, que « la nation, toujours remplie d'honneur et de justice, murmure de l'abandon des patriotes ». (II, 184).

[2] *Corresp. de Mercy* (lettre du 6 octobre, II, 125.)

drait à bout [1], et il ne comprit pas que derrière les corps judiciaires, les poussant et les empêchant de reculer, commençaient à s'agiter tous ceux qui pensaient et parlaient pour le reste de la nation. Depuis que l'assemblée des Notables, en discutant les projets qui lui étaient présentés au nom du roi, leur avait appris que la volonté du souverain ne faisait pas loi par elle-même, ils s'étaient mis à rechercher les défauts des institutions et avaient acquis un clair sentiment de leurs droits. Les obstacles apportés à ce mouvement des esprits ne devaient que l'exaspérer et le rendre peu à peu irrésistible. On était au début d'une grande transformation d'idées, et ce phénomène dépassait le génie de Brienne. Son plan fut de terminer sa querelle avec les parlements, de les amener à ratifier des édits qui procurassent momentanément des ressources au Trésor, de gagner ainsi du temps et de laisser peu à peu s'éteindre les passions qui fermentaient en France. N'en soupçonnant pas l'intensité, résolu d'autre part à sauvegarder l'autorité royale contre des empiétements qui lui semblaient illégitimes, mais dépourvu de la fermeté qui eût été nécessaire pour atteindre ce but, il allait alternativement résister, céder, administrer au jour le jour, accroître le discrédit de la royauté absolue et du système fiscal en vigueur, et réduire à la fin Louis XVI à capituler devant son peuple.

Ses premiers actes comme principal ministre impressionnèrent mal l'opinion publique. La démission des maréchaux de Castries et de Ségur, que nous avons signalée ci-dessus, parut regrettable, et on reprocha à l'archevêque de Toulouse d'avoir commis un acte de favoritisme scandaleux en nommant son frère ministre de la guerre. En même temps il eut à pourvoir au remplacement de Laurent de Villedeuil,

[1] Le 28 août, Target avait eu avec Brienne une conversation dans laquelle il lui avait dit que « les parlements, en se déclarant incompétents en matière d'impôts, étaient dans les vrais principes ». Mais l'archevêque n'avait pas admis cette théorie (*Un Avocat du XVIII^e siècle*, p. 50.)

qui se démit des fonctions de contrôleur général; il lui donna pour successeur un conseiller d'État, Lambert, et ce choix fut critiqué, car Lambert passait pour « un homme intègre et un bon juge, mais pour être complètement inapte dans la partie de la comptabilité[1] ». On en conclut que Villedeuil quittait le contrôle général parce qu'il avait eu le temps de mesurer la profondeur du déficit, et que Lambert consentait à lui succéder parce que son défaut de compétence lui dissimulait les périls de la tâche qui lui était confiée. Depuis que Calonne avait été renversé, cinq mois auparavant, il était le troisième titulaire du département des finances, et ces fréquentes mutations révélaient à coup sûr de graves embarras. On fut confirmé dans cette pensée quand on apprit que M. de Laborde, un des plus riches financiers de l'époque, qu'il avait été question d'adjoindre à Lambert, avec le titre de directeur du Trésor royal, refusait la charge qu'il avait d'abord acceptée. « Les amis du ministère prétendirent expliquer ce refus par des exigences inadmissibles que M. de Laborde aurait manifestées au dernier moment. En général, on ne vit là qu'une preuve de la détresse du Trésor et des craintes qu'elle venait d'inspirer à un juge compétent, aussitôt qu'il avait été à même de s'en rendre un compte exact[2] ».

Mais la préoccupation principale de Brienne n'était pas alors le relèvement des finances[3] : c'était de se récon-

[1] *Corresp. secrète*, II, 178; id. Besenval, *Mém.*, 316. — Bachaumont dépeint M. Lambert comme « un personnage plein de zèle, austère, entiché de jansénisme, entêté par caractère, aimant la contradiction et s'en tirant avec esprit »; puis il ajoute : « Toutes ces qualités, malheureusement, ne peuvent constituer un bon contrôleur général ». (*Mém.*, XXXVI, 77.)

[2] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 295.

[3] Au moment où l'archevêque de Toulouse devint principal ministre, le marquis Ducrest, chancelier du duc d'Orléans et frère de Mme de Genlis, avait pourtant écrit un *Mémoire sur l'administration des finances*, qui contenait un vaste plan de réformes. L'auteur commence par poser certains principes, entre autres ceux-ci : la classe de citoyens qui n'a que ce qui lui est strictement nécessaire pour vivre, non seule-

cilier avec le parlement. A cet effet, il crut devoir commencer par lui parler avec sévérité. Il fit donc signer le 2 septembre un arrêt du Conseil qui cassa, comme contraire aux lois et au respect dû à la volonté du roi, les arrêtés des 7, 13, 22 et 27 août; le préambule reproche aux magistrats d'avoir voulu abuser des circonstances pour forcer le roi à convoquer les États généraux du royaume, « convocation qui appartient à lui seul, et que lui seul peut juger nécessaire ou inutile ». Le dispositif « fait défense aux officiers du parlement, sous peine de désobéissance, de donner suite aux susdits arrêtés, en quelque manière que ce puisse être, et aux baillis et sénéchaux, et à tous autres officiers, d'y avoir égard ». Trois jours plus tard, des lettres patentes prorogèrent le parlement à Troyes pour toute la durée des vacances. Cette mesure d'ordre disciplinaire, en troublant les habitudes des magistrats et en leur imposant l'ennui d'un exil en province pour plus de temps qu'ils ne l'avaient pensé, les disposa à se montrer accommodants, encore plus que le ton de l'arrêt du Conseil ne

ment ne doit pas être soumise à l'impôt, mais elle doit recevoir des secours, sauf à faire payer davantage aux classes les plus riches. — La misère est affreuse dans les campagnes, où elle fait périr tous les ans 100,000 personnes; il faut donc soulager la population des campagnes, afin de la détourner d'émigrer dans les villes. — L'impôt sur les personnes est arbitraire; celui sur la terre donne forcément lieu à une répartition inégale, parce qu'on ne connaît pas le produit exact de chaque propriété, le coût de la production, ni le prix de vente des produits. L'impôt sur les consommations est le meilleur, parce que chacun consomme suivant ses facultés. — Ceci posé, l'auteur demande la diminution de la contribution assise sur les revenus de la terre, attendu que la plupart des paysans étant pauvres, cette contribution leur enlève une partie de ce qui serait nécessaire à leur subsistance, la suppression de la gabelle et des douanes intérieures, et leur remplacement par une taxe additionnelle aux droits sur les consommations. — Le marquis Ducrest avait espéré que la lecture de son mémoire déterminerait Louis XVI à le nommer contrôleur général. Comme c'était un personnage de très mince considération, cette haute ambition lui valut une foule de quolibets. On lut sa brochure, on y trouva « des idées fortes et vraies, une hardiesse très louable et très noble », mais on fut révolté par le ton « d'égoïsme puant » qui y régnait. (Voir à ce sujet Bachaumont, XXXVI, 138-140; *Corresp. secrète*, II, 195.)

les avait intimidés. En vertu d'un arrêté du 11 septembre, ils députèrent donc leur premier président à Versailles.

Cette démarche était attendue avec impatience par Louis XVI et par Brienne. Le premier y vit la reconnaissance de son autorité, et d'après les conseils de Malesherbes, il fit à M. d'Aligre le meilleur accueil; le second résolut d'en profiter pour rentrer en grâce auprès du parlement. Il se mit à négocier avec le chef de cette compagnie, et il poussa les concessions jusqu'à promettre de rapporter les deux édits sur le timbre et sur la subvention territoriale, n'exigeant en retour que la prorogation du second vingtième pour deux ans, à partir de 1790, prorogation qui serait accompagnée de clauses supprimant les exemptions dont jouissaient les provinces ou les particuliers, et relevant le rendement de l'impôt. Le premier président accepta cette condition, et il fut convenu qu'aussitôt après l'enregistrement, des lettres-patentes rappelleraient à Paris le parlement. Le retrait des deux édits qui avaient motivé ses protestations était pour ce corps une victoire; néanmoins une partie des magistrats l'aurait désirée plus complète encore. Plusieurs orateurs soutinrent que la prorogation d'un impôt équivalait à la création de taxes nouvelles, et qu'après ses déclarations antérieures la cour ne pouvait pas, sans inconséquence, consentir à ce que le second vingtième fût perçu pendant deux années après l'époque où il devait prendre fin. La discussion occupa deux séances, mais, le 19 septembre, l'enregistrement fut prononcé à la majorité de 55 voix contre 45. Les considérants de l'arrêt d'enregistrement ont soin de féliciter le roi « de retirer deux édits désastreux qui avaient excité l'alarme des peuples », l'invitent à « continuer d'apporter la plus sévère économie dans tous les départements », et le préviennent « que si, malgré les ressources abondantes que doit procurer l'ordre nouveau dans toutes les parties de l'administration, il se croit forcé de demander à ses peuples de nouveaux secours, la

cour ne cessera point alors de lui représenter qu'elle regarde comme hors de son pouvoir d'enregistrer aucun impôt dont la nation, préalablement assemblée en États généraux, n'aurait point reconnu et fixé invariablement la justice, la durée et l'emploi ».

Donc le parlement persistait dans ses principes, et on n'aperçoit pas ce que les ministres gagnaient à faire leur paix avec la magistrature. Sans doute ils la réduisaient momentanément au silence, mais c'était en lui donnant raison. D'autre part, comme ils avaient maintes fois affirmé la nécessité des édits fiscaux, et comme le Trésor n'avait de fonds que pour quelques mois, la lutte avec les parlements ne devait-elle pas inévitablement recommencer, quand il faudrait à bref délai créer des ressources à l'État? Les contemporains ne se firent pas faute d'attaquer le ministère, tant le revirement soudain qu'il effectua leur parut inexplicable. Ainsi on lit dans les *Mémoires secrets:* « Quelle idée avoir d'un gouvernement qui demandait une augmentation de plus de cent millions d'impôts ; qui, lorsqu'on parlait d'éclaircir le déficit, d'examiner si l'on ne pouvait pas diminuer cette surchage, répondait que tout était vu, examiné, que les Notables eux-mêmes en avaient senti la nécessité ; qui, en conséquence, transfère le parlement de Paris, prive les justiciables de leurs juges, frappe coups d'autorité sur coups d'autorité, et en moins de six semaines est obligé de revenir sur ses pas, de convenir qu'il pourra se passer de ces ressources extraordinaires et se contenter d'une légère prorogation d'un impôt déjà établi ! [1] ». Depuis

[1] Bachaumont, XXXVI, 26. — Mallet du Pan inscrivait de même à cette époque dans son journal les réflexions suivantes : « Huit jours après que la cour a déclaré la conduite du parlement scandaleuse. attentatoire, etc., on l'a rappelé... Le roi poursuit et flétrit le parlement par arrêt. Huit jours après, il dit au premier président qu'il est content du zèle de la cour... Le roi a révoqué par un nouvel édit perpétuel et irrévocable, ceux aussi perpétuels et irrévocables donnés il y a un mois sur le timbre et la subvention, enregistrés avec tout l'appareil de la souveraineté ». (Mallet du Pan, *Mém. et Corresp.*, I, 147.)

huit mois qu'il entretenait le pays de l'urgence d'accroître les recettes de l'État, le gouvernement de Louis XVI était trop engagé pour pouvoir avec honneur changer de politique, et sa versalité ne lui attira que le mépris.

Tout à la joie de s'être tirés de la difficulté qui leur paraissait être la principale du moment, le roi et ses conseillers estimèrent au contraire avoir bien manœuvré en se débarrassant des récriminations parlementaires. En réponse à un discours que lui adressa le premier président, Louis XVI alla jusqu'à se féliciter « des marques de fidélité et d'obéissance » que lui avaient données le parlement, et il exprima l'espoir qu'il continuerait à « mériter sa confiance ». Ses ministres se montrèrent plus faibles encore: une ordonnance ayant rétabli à Paris le siège du parlement et créé, suivant l'usage, une chambre de vacations, ils n'osèrent pas empêcher les manifestations auxquelles ils savaient que le retour des magistrats ne manquerait pas de donner lieu; pendant trois jours des pétards et des fusées furent tirés tout à l'entour du Palais de Justice, la place Dauphine fut illuminée, et un mannequin représentant Calonne fut brûlé sur un bûcher, en vertu d'une sentence qu'avaient rédigée les clercs de la basoche et qui déclarait l'ancien contrôleur général coupable d'avoir mis le désordre dans les finances, dilapidé les fonds du Trésor, vendu toutes les places et « fait perdre au roi l'amour et la confiance des Français ». La police impassible assista à ces scènes, et elle ne les fit cesser qu'en apprenant que la populace, enhardie par l'impunité, projetait de jeter dans les flammes un mannequin qui aurait représenté la reine[1].

[1] Bachaumont, XXXVI, 60, 75, 78, 80.

II

Si l'archevêque de Toulouse ressentit une grande satisfaction de son accommodement avec le parlement, les hommes éclairés continuèrent au contraire à éprouver de réelles inquiétudes. « L'opinion générale, écrivait au mois d'octobre Arthur Young, qui visitait alors la France [1], semble être que l'archevêque ne pourra tirer le pays de sa situation actuelle ; les uns prétendent qu'il lui en faudrait la volonté, d'autres le courage, d'autres encore la capacité. Certains ne le croient attentif qu'à son propre intérêt ; suivant les autres, les finances sont trop dérangées pour être rétablies par aucun système, hors la réunion des États généraux du royaume, et une telle assemblée ne peut se faire sans provoquer une révolution dans le gouvernement. Tous s'accordent à pressentir quelque chose d'extraordinaire, et l'idée d'une banqueroute est loin d'être rare. » Il était évident, en effet, que la situation financière n'était au fond aucunement améliorée, car le gouvernement avait obtenu pour toute ressource la prorogation d'un impôt venant à échéance dans deux ans. On était persuadé que les fonds provenant de l'emprunt du mois de mai se trouvaient déjà en grande partie consommés, et on savait que les anticipations se renouvelaient avec peine. Dès lors, comment les ministres parviendraient-ils à alimenter le Trésor et à le mettre en mesure de satisfaire aux payements qui lui incombaient? L'emprunt paraissait bien être cette fois encore le procédé auquel il faudrait recourir. Mais les parlements ne s'y opposeraient-ils pas, et les capitalistes, inquiets sur la solvabilité de l'État, apporteraient-ils leur argent ? Pour s'assurer à la fois leur concours et celui de

[1] *Voyages en France*. I, 108.

la magistrature, le roi se résoudrait-il, suivant l'avis de Malesherbes, à convoquer les États généraux? Ou bien, au contraire, se rangeant à l'avis du baron de Breteuil et de M. de Lamoignon, tenterait-il de supprimer les parlements, et édicterait-il, comme la monarchie s'en était jusqu'alors arrogé le droit, les taxes nécessaires à l'équilibre des recettes et des dépenses? Pour peu qu'on y réfléchît, il semblait évident que le gouvernement devrait un jour opter pour l'un ou pour l'autre de ces deux systèmes. La question financière éveilla donc les préoccupations publiques, aussitôt que la querelle avec les parlements se fut apaisée.

Elle les éveilla d'autant plus que la crainte d'une guerre se répandit tout à coup. L'Angleterre, en effet, encouragée par la faiblesse que nous avions montrée dans les affaires de Hollande, entreprit des armements considérables, et ils parurent au cabinet de Versailles assez alarmants pour qu'il se déterminât à donner l'ordre d'armer en hâte une partie de notre flotte: on pressa l'achèvement de onze vaisseaux de ligne qui étaient en construction, on en mit d'autres sur le chantier et on renforça les garnisons. En même temps on négocia avec les cours de Madrid, Vienne et Pétersbourg, on tomba d'accord avec elles pour s'opposer aux ambitions anglaises, et le cabinet de Saint-James fournit des explications à la suite desquelles la France et l'Angleterre cessèrent leurs préparatifs belliqueux. Ils n'en avaient pas moins coûté de l'argent, et le bruit courut de l'émission prochaine d'un emprunt de 130 millions [1]. Beaucoup de personnes pensaient toutefois qu'un appel au crédit n'avait aucune chance de réussir, et que le pays marchait fatalement à la banqueroute. Ainsi Arthur Young inscrit dans ses notes de voyage, à la date du 14 octobre [2]: « Toute la compagnie semblait imbue de cette opinion que l'on est à la veille de quelque

[1] *Corresp. secrète*, II, 195.
[2] A. Young, *Voyage en France*, I, 108, 114.

grande révolution dans le gouvernement, que tout l'indique : les finances en désordre, avec un déficit impossible à combler sans l'aide des États généraux du royaume, sans que l'on ait une idée précise des conséquences de leur réunion ; aucun ministre ayant assez de talent pour promettre d'autre remède que des palliatifs ; sur le trône, un prince dont les dispositions sont excellentes, mais à qui font défaut les ressources d'esprit qui lui permettraient de gouverner par lui-même ; une grande fermentation parmi les hommes de tous les rangs, qui aspirent à du nouveau sans savoir quoi désirer ni quoi espérer ; en outre, un levain actif de liberté qui s'accroît chaque jour, depuis la révolution d'Amérique [1]... Il est remarquable que jamais pareille conversation ne s'engage sans que la banqueroute n'en soit le sujet. On se pose à son propos cette question curieuse : Occasionnerait-elle une guerre civile et la chute complète du gouvernement ? »

La pensée que le gouvernement manquerait bientôt peut-être à ses engagements fit de tels progrès, qu'une brochure qui fut publiée sous le titre de *Point de banqueroute, ou lettre à un créancier de l'État,* attira vivement l'attention. L'auteur, Brissot de Warville, plaide la cause des rentiers qui sont « répandus dans toutes les classes », et il déclare que « le prétendu bienfait de la banqueroute ne serait

[1] Presque à la même date, La Fayette formulait une appréciation semblable dans une lettre du 9 octobre au général Washington : « Les habitants des provinces reculées sont dégoutés par le despotisme et les dépenses de la cour, de sorte qu'il y a un étrange contraste entre le pouvoir oriental du roi, le soin des ministres pour le conserver intact, les intrigues et la servilité d'une race de courtisans d'une part, et de l'autre la liberté générale de penser, de parler, d'écrire, malgré les espions, la Bastille et les règlements sur la librairie. L'esprit d'opposition et de patriotisme répandu dans la première classe de la nation ; l'insolence moqueuse de la populace des villes, toujours prête, il est vrai, à se disperser devant un détachement des gardes, et le mécontentement plus sérieux du peuple des campagnes ; tous ces ingrédients mêlés ensemble nous amèneront peu à peu, sans grande convulsion, à une représentation indépendante, et par conséquent à une diminution de l'autorité royale ». (*Mém. et Corresp.* II, 208.)

qu'une facilité pour de nouvelles dissipations, qu'un augure de nouvelles calamités pour le peuple ». Il ne croit pas, du reste, que les ministres osent y recourir, car « les peuples ne se regardent plus comme des troupeaux destinés à être impunément tondus et égorgés au gré de ministres qui, changeant rapidement, volent pour s'enrichir avec promptitude ». Il soutient ensuite que le seul remède à la situation est de convoquer les États généraux : « Les parlements, les individus, se disent : le déficit existe peut-être ; il faut des impôts, peut-être. Mais serait-il prudent de les accorder jusqu'à ce que l'étendue de ce déficit soit constatée, jusqu'à ce que le désordre de l'administration qui lui a donné naissance soit si bien enchaîné, si bien prévenu, que désormais il ne reparaisse plus ? Or, les seuls États généraux peuvent constater le déficit, peuvent le fixer, peuvent octroyer la quotité de l'impôt qui le couvrira, peuvent enfin établir un système d'administration qui prévienne à jamais le retour des déprédations... Qui peut, mieux que ces États, examiner la conduite de ceux qui, dans ces derniers temps, ont pillé scandaleusement le Trésor public, et les forcer à restituer le fruit de leur pillage ? » Brissot demande enfin la suppression de cette dénomination gothique et flétrissante de « tiers état », et la réunion des États généraux dans un délai de deux ans. — Comme les emprunts négociés sous le regne de Louis XVI avaient singulièrement grossi le nombre des porteurs de rentes, et que ceux-ci appartenaient surtout à la bourgeoisie, Brissot [1] contribua à répandre l'opinion, dans la classe riche et instruite, qu'afin de sauvegarder ses intérêts matériels, elle devait réclamer la nomination d'une assemblée qui rétablit l'ordre dans les finances.

[1] Une autre brochure, intitulée : *Dissertation sur le droit de convoquer les États généraux*, s'attacha également à démontrer que ces États avaient seuls le droit d'imposer la nation, et que dans le cas où le roi se refuserait à les réunir, il appartiendrait aux grands du royaume de prendre l'initiative de leur convocation.

Un écrivain qui, il est vrai, recherchait le scandale, défendit toutefois la thèse contraire à celle de Brissot. Dans un pamphlet intitulé : *De la dette nationale et du crédit public en France,* Linguet prétendit prouver la légitimité de la banqueroute de l'État. « Pour que le spéculateur de la rue Vivienne ait un carrosse, qu'il y étale un luxe effronté, il faut désoler, dévaster au nom du roi cent paroisses. La gloire, les vertus d'une grande nation tiennent-elles donc à cette préférence inique? Et s'il faut un sacrifice pour combler l'abîme que les dissipations de deux siècles ont ouvert, n'est-il pas plus sage comme plus juste de prendre pour victimes des agioteurs engraissés du désastre public, que des cultivateurs innocents, déjà accablés, déjà voués à tant d'autres espèces d'oppressions?... Quand il ne s'agirait que d'égards, vingt-quatre millions d'hommes qui n'ont certainement pas concouru à former la dette nationale, qui n'en ont retiré aucun profit, et sur qui cependant il faudrait en rejeter à perpétuité le fardeau, n'en méritent-ils pas autant que quelques centaines d'agioteurs qu'une témérité folle ou cupide a exposés à l'embarras où ils se trouvent, embarras dont ils ont au reste prévu et couru volontairement les risques? » Linguet montrait ensuite les dangers du crédit public, moyen sûr pour un peuple de se ruiner et acheminement forcé à l'aggravation des impôts, car le service des intérêts nécessite la création de nouvelles taxes. — En répandant des inquiétudes au sujet du payement des rentes et en rappelant les temps où la banqueroute avait servi de mode de libération de la dette publique, ce pamphlétaire disposa les esprits encore plus que Brissot, à n'attendre que des États généraux un secours efficace aux embarras du Trésor.

L'auteur d'une *Réponse aux réflexions de M. Linguet* ne se contenta pas d'établir que l'emprunt est souvent nécessaire, que les sommes prêtées profitent au roi et à la nation, et que dès lors « la propriété des prêteurs doit être plus sacrée

que toute autre ». Examinant la situation des finances, il soutint qu'on pouvait économiser 40 millions sur les frais de perception en donnant aux provinces le droit de s'imposer elles-mêmes, 22 millions en revisant les pensions, et une somme très élevée, mais qu'il ne chiffrait pas, en supprimant une foule de places inutiles. Le déficit serait de la sorte comblé. Il conseilla d'autre part de rembourser une partie de la dette publique, et il proposa de consacrer à ce remboursement 200 millions à provenir de l'aliénation des domaines de la couronne, 875 millions à provenir de la vente des biens du clergé, et 50 millions à provenir de celle du mobilier des couvents. Cette brochure, on le voit, était moins politique que celle de Brissot, mais au point de vue financier elle était plus hardie et soulevait de graves problèmes. C'est ainsi que l'attention publique était, à propos de n'importe quelle question, sollicitée de se porter vers des projets de réformes dont la portée était sociale non moins que financière.

Fidèle aux doctrines politiques de l'école physiocratique, un ancien disciple de Quesnay, l'abbé Baudeau, crut devoir protester contre le mouvement d'opinion qui faisait partout désirer l'intervention d'une assemblée de représentants du pays. Dans les *Idées d'un citoyen sur l'état actuel du royaume de France*, il exposa que le projet de créer une semblable assemblée était « une idée républicaine », que l'égalité que l'on prétendait établir entre tous les Français était une chimère irréalisable, et que le fonctionnement d'une chambre élective amènerait avec la royauté des conflits insolubles. Ces *Idées* étaient trop contraires à celles qui alors avaient cours pour produire aucune impression; mais on trouva que l'abbé Baudeau avait raison dans la critique à laquelle il se livrait au sujet des impôts indirects. Rééditant les reproches qui leur avaient été si souvent adressés par les économistes, il réclamait leur suppression, attendu « qu'ils doublent et même triplent, pour

le pauvre peuple de Paris, des villes et des campagnes, le prix de la bière, du cidre, du vin, de l'eau-de-vie, de la viande, du poisson, du bois, de l'huile, du sucre, du café, des toiles, des étoffes, etc. » Suivant lui, leur produit devait être remplacé par un impôt direct égal à 10 pour 100 de la valeur des terres et autres biens-fonds, et par un prélèvement de 10 pour 100 sur le montant des rentes, pensions et traitements. Il détournait le gouvernement de contracter de nouveaux emprunts et faisait un grief à Necker d'avoir abusé du crédit. « Emprunter à 8 1/2 pour 100, l'un portant l'autre, n'est pas un de ces talents rares que Dieu dispense à peu d'hommes privilégiés, comme on l'a tant dit et répété depuis 1776. L'effet de ce crédit si merveilleux, quel est-il donc aujourd'hui ? D'avoir consommé, dans l'espace de dix ans, 1,645 millions qui font payer à l'État au moins 130 millions de nouvelles rentes annuelles. » Afin de rétablir l'équilibre rompu par la multiplicité des emprunts, le gouvernement n'avait, au dire de l'abbé Baudeau, qu'à réduire l'intérêt de la dette à 5 pour 100, par le motif que le prêteur n'a pas le droit d'exiger un intérêt supérieur au taux légal, et que la stipulation d'un rendement plus fort au profit des capitaux prêtés est nulle, en vertu du principe fondamental que « le roi et sa couronne sont toujours en minorité ». L'auteur des *Idées d'un citoyen* proposait donc à l'État de ne plus emprunter et de ne pas payer intégralement ce qu'il devait. Cet avis n'était pas fait pour plaire aux rentiers. Beaucoup préférèrent le conseil donné par un *Traité du secours que le clergé doit au roi*, conseil qui consistait à imposer les biens de l'Église et à soumettre celle-ci à des tributs analogues à ceux qu'elle payait jadis aux empereurs romains, ainsi qu'aux premiers rois de France.

Ces écrits contradictoires dénotent le trouble de l'opinion, et aussi la mauvaise opinion que l'on avait généralement de la situation du Trésor. La défiance qu'inspirait le ministre préposé à la direction des finances fut encore

augmentée par la publication du célèbre mémoire que Calonne adressa à Louis XVI sous le titre de *Requête au roi*. Ce mémoire, habilement composé, écrit d'un style souple et vigoureux, et où les faits sont présentés avec une grande habileté, avait pour but d'établir que dans les échanges de domaines par lui consentis, l'ancien contrôleur général n'avait en rien sacrifié l'intérêt de son maître; que la refonte de la monnaie d'or avait été une opération non seulement nécessaire, mais loyalement conduite; que les extinctions d'emprunts n'avaient eu lieu qu'avec l'autorisation du roi; que les fonds engagés dans des spéculations de bourse avaient eu pour objet de soutenir le cours des effets publics; enfin que jamais le chef du département des finances n'avait détourné à son profit l'argent de l'État. Calonne avait joint à sa *Requête* des tableaux établissant que, pendant la durée de son ministère, il avait payé 364,600,000 livres de dettes arriérées, 54,400,000 livres de dépenses extraordinaires pour la guerre, les affaires étrangères et les travaux publics, 270 millions de déficit annuel, soit au total 653 millions en sus de la recette normale, et que, pour faire face à ces paiements, il s'était procuré 501 millions au moyen d'emprunts ou d'extensions d'emprunts, 79 millions par l'augmentation des anticipations, 70 millions par un prêt de la Caisse d'escompte et 3 millions par la refonte de la monnaie d'or. Il s'efforçait de prouver que le déficit ne dépassait pas 114 millions, et que le produit brut des impôts, en y comprenant même les frais de recouvrement, ne représentait pas plus de 495 millions, au lieu d'atteindre 600 millions, ainsi que l'alléguaient les parlements. Il ajoutait qu'au surplus, si leur montant était plus élevé qu'au début du règne, cela tenait moins à la création de quelques taxes nouvelles par un de ses prédécesseurs, qu'au développement de la richesse publique et aux progrès de l'administration financière; qu'en effet, le bail des fermes rapportait 62 millions de plus qu'en 1774, que le

rendement des recettes générales s'était amélioré de 3 millions, celui des postes de pareille somme, et que la loterie, dépense purement volontaire de la part des joueurs, rendait 9 millions annuellement. Il y avait donc dans la brochure de Calonne une discussion très serrée et des chiffres fort intéressants ; cependant l'ancien contrôleur général ne réussit pas à désarmer les préventions que les discours prononcés dans le parlement de Paris, les arrêtés pris par les parlements de province pour demander sa mise en accusation, et de violents pamphlets avaient depuis quelques mois répandues contre lui. Il ne fit que compromettre Louis XVI en dévoilant qu'il n'avait jamais refusé son approbation à ses propositions, qu'il avait connu tous ses actes et qu'il n'y avait pas fait d'objections. Mais dans son mémoire, Calonne ne se bornait pas à présenter la justification de sa conduite ; il prenait en outre à partie son successeur et parlait en termes méprisants des moyens employés par l'archevêque de Toulouse pour arriver au ministère. Il le montrait inspirant en secret l'opposition faite par l'assemblée des Notables à ses projets de réformes ; adressant au roi des mémoires pleins de fausses allégations, répandant les plus perfides calomnies contre le ministre des finances, au risque d'effrayer la nation, de tuer le crédit public et de déconsidérer le roi, et finalement incapable, quand à force d'intrigues il était parvenu au pouvoir, de substituer un plan à celui de son prédécesseur. Les attaques de Calonne contre Brienne n'étaient que trop fondées, et dans la *Requête au roi* c'est elles surtout qui frappèrent l'attention des contemporains [1].

[1] « La *Requête au roi* de M. de Calonne a paru ; tout le monde la lit et la discute. On semble cependant généralement d'accord que, sans se décharger lui-même de l'accusation d'agiotage, il a jeté sur les épaules de l'archevêque de Toulouse, premier ministre actuel, un fardeau non petit, et que celui-ci doit se trouver dans un singulier embarras pour repousser cette attaque. Mais l'un et l'autre sont condamnés par tous et en bloc, comme absolument incapables de faire face aux difficultés d'une époque si critique. » (Arthur Young, *Voyages en France*, I, 114.)

Afin de diminuer les dépenses et d'accomplir une promesse faite aux Notables, le principal ministre soumit, le 13 octobre 1787, à la signature du roi, un arrêt du Conseil pour la revision des pensions et leur imposition à des retenues. Le préambule commence par signaler que les dispositions de l'arrêt ont pour but « d'accélérer l'exécution de la réduction de dépenses désirée par les peuples, et sont propres à diminuer le poids des contributions qu'il serait indispensable d'exiger d'eux », puis il ajoute : « Sa Majesté a considéré que la retenue ne pourrait être regardée par ceux qui sont dans le cas de la supporter, que comme une contribution qu'elle ne peut se dispenser de leur demander, lorsqu'elle est forcée d'en exiger de tous ses autres sujets ». Aux termes de l'arrêt du Conseil, les pensions au-dessous de 2,400 livres sont assujetties pendant une durée de cinq ans à une retenue d'un dixième, celles de 2,400 à 8,000 livres à une retenue de trois dixièmes, celles de 8,000 à 20,000 livres à une retenue de trois dixièmes et demi, enfin celles au-dessus de 20,000 livres à une retenue de quatre dixièmes. Il est stipulé que l'état des grâces à accorder sera arrêté chaque année au mois de mars, enregistré à la Chambre des comptes et rendu public par la voie de l'impression ; qu'il ne sera alloué de nouvelles pensions que jusqu'à concurrence de la moitié des extinctions, et que le paiement de toutes les pensions se fera au Trésor royal. Brienne avait reproduit, on le voit, dans l'arrêt du 13 octobre, plusieurs des dispositions déjà édictées par Necker et par Calonne. Mais on douta qu'elles fussent mieux observées que par le passé, et comme l'arbitraire ne disparaissait ni de la concession des pensions, ni de la fixation de leur taux, on considéra que l'arrêt en question aurait tout au plus pour résultat d'arrêter pour un temps la progression du compte des pensions. Du reste, au moment même où il établissait les retenues, Brienne ne s'adjugea-t-il pas une abbaye, celle de Saint-Ouen, qui rapportait

annuellement de 160 à 180,000 livres? On fut scandalisé de voir le ministre s'assurer un si gros revenu, alors qu'il restreignait celui des plus modestes pensionnaires, et on conclut que les faveurs continueraient, comme auparavant, d'enrichir ceux qui n'y avaient aucun titre.

Cependant la situation du Trésor allait en empirant. L'argent était sur le point de manquer pour payer les dépenses courantes, les financiers ne consentaient des avances qu'à des taux ruineux, et le cours des rentes, des rescriptions, était tombé très bas. L'archevêque de Toulouse et le contrôleur général Lambert se décidèrent en conséquence, dans le courant d'octobre, à ouvrir un emprunt-loterie de douze millions, et ils déclarèrent qu'il servirait, jusqu'à concurrence de dix millions, à construire des hôpitaux dans Paris. C'était là un prétexte dont personne ne fut dupe[1]; chacun comprit que le vrai but de l'emprunt était de procurer momentanément à l'État quelques millions. D'ailleurs les combinaisons adoptées suffisaient pour indiquer à quel point le Trésor avait besoin d'argent. Afin de tenter les petits capitaux, le prix des billets fut fixé à 240 livres, chiffre très inférieur au prix normal, et en outre les billets purent être subdivisés en coupures de 120 et de 60 livres. Deux gros lots, l'un de 400,000, l'autre de 200,000 livres étaient promis aux porteurs, et le montant des lots devait atteindre deux millions. Enfin le remboursement total de l'emprunt devait avoir lieu au mois d'août 1788. Le gouvernement espéra que ces conditions assureraient le succès de la loterie. Les billets trouvèrent en effet acheteurs, mais il résulte d'une délibération du corps municipal de Paris, en date du 14 juin 1789, que les dix millions destinés à la construction d'hôpitaux ne furent pas remis à la ville de Paris, et qu'une grande partie des billets gagnants ne fut pas payée.

[1] Bachaumont. XXXVI, 1 .

Au surplus, un emprunt de douze millions ne constituait pas une solution. Mais l'enregistrement d'un plus gros emprunt semblait devoir être refusé par le parlement, car, à voir l'attitude de sa chambre des vacations, il n'y avait pas d'illusions à se faire sur les sentiments de cette cour à l'égard du ministère. Ainsi, par un arrêté en date du 25 octobre, la chambre des vacations protesta contre la translation à Libourne du parlement de Bordeaux, mesure qui avait été prise à la suite du refus des magistrats bordelais d'enregistrer l'édit sur les assemblées provinciales[1]. Quelques jours après, la chambre des vacations notifia au trésorier de la ville de Paris défense de se dessaisir des sommes provenant de l'emprunt de 12 millions. Dans ces circonstances, Lamoignon et Brienne reconnurent la nécessité soit d'agir avec énergie, soit d'intimider leurs adversaires, et ils donnèrent à entendre que le gouvernement se proposait de retirer aux parlements le droit d'enregistrement[2].

Cette menace eut un résultat presque immédiat. La plupart des membres du parlement, tout en se plaisant à combattre les ministres, ne voulaient pas, en effet, pousser les choses à l'extrême. D'autres avaient réfléchi que l'influence de la magistrature ne gagnerait rien et perdrait même beaucoup à la réunion des États généraux, attendu qu'une assemblée de représentants de la nation traiterait avec une autorité incomparable les questions de finances et de législation, et réduirait les cours souveraines à leurs attributions judiciaires. L'un de ceux-ci, le conseiller d'Éprémesnil, alla donc trouver le garde des sceaux[3], et lui

[1] Pour combattre cet édit, le parlement de Bordeaux s'était fondé, dans son arrêt du 18 août, sur ce que la création d'assemblées provinciales « semblait n'avoir pour but que la fiscalité et l'augmentation de l'impôt », et il avait ajouté « que l'assemblée des États généraux pouvait seule prévenir les malheurs qui menaçaient la propriété ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 192.

[3] Sallier, *Annales françaises*, 110, 111.

garantit que le parlement enregistrerait un édit portant création d'emprunts successifs, échelonnés sur une série d'années, pourvu que le roi annonçât en même temps qu'il convoquerait dans un délai de deux ou trois ans les États généraux. Lamoignon s'empressa d'adhérer aux ouvertures que lui faisait d'Eprémesnil, et il comprit l'avantage qu'il y aurait pour le gouvernement à obtenir en une fois l'enregistrement d'emprunts qui pendant plusieurs années alimenteraient le Trésor. Il se fit fort de décider le roi à porter lui-même l'édit au parlement dans une séance qui, loin d'avoir le caractère d'un lit de justice, serait comme le gage public de la réconciliation conclue entre la royauté et le premier corps judiciaire de la France. Mis au courant de ce qui venait de se passer, Brienne ratifia ce qu'avait promis le garde des sceaux; le premier président d'Aligre confirma de son côté l'enregistrement de l'édit d'emprunt, pourvu que la convocation des États généraux fût dans le même édit annoncée par le roi, et les membres du parlement, dont les vacances venaient de finir, mais qui en grand nombre avaient l'habitude de les prolonger jusqu'aux derniers jours de novembre, furent avertis par ordre du président qu'un édit serait très prochainement soumis à leur vérification [1].

Les négociations dont il vient d'être parlé n'étaient pas restées secrètes, et plusieurs magistrats n'avaient pas caché le mécontentement qu'elles leur causaient. Brienne dès lors se sentit inquiet. Il craignit de ne pas avoir la majorité dans le parlement en faveur de l'enregistrement; d'un autre côté, il n'ignorait pas que les lits de justice excitaient les esprits contre le despotisme du gouvernement. « Il sentait le besoin de faire agir l'autorité et en même temps celui de dissimuler son action. Il imagina donc de faire tenir par le roi une séance au parlement de Paris, séance qui serait un composé de lit de justice et des anciennes séances royales.

[1] *Mémoires secrets*, XXXVI, 157.

De celles-ci il emprunta le nom, qui n'était pas décrié, et le droit de suffrage, qui permettait à chaque membre du parlement de donner son avis et d'en développer les motifs. Des lits de justice il retint la partie essentielle, le droit de commander l'enregistrement, sans égard à la pluralité des voix et au vœu de la majorité[1]. » En outre, il crut habile de convoquer la séance inopinément, dans l'espoir que les conseillers, dont il redoutait l'hostilité, seraient, au moins en partie, mis de la sorte dans l'impossibilité d'y assister[2], et il fit au contraire prévenir d'avoir à s'y rendre tous ceux sur la voix desquels il comptait. Le 18 novembre, un conseil des ministres se tint en conséquence à Versailles et il y fut décidé que le lendemain de bonne heure deux édits seraient soumis au parlement, l'un autorisant cinq emprunts montant ensemble à 420 millions et applicables aux cinq exercices 1788 à 1792, l'autre rendant l'état civil aux protestants; qu'on permettrait aux magistrats de discuter, mais non pas de voter, et que la convocation des États généraux leur serait promise dans un délai maximum de cinq ans[3].

[1] Talleyrand, *Mém.*, I, 183.

[2] D'après Besenval (*Mém.*, 318), Brienne « fit même jouer au roi la ridicule comédie d'ordonner une chasse pour le jour où il avait arrêté de venir au parlement ».

[3] Par suite des indiscrétions qui avaient été commises, on savait d'avance que le gouvernement voulait se réserver un délai de cinq années pour réunir les États généraux, et parmi les magistrats, aussi bien que parmi les nombreux partisans d'un appel au pays, la longueur de ce délai souleva de sérieuses objections. Voici celles éminemment judicieuses que présentait Mirabeau dans une lettre écrite quelques jours avant la séance du 19 novembre : « L'état de la nation est trop critique pour que l'on puisse permettre à ceux qui l'y ont plongée de vivre soixante mois encore d'expédients. Un lustre est pour ce pays mobile un cycle tout entier. Le commun des citoyens trouvera dans cette annonce une vraie dérision. Les observateurs profonds y verront la collusion de l'autorité et des parlements pour continuer de gouverner en l'absence de la nation... Une convocation des États généraux est tellement ordonnée par la nécessité, tellement inévitable, qu'avec ou sans premier ministre elle aura indubitablement lieu, et qu'ainsi l'on en saura médiocrement gré au gouvernement, à quelque époque qu'elle soit indiquée. Mais si cette époque s'éloigne, ce sera un sujet

Tous les historiens qui ont raconté les dernières années du règne de Louis XVI se sont occupés de la séance du 19 novembre. Nous ne voulons donc pas entrer dans des détails qui ont déjà été tant de fois donnés. Au point de vue financier, il nous suffira de rappeler qu'une partie du discours du garde des sceaux était consacrée à la défense des emprunts et à l'exposé des retranchements opérés dans les dépenses. En ce qui concerne ces dernières, Lamoignon annonça 25 millions d'économies sur le département de la guerre, 5 millions sur le service des pensions, 3 millions sur l'entretien des écuries du roi, 2 millions sur les Maisons du roi et de la famille royale, 900,000 livres sur celle de la reine, 700,000 livres sur les gages des bureaux du Conseil et sur ceux des finances, 1 million sur les bâtiments, enfin 9 millions sur les dépenses imprévues. Il ajouta que de nouveaux arrangements concertés avec la recette générale, la Ferme et les régies, produiraient « une bonification » de 3 millions, et que des conventions conclues avec les administrateurs de la poste aux chevaux et de la poste aux lettres augmenteraient le revenu du roi d'au moins 1 million. Mais il fit observer que l'accroissement du revenu public ne serait pas immédiat, qu'on avait d'ailleurs dû se livrer récemment à des préparatifs de guerre, que le déficit s'était par suite accru, et que les besoins du Trésor exigeaient des emprunts. « A défaut d'emprunt, dit-il, il eût fallu nécessairement recourir à des impôts, ou à des suspensions, à des diminutions, dont la nécessité la plus absolue est toujours une source amère et féconde de regrets, d'injustices et de malheurs, sous quelques noms qu'on les

de plus de mécontentement, de discrédit et de malveillance ». Dans une autre lettre de la même époque, Mirabeau engageait les membres du parlement à voter un emprunt de 120 millions, à la condition que les États généraux seraient convoqués en 1789 et que cet emprunt serait le seul « jusqu'au moment où la nation assemblée pourrait connaître ses besoins, décréter ses devoirs, exercer ses droits et déployer ses ressources ». (De Loménie, *Les Mirabeau*, IV, 108, 109.)

déguise. » D'après lui, les sommes à emprunter devaient servir en outre « à éteindre les anticipations qui épuisent le Trésor royal », et il affirma que « des emprunts successifs employés à la libération du royaume, sous l'inspection immédiate de la Chambre des comptes, et combinés de manière à s'éteindre graduellement les uns par les autres, ne seraient point une nouvelle charge pour la nation ». En écoutant ce discours, les membres du parlement auraient eu quelque raison de se demander ce que vaudraient les diverses économies dont il les entretenait, car toutes les fois que des édits d'emprunts avaient, durant le règne de Louis XVI, été présentés à l'enregistement, des économies avaient été solennellement promises, et jamais les ministres ne les avaient réalisées. Ils auraient pu également douter à bon droit de la bonté d'un système consistant à accroître la dette publique de 420 millions, en vue d'arriver à la libération de l'État et à la disparition du déficit. Mais dans la séance du 19 novembre ils songeaient bien moins à l'embarras des finances qu'à la politique, et ils n'attachèrent d'importance qu'aux passages dans lesquels Lamoignon exposait que le roi, dépositaire d'un pouvoir absolu, ne le laisserait pas ébranler, qu'il réunirait les États généraux au plus tard en 1792, mais en restant le maître de choisir le moment opportun[1], « et qu'il serait toujours l'arbitre suprême de leurs représentations ou de leurs doléances ».

Lorsque la discussion commença, le contrôleur général Lambert s'efforça de prouver l'indispensable nécessité des emprunts ; il avoua que, pour l'année courante, le déficit

[1] C'était une faute de ne pas fixer dores et déjà la date de la réunion des États généraux, et Brienne ne l'aurait pas commise s'il avait suivi les conseils de ses amis les plus éclairés. L'abbé Morellet entre autres lui avait écrit quelques jours avant la séance : « Il nous faut une barrière au retour des abus ; il nous faut des États généraux ou l'équivalent : voilà ce qu'on répète de tous côtés. Si vous avez une fois donné ou même promis, mais promis solennellement cet équivalent, le refus d'enregistrer sera universellement blâmé ». (Morellet, *Mémoires*, I, 332.)

s'élèverait à 172 millions, et qu'année moyenne il montait à 140 millions. Mais l'abbé Sabathier soutint qu'il n'appartenait au parlement d'autoriser qu'un seul emprunt, en attendant la convocation aussi prompte que possible des États généraux ; Robert de Saint-Vincent développa le même avis, en démontrant que plus on emprunterait plus il serait difficile aux représentants de la nation de rétablir l'équilibre entre la recette et la dépense; d'Eprémesnil insista avec éloquence pour que le roi promît de convoquer les États généraux en 1789; d'autres orateurs joignirent leurs protestations aux leurs contre le projet d'édit autorisant cinq emprunts successifs. Il y avait huit heures et demie que l'on siégeait, lorsque la délibération prit fin, et nul n'ignore ce qui se passa ensuite : le garde des sceaux s'approchant du roi et s'entretenant un instant avec lui; Louis XVI ordonnant tout à coup que l'édit fût enregistré ; Lamoignon se hâtant de prononcer la formule d'enregistrement; la surprise des magistrats, même de ceux qui étaient prêts à voter dans le sens du ministère, en s'apercevant qu'on n'avait pas recueilli les voix et que l'enregistrement était opéré d'autorité, comme si la séance avait été un lit de justice; la réclamation du duc d'Orléans contre l'illégalité de cette manière de procéder; la réponse du roi : « C'est légal, parce que je le veux » ; la reprise de la séance, après le départ de Louis XVI [1]; la protestation écrite du duc d'Orléans, et l'adoption d'un arrêté déclarant illégale la transcription sur les registres de la cour de l'édit établissant des emprunts graduels. Ces divers incidents sont connus, et ils font peser une lourde responsabilité sur Brienne et Lamoignon, car il résulte de tous les témoignages que la

[1] « Quand le roi s'est retiré, une foule innombrable était sur son passage. Un silence respectueux et morne prouvait l'impression profonde que ressentaient les spectateurs. » (*Corresp. secrète*, II, 102.) — Le soir même de la séance royale, Target écrivit dans son journal : « Voilà une journée qui peut tout brouiller. Maudite séance ! J'ai grand peur pour la suite. » (*Un Avocat du XVIII^e siècle*, 51.)

violence faite au parlement était inutile, et que si les voix avaient été comptées, la majorité des votants se fût prononcée pour le projet gouvernemental.

Par suite de l'opposition du parlement, le succès de l'emprunt à ouvrir à bref délai se trouvait compromis [1]; mais le rôle joué par le duc d'Orléans parut surtout intolérable aux ministres. « Il faut se reporter aux idées qui dominaient alors en France, aux principes d'autorité qui y étaient en vigueur, pour saisir l'effet que dut produire le premier exemple d'un prince du sang faisant une protestation au sein du parlement, et attaquant comme nuls, en présence du roi lui-même, les ordres qu'il venait de donner. L'histoire entière de la monarchie n'offrait rien de semblable. On avait vu des princes du sang résister les armes à la main à la puissance du roi; on n'en avait point vu essayer de poser des bornes constitutionnelles à son autorité [2]. » Brienne insista en conséquence auprès de Louis XVI pour qu'il infligeât au duc d'Orléans la peine que sa conduite avait méritée, et le 20 novembre, à six heures du soir, le baron de Breteuil remettait au duc l'ordre de se rendre immédiatement dans son château de Villers-Cotterets. Quelques heures plus tard, deux membres du parlement, les conseillers Sabathier et Fréteau, étaient arrêtés à leurs domiciles et conduits, en vertu de lettres de cachet, le premier au Mont-Saint-Michel, le second dans la citadelle de Doullens.

Ces mesures de rigueur avaient le tort d'être inefficaces et dangereuses : inefficaces, en ce qu'elles n'intimidaient personne ; dangereuses, en ce qu'elles intéressaient chaque citoyen, au point de vue de la sécurité de sa personne, au triomphe de la cause du parlement. Ce corps vit aussitôt

[1] « La crise est alarmante. Les effets de la Bourse baissent journellement. Le payement des rentes à la Ville se fait très mal; on craint une suspension totale. » (*Corresp. secrète*, 22 nov. 1787; II, 202.)

[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 192.

tout le parti qu'il pouvait en tirer. Le premier président d'Aligre se présenta, le 21 novembre, à la tête d'une députation de sa compagnie, devant Louis XVI, et lui adressa ces paroles : « Votre parlement consterné supplie très humblement Votre Majesté de rendre au prince de votre sang et aux magistrats la liberté qu'ils n'ont perdue que pour avoir dit librement ce que leur ont dicté, en votre présence, leur devoir et leur conscience, dans une séance où Votre Majesté a annoncé qu'elle venait recueillir des suffrages libres ». Le roi se borna à répondre que s'il avait éloigné les trois personnages pour lesquels on l'implorait, c'est parce qu'il avait été « mécontent » de leur attitude. Autrefois on se se serait incliné devant cette affirmation ingénue du « bon plaisir » ; mais les idées avaient marché, et la réponse royale, rapprochée des actes d'autorité qui l'avaient précédée, contribua à répandre dans toutes les classes de la nation l'opinion que la liberté individuelle devait être aussi promptement que possible mise à l'abri des entreprises du pouvoir arbitraire.

Par suite des maladresses du gouvernement, les esprits étaient d'ailleurs enclins plus que jamais à une critique malveillante, et la France n'éprouvait que de la défiance pour ceux qui étaient chargés de la direction de ses affaires. « L'inconsidération dans laquelle les ministres du roi l'ont fait tomber, lit-on dans une dépêche de l'ambassadeur de Suède [1], a inspiré à tous ses sujets un courage fondé sur l'opinion de sa faiblesse. » Les appréciations d'un autre témoin non moins sagace sont empreintes de la même netteté : « La révolution qui se manifeste dans l'esprit national, mandait Mercy, le 24 novembre [2], menace quelque grand changement dans les principes constitutifs de la monarchie, et si l'assemblée des États généraux, déjà en quelque façon consentie, se réalise, il est plus que pro-

[1] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 77.
[2] Mercy, *Corresp. avec Joseph II*, II, 138, 141.

bable que l'autorité royale éprouvera des atteintes auxquelles elle aura peine à se soustraire... Le défaut d'ordre et de nerf dans le gouvernement laisse accroître journellement une licence dont il y a peu d'exemples, et dont les suites, à coup sûr, se feront ressentir pendant bien longtemps, peut-être même pendant tout le règne actuel ». Avec des dispositions comme celles que révèlent ces lignes, le public n'aurait pu être ramené au respect de l'autorité royale, que si celle-ci avait montré de la persévérance dans ses desseins : elle fit au contraire preuve de mollesse, et on la brava impunément. Ainsi les pairs du royaume ayant reçu l'ordre de ne plus participer aux délibérations du parlement, ils rédigèrent un long mémoire pour se plaindre de cette défense qui, disaient-ils, portait atteinte à leurs droits, et au bout de quelques jours la défense fut rapportée. Ils en profitèrent pour se rendre de nouveau aux séances du parlement, et aussitôt cette cour, « les princes et les pairs y séant », adopta des représentations en date du 8 décembre, pour « réclamer le jugement ou la liberté de M. le duc d'Orléans et des deux magistrats emprisonnés par des ordres surpris ». Elle y invoque la règle que personne ne doit être condamné sans être entendu, la présente comme étant « de tous les temps et de tous les lieux », et ajoute : « Oui, Sire, non seulement un prince de votre sang, mais tout Français puni par Votre Majesté, et surtout puni sans être entendu, devient nécessairement le sujet de l'alarme publique. La liaison de ces idées n'est pas l'ouvrage de votre parlement, elle est celui de la nature, elle est le cri de la raison ». La hardiesse de ce langage aurait ému tout autre souverain que Louis XVI ; mais celui-ci se borna à répondre, au bout de quinze jours, que le parlement ne devait pas « solliciter de sa justice ce qu'il ne devait attendre que de sa bonté ». Moins patients que lui, les magistrats crièrent à la tyrannie, et ils adoptèrent, le 4 janvier 1788, une motion de Duport déclarant « les lettres de cachet nulles,

illégales, contraires au droit public et au droit naturel ». Plusieurs ministres furent d'avis que l'arrêté du 4 janvier était une provocation, et ils opinèrent dans le Conseil pour que les conseillers les plus ardents fussent exilés; mais Brienne et le roi craignirent les suites que pouvaient avoir de nouvelles arrestations, l'arrêté fut simplement biffé sur les registres de la cour, et celle-ci décida que « pénétrée de la nécessité de maintenir les véritables principes qui peuvent, seuls, conserver l'ordre légal de la monarchie et la liberté individuelle des citoyens », elle ferait de nouvelles remontrances [1].

Pendant que ces événements se passaient dans la capitale, d'autres agitaient les provinces. En effet, plus absolues et plus logiques que le parlement de Paris dans leur façon d'appliquer la nouvelle doctrine, d'après laquelle les États généraux avaient seuls le droit de consentir à l'augmentation des impôts, plusieurs cours de province s'étaient refusées à enregistrer l'édit du mois de septembre relatif à la prorogation des vingtièmes [2]. Le parlement de Bordeaux n'avait même pas craint de taxer de « condescendance coupable » la conduite des magistrats parisiens, et de les accuser d'avoir donné « à beaucoup de gens à mal penser de leurs consciences », en finissant par accorder ce qu'ils avaient refusé tout d'abord. Le parlement de Besançon interdit la perception de taxes qui, suivant lui, étaient illégales ; celui de Toulouse fit demême et il engagea les contribuables à résister aux entreprises du pouvoir arbitraire;

[1] « C'était certainement une bizarre circonstance et un étrange contre-sens que d'avoir amené les choses au point de faire défendre la théorie des lettres de cachet par la bouche du roi, qui, dans la pratique, se vantait avec justice d'en avoir fait un usage plus modéré qu'aucun de ses prédécesseurs, et qui, d'époque en époque, avait resserré dans des bornes toujours plus étroites l'exercice de ce pouvoir. » (Weber, *Mémoires*, 120.)

[2] La Cour des aides leur en donna l'exemple. Non seulement elle repoussa l'édit relatif aux vingtièmes, mais elle émit la prétention d'examiner tous les nouveaux impôts avant qu'ils ne fussent soumis au parlement.

bien plus, le procureur général n'ayant pas voulu envoyer les arrêtés de la cour aux tribunaux du ressort, celle-ci le frappa d'interdit. Elle dénia un peu plus tard aux États du Languedoc, lorsqu'ils se réunirent au mois de décembre 1787, le droit d'élever le montant de l'abonnement annuel que la province versait au Trésor royal pour les vingtièmes. Les parlements de Rouen, de Rennes et de Metz déclarèrent non obligatoire tout abonnement qu'ils n'auraient pas approuvé. Les parlements de Besançon, de Bordeaux et de Grenoble défendirent aux assemblées provinciales de se réunir dans l'étendue de leurs ressorts. Les remontrances du parlement de Bordeaux affirmèrent que le but de cette institution était d'asservir la nation au gouvernement et d'accroître les impôts en échappant à la nécessité de l'enregistrement. Celles du parlement de Besançon dénoncèrent avec amertume les vices de l'administration des intendants, demandèrent au roi « de détruire une administration odieuse dans tous les temps et tombée dans un discrédit universel », et réclamèrent pour la Franche-Comté « une représentation des trois ordres qui la composent ». Le parlement de Grenoble ayant de même décliné la compétence de toute assemblée autre que les anciens États du Dauphiné, et deux de ses membres ayant été mandés à Versailles pour fournir des explications, il rédigea, le 15 décembre, des remontrances, où on lit « que l'autorité légitime du monarque n'est distinguée du pouvoir absolu du despote, que parce qu'elle est réglée par les lois qui garantissent à chaque citoyen la sûreté de sa personne, la première et la plus sacrée des propriétés ». Enfin l'arrestation du duc d'Orléans et des deux conseillers Fréteau et Sabathier fut l'occasion de nouvelles remontrances de la part de toutes les cours. Non content de protester avec indignation contre cet acte, le parlement de Rennes, dans un arrêté du 6 décembre, invoqua l'antique droit des Français « de n'être assujettis à aucun impôt sans leur consentement »,

et il fit un crime aux ministres d'avoir publié un édit d'emprunt avant d'avoir établi la réalité du déficit et d'avoir épuisé « tous les moyens d'économie ».

III

Le déficit était malheureusement certain, et les capitalistes en étaient si bien persuadés, qu'ils avaient peu de penchant à confier de nouveau leurs épargnes à l'État. Comment, du reste, ne se seraient-ils pas sentis troublés par les attaques des cours souveraines? Depuis plusieurs mois on avait le sentiment que les affaires du pays manquaient de direction, et que la machine gouvernementale marchait au hasard. Cette opinion était on ne peut plus défavorable au crédit public. Néanmoins Brienne se hâta, après la séance du 19 novembre, d'ouvrir un emprunt de 120 millions, car le Trésor était presque vide. L'édit qui l'autorisa est précédé d'un long préambule plein de phrases vagues sur la volonté du roi de « remplir religieusement » tous ses engagements, sur les améliorations qu'une série d'emprunts successifs apporterait à la situation financière, et sur la sécurité que devaient inspirer aux prêteurs « les produits incalculables de l'ordre et de l'économie ». Quant aux combinaisons adoptées pour l'emprunt, elles sont assez compliquées. Il se composait de 3 millions de rentes 5 pour 100 perpétuelles et de 2,400,000 livres de rentes 4 pour cent remboursables en vingt ans. Il se subdivisait en 120,000 reconnaissances de 1,000 livres, et le porteur de chaque reconnaissance recevait un billet qui lui permettait de participer au tirage de 3,600,000 livres de rentes viagères[1]. Ces rentes se

[1] Le préambule de l'édit ne dissimulait pas « les dangereux effets » des emprunts en rentes viagères, mais il ajoutait qu'on s'était proposé

répartissaient entre 20,000 lots : les trois gros lots étaient de 40,000, 30,000 et 20,000 livres de rente viagère, puis venaient deux lots de 10,000 livres de rente, cinq de 8,000, etc. ; 19,600 lots variaient entre 120 et 500 livres de rente. Enfin les porteurs de rentes 4 et 5 pour 100 avaient la faculté de les convertir en rentes viagères, à raison de 8 pour 100 sur une tête et de 7 pour 100 sur deux têtes [1]. Tout ce qui pouvait répondre aux goûts différents des souscripteurs avait donc été imaginé : l'appel fait au public ne réussit pourtant pas. Les déclarations du préambule avaient été en effet impuissantes à inspirer confiance ; l'annonce que des emprunts seraient émis pendant cinq ans de suite comprima d'ailleurs le marché. Enfin Brienne avait eu le tort de porter quelques mois auparavant un coup terrible à la Bourse de Paris.

Sachant qu'il aurait bientôt de grosses sommes à emprunter, il avait cru faire un coup de maître en prohibant toute négociation en Bourse autre que celle des effets royaux. Il avait en conséquence dicté à Louis XVI un arrêt du Conseil en date du 14 juillet 1787 contre l'agiotage. Le préambule de cet arrêt déclare que ceux qui s'y livrent, « même quand ils n'emploient pas de moyens illicites, doivent être abandonnés aux remords, à la honte et aux malheurs que, malgré quelques exemples, entraînent tôt ou tard des spéculations auxquelles une extrême avidité ne permet pas de mettre des mesures ». Il ajoute « qu'il est de la sagesse et même de la justice de Sa Majesté d'ôter aux spéculations qui offensent l'honnêteté publique toute facilité et tout aliment ». Pour atteindre ce but, l'arrêt renvoie devant les juges ordi-

de favoriser à la fois « le père de famille qui veut conserver et revoir ses capitaux, et l'homme isolé qui veut augmenter ses jouissances ».

[1] Un arrêt du Conseil en date du 5 janvier 1788 compléta ces dispositions, en autorisant ceux qui préféreraient ne pas prendre part aux tirages à échanger leurs billets contre une somme de 300 livres, qui serait convertie en une rente viagère, soit à 10 pour 100 sur une tête, soit à 9 pour 100 sur deux têtes.

naires les instances relatives aux marchés illicites, c'est à dire à terme et à prime [1], ordonne que les effets royaux et les actions de la Caisse d'escompte soient seuls cotés à la Bourse, défend que les titres des autres sociétés y soient négociés, que leurs cours soient publiés, et interdit aux agents de change de prêter leur ministère à des opérations de vente ou d'achat de ces titres. Ces dispositions, inspirées par une méconnaissance complète des règles du crédit public, avaient été généralement bien vues, car du temps de Louis XVI on ne comprenait pas l'utilité de la spéculation et on n'en apercevait que les mauvais côtés. La magistrature surtout, qui nourrissait une vieille jalousie contre les financiers, s'était réjouie d'une mesure qui les replaçait sous sa juridiction. Le parlement de Paris avait même commencé des poursuites contre les auteurs de plusieurs marchés réputés illicites. Mais parmi les hommes d'affaires l'arrêt de juillet 1787 avait, au contraire, jeté le désarroi, et il n'avait pas tardé à produire dans toutes les valeurs une profonde perturbation. Le cours des effets royaux s'en était ressenti, et à partir du jour où ils servirent d'aliment unique à l'agiotage, ils se déprécièrent constamment. Les circonstances ne justifiaient pas en effet la hausse, et les agioteurs avaient agi dans le sens de la baisse. Les fausses manœuvres de Brienne n'avaient donc eu pour résultat que de déplacer le terrain sur lequel s'exerçait la spéculation ; elles avaient tourné au détriment des fonds publics, et quand l'emprunt de novembre 1787 eut été émis, elles contribuèrent à la lenteur avec laquelle il se plaça : sa clôture n'eut lieu qu'à la fin de décembre 1788, et il fut à peine couvert.

En même temps qu'il demandait au crédit de quoi remplir pour quelques mois les caisses de l'État, le prin-

[1] On se rappelle qu'un arrêt du Conseil, du mois d'octobre 1785, avait au contraire attribué à une commission spéciale la connaissance des infractions aux arrêtés qui prohibaient les marchés à terme. Cette commission n'avait jamais fonctionné.

cipal ministre s'était adressé aux assemblées provinciales [1], afin d'obtenir de leur patriotisme un supplément de recettes annuelles. Ce supplément de recettes, il l'attendait d'une extension des vingtièmes. L'édit du mois de septembre 1787, qui avait abrogé ceux sur la subvention territoriale et sur le timbre, avait décidé en effet « que les vingtièmes seraient à l'avenir perçus, dans toute l'étendue du royaume, sur l'universalité du revenu des biens qui y étaient soumis, sans aucune distinction ni exception, et ce dans la juste proportion des revenus effectifs qui devaient supporter ladite imposition ». Brienne ne doutait pas que les assemblées provinciales ne se prêtassent volontiers à la suppression des exemptions en matière de vingtièmes; il en évalua le montant à une vingtaine de millions, et il proposa aux assemblées provinciales de conclure avec le Trésor des abonnements, qui auraient pour effet d'accroître d'autant le produit de l'impôt.

Elles se réunirent la plupart au mois de novembre, quelques autres au mois de décembre 1787 [2]. Leur session fut calme et leurs délibérations révèlent un ardent désir d'améliorer le sort de la classe laborieuse, de développer l'agriculture et le commerce, de multiplier les travaux publics, de faciliter les communications. En ce qui concerne les contributions, les assemblées provinciales témoignèrent la volonté unanime de rendre moins inégale la répartition de la taille, et en s'occupant des privilèges pécuniaires plusieurs ne cachèrent pas que leur abolition répondrait à leurs vœux. Ainsi l'assemblée de la généralité d'Alençon applaudit un discours dans lequel l'intendant s'exprimait

[1] Il s'était aussi adressé aux pays d'États, afin qu'ils empruntassent pour le compte du roi. Les États du Languedoc consentirent à emprunter 15 millions, et ceux de Bourgogne 1,500,000 livres. Les États de Provence accordèrent aussi, au début de l'année 1788, un emprunt de 3 millions.

[2] Toutefois, dans les généralités de Bordeaux, La Rochelle, Limoges et Besançon, la tenue de l'assemblée provinciale n'eut pas lieu.

en ces termes : « Vous chercherez si les droits de cette multitude de privilégiés qui écrasent le peuple sont légitimement établis ; vous détruirez ceux qui auront été usurpés, et à l'égard des autres vous trouverez peut-être le moyen de les anéantir, en inspirant à ceux à qui ils appartiennent le zèle dont vous êtes animés pour le soulagement du peuple ». Dans la généralité de Châlons, le président, qui était M. de Talleyrand-Périgord, archevêque-duc de Reims, prononça ces paroles en ouvrant la session : « On doit s'attendre à voir disparaître cette avarice frauduleuse qui cherche à dérober à l'État ce qu'elle rougirait de ne pas accorder à ses propres engagements, comme si l'on pouvait, sans injustice et sans honte, se faire assurer par la protection publique la jouissance paisible de sa fortune en s'affranchissant des charges de la société ». L'assemblée de la généralité de Tours adopta de son côté un rapport dans lequel on lit : « Il est un principe certain, c'est que toute dispense ou exemption de la loi est souverainement injuste. Cette vérité est encore plus évidente, lorsqu'on l'applique à la répartition des impôts. En matière de finance, tout privilège d'exemption pèse nécessairement sur tous les autres... Le projet du bureau n'est pas de vous engager à demander indistinctivement la suppression de tous les privilèges : il en est qui ont été acquis par des services importants rendus à la patrie. Mais ne serait-il pas possible de les restreindre? Ceux mêmes qui les possèdent ne devraient-ils pas être les premiers à les sacrifier au bien général? ». En Alsace, le rapporteur du bureau de l'impôt ayant déploré « les abus » qui résultaient de l'existence de privilèges plus nombreux dans cette province qu'en aucune autre, et ayant conclu à l'exécution d'un cadastre où toutes les propriétés figureraient sans aucune exception, cette proposition, vainement combattue par un membre du clergé, fut votée à une très grande majorité. En outre, le corps de la noblesse déclara que « toujours prêt à faire le

sacrifice de ses droits et privilèges à l'intérêt général, il offrait d'acquitter les vingtièmes dans les lieux où les biens de ses membres sont situés ». Partout les représentants de cet ordre se joignirent d'ailleurs aux membres du tiers état, pour souhaiter que cette imposition fût répartie plus équitablement.

On se rappelle que les ecclésiastiques avaient, sous le ministère de Calonne, opposé une résistance obstinée aux tentatives du gouvernement à l'effet d'obtenir la déclaration détaillée de leurs revenus. Or, les instructions adressées aux assemblées provinciales disaient bien que les formes anciennes suivies par le clergé pour la levée du don gratuit étaient, « quant à présent » conservées; mais elles ajoutaient : « Sa Majesté veut que les revenus qui appartiennent au clergé soient aussi portés sur les rôles des vingtièmes, afin que, quoique énoncés pour mémoire, on puisse cependant connaître la juste proportion de ce que ces biens pourraient payer, à raison de leurs revenus, par comparaison avec les autres propriétés foncières du royaume ». La disposition qui précède avait évidemment pour but de fournir au contrôle général des finances le renseignement que jusqu'alors il avait en vain tâché de se procurer, et elle révélait l'intention dans laquelle persévérait le gouvernement de surélever un jour la part d'impôt payée par le clergé. Néanmoins cet ordre, sauf en Bourgogne et en Lorraine, ne fit guère entendre de protestations, et il laissa inscrire sur le rôle des vingtièmes les revenus des bénéficiers et autres possesseurs de biens ecclésiastiques.

Si les assemblées provinciales avaient fait preuve de la même générosité et du même esprit de conciliation relativement à l'augmentation des vingtièmes, le ministère n'aurait eu qu'à s'en féliciter. Mais beaucoup, dominées par un préjugé que nous avons eu souvent l'occasion de signaler, auraient cru trahir la cause des contribuables et méconnaître l'intérêt général, en se prêtant à la création de nou-

velles ressources au profit de l'État. A leur sens, celui-ci était assez riche, il n'avait qu'à se livrer à de moindres dépenses, et ce n'était pas le fisc, c'était le peuple qu'il importait de protéger. Les assemblées des généralités de Lyon, Tours, Poitiers et Riom repoussèrent en conséquence toute augmentation des vingtièmes ; celles d'Alençon, de Caen, de Metz n'accordèrent que la moitié des sommes qui leur étaient réclamées ; celle de Strasbourg ne consentit à élever que d'un sixième le montant des sommes que la province acquittait à titre de vingtièmes ; celle de Perpignan limita à 20,000 livres le relèvement du contingent de la généralité : celle d'Auch demanda sur l'abonnement qui lui était proposé une réduction de 200,000 livres. Pour légitimer leur défaut de concours, presque toutes alléguèrent les charges excessives que supportaient les contribuables, et la misère des populations ; d'autres, celle de Tours par exemple, dirent nettement que si le produit des vingtièmes était accru de leur consentement, « les peuples, trompés dans leurs espérances, ne verraient plus dans les nouveaux administrateurs que les extenseurs, et non les justes répartiteurs de l'impôt ». Il semble que l'assemblée dont le marquis de La Fayette était membre aurait dû se montrer prête à secourir le Trésor dans l'embarras, car mieux que personne il pouvait lui expliquer combien avait été dispendieuse cette guerre d'Amérique, où il s'était acquis de la gloire aux côtés de Washington. Elle fut au contraire une de celles qui entrèrent en lutte ouverte avec le gouvernement, et cela à l'instigation de La Fayette lui-même. Il apporta une grande ardeur à combattre l'augmentation des vingtièmes, et il fit adopter par l'assemblée la résolution suivante : « Elle prend la liberté d'observer que les impôts réunis de l'Auvergne sont au delà de toute proportion, et privent déjà le peuple d'une partie essentielle de sa subsistance, de manière que tout accroissement de charge augmenterait le nombre des champs abandonnés et des culti-

vateurs forcés à l'émigration, et tournerait au détriment des finances de Sa Majesté, en même temps qu'elle répugnerait à son cœur ». Une autre délibération, inspirée encore par La Fayette, contesta les calculs d'après lesquels l'administration des finances avait évalué le rendement légal des vingtièmes, et les argua d'erreur. Ces délibérations motivèrent une réponse sévère de la part du roi; il y est dit que « Sa Majesté connaît les classes de ses sujets qui, dans la province d'Auvergne, ont su se soustraire à une partie de la contribution qu'ils auraient dû acquitter, et qu'elle fera exécuter la loi à l'égard de tous les propriétaires indistinctement ». Louis XVI engageait l'assemblée à « s'occuper désormais avec plus de soin et de mesure de justifier sa confiance et celle de la province ». Mais le 22 décembre elle vota, sur la proposition de La Fayette, que ses devoirs envers « la patrie et le roi lui-même » lui commandaient de maintenir ses délibérations antérieures [1].

C'est ainsi que le gouvernement, au lieu de trouver aide et appui auprès des assemblées qu'il venait d'instituer, ne rencontra souvent que leur mauvais vouloir, quoiqu'il eût désigné la première moitié de leurs membres, lesquels s'étaient ensuite complétés eux-mêmes. En définitive, ces corps de nouvelle formation avaient pris leur rôle fort au sérieux, et s'étaient montrés favorables à la disparition des exemptions pécuniaires; mais ils n'avaient pas caché leur répugnance à procurer à l'État de nouvelles recettes, et ceux qui avaient repoussé l'augmentation des vingtièmes n'avaient pas eu l'air de comprendre la gravité de la situa-

[1] Quelques jours plus tard, La Fayette écrivait à Washington : « Je suis revenu de l'assemblée provinciale d'Auvergne, où j'ai eu le bonheur de plaire au peuple, et le malheur de déplaire au gouvernement à un très haut point... La situation de la France est bien extraordinaire; le peuple s'agite, la fermentation est grande. Les parlements dépassent chaque jour la limite de leur institution, mais sont sûrs d'être approuvés par la nation, lorsque, parmi bien des choses déraisonnables, ils ont la bonne politique de réclamer une assemblée générale ». (La Fayette, *Mém. et corresp.;* lettre du 1er janvier 1788, II, 217.)

tion financière. Parmi les membres des assemblées provinciales, beaucoup d'ailleurs n'étaient qu'à moitié fâchés des difficultés au milieu desquelles se débattait le ministère; ils les considéraient comme le gage le plus sûr de la prochaine convocation des États généraux, et ils se sentaient par suite peu disposés à y porter remède.

CHAPITRE XIII

I. Esprit général d'insubordination au début de 1788. — Attaques dirigées contre le roi et contre Brienne. — Le public connaît les mesures projetées contre les parlements et désire les États généraux.— Apparition de nombreux écrits sur les finances; ils condamnent tous les impôts en vigueur. — Pamphlets contre les ordres privilégiés. — Publication d'un nouvel ouvrage de Calonne. — Arrêt du Conseil du 15 mars 1788 sur l'amodiation des biens de la couronne. — Édit de mars sur l'organisation de la trésorerie. — Compte financier publié par Brienne; évaluation qu'il fait du déficit. — L'énormité du déficit et des anticipations tourne toutes les espérances vers les États généraux. — Remontrances du 11 avril dans lesquelles le parlement conteste la légalité de l'emprunt du mois de novembre précédent. — Le ministère se décide à réduire les pouvoirs des parlements. — II. Les magistrats recherchent la faveur publique en protestant contre l'aggravation des vingtièmes; remontrances du 29 avril. — Appel aux États généraux et déclaration des droits par le parlement. — Arrestation de d'Eprémesnil et de Goislard. — Lit de justice du 8 mai; restriction des pouvoirs des parlements et création d'une cour plénière. — Échec de la cour plénière. — Désordres dans Paris. — La suppression des parlements est considérée comme le renversement de la seule barrière qui protégeât le pays contre l'arbitraire ministériel et l'accroissement des impôts. — Brochure de Mirabeau demandant les États généraux. — Brienne convoque une assemblée extraordinaire du clergé, afin d'en obtenir un don gratuit. — Elle demande la convocation des États généraux, mais défend les privilèges pécuniaires de l'Église. — Résistance du Châtelet et des tribunaux de province. — Émeutes à Rennes, Grenoble, Pau. — Suppression des délibérations des parlements par un arrêt du Conseil en date du 28 juin.

I

Quand s'ouvrit l'année 1788, elle s'annonçait mal pour Louis XVI et pour Brienne. La lutte avec la haute magistrature n'était pas finie, et le penchant à l'insubordination était répandu dans toutes les classes. Le public, « toujours imbu du principe vrai ou faux qu'il faut une barrière à l'autorité [1] », applaudissait à l'arrogance des parlements, et non seulement les citoyens, mais les corps constitués, excités à l'indiscipline par les hésitations gouvernementales, cédaient aveuglément à la passion de l'opposition.

C'est ainsi que la Cour des monnaies, qui avait commencé des poursuites criminelles contre son procureur général, à raison de l'appui par lui prêté à Calonne lors de la refonte de la monnaie d'or, décida qu'elle n'abandonnerait pas ces poursuites, malgré la défense que lui avait signifiée le roi de s'occuper d'une affaire dans laquelle le contrôleur général n'avait agi que d'après ses instructions. Afin de lui marquer son mécontentement, Louis XVI refusa de recevoir ses compliments à l'occasion de la nouvelle année, et au lieu de rentrer dans le devoir, la Cour des monnaies adopta aussitôt des remontrances pour expliquer qu'elle ne pouvait renoncer à poursuivre à la fois son procureur général et l'ex-ministre Calonne [2]. Lorsque l'évêque de Dol harangua le roi au nom des États de Bretagne, dans les premiers jours de janvier 1788, il lui reprocha, à l'occasion du projet d'édit qui rendait un état civil aux protestants, d'oublier ses obligations envers la religion catholique, et il termina son discours par ces paroles : « Vous répondrez, Sire, devant Dieu et devant les hommes des malheurs qu'entraînera

[1] Besenval, *Mémoires*, 320.
[2] *Corresp. secrète*, II, 215, 222.

le rétablissement des protestants. Madame Louise, du haut du ciel où ses vertus l'ont placée, voit votre conduite et la désapprouve » [1]. Quelques membres du haut clergé ne furent pas d'ailleurs les seuls à combattre l'édit, dont le but était « de constater légalement l'état civil de ceux des sujets du roi qui ne pouvaient pas être admis aux sacrements de l'Église ». Le parlement de Paris refusa d'abord de procéder à son enregistrement, en alléguant qu'il devait être au complet et que l'exil de trois de ses membres devait avoir cessé, avant qu'il se livrât à l'examen d'une loi aussi importante. Il demanda ensuite des modifications de rédaction de nature à restreindre la portée de la réforme [2], et comme celle-ci répondait aux aspirations des hommes éclairés, son mauvais vouloir finit par lui attirer de sévères critiques [3]. Les magistrats comprirent alors qu'en persistant à s'opposer à un grand acte de tolérance, ils compromettraient leur popularité ; aussi, le 29 janvier, en dépit des efforts de d'Eprémesnil, qui insista avec véhémence pour que la solution de la question fût ajournée jusqu'à la réunion des États généraux, ils se prononcèrent à une immense majorité pour l'enregistrement. On voit combien l'esprit de faction se plaisait à entraver le gouvernement et à contrecarrer ses projets, même les mieux justifiés.

[1] Geffroy, *Gustave III et la cour de France*, II, 85. — Après avoir reproduit ce passage du discours de l'évêque de Dol, le baron de Staël ajoute : « Le prélat reçut là-dessus l'ordre bien mérité de se rendre immédiatement dans son diocèse ». — Madame Louise, tante de Louis XVI, dont l'évêque de Dol avait opposé l'opinion à celle du monarque, venait de mourir dans les derniers jours du mois de décembre 1787. A la veille de son décès, elle avait adressé à son neveu une longue lettre pour le détourner d'apporter aucune modification aux lois qui régissaient les protestants. Que de peine, en vérité, avait Louis XVI à accomplir des réformes !

[2] L'édit n'établissait pourtant pas la liberté des cultes. Son article 1er dispose, en effet, que « la religion catholique, apostolique et romaine continuera de jouir seule, dans notre royaume, du culte public ». L'exclusion des charges et fonctions publiques antérieurement prononcée contre les protestants était maintenue.

[3] *Corresp. secrète*, II, 205, 208, 219.

Dans la bourgeoisie, dans les classes populaires, la hardiesse des propos était si grande que l'on discutait avec malveillance la conduite du roi et l'étendue de ses pouvoirs. On alla jusqu'à afficher dans Paris, au commencement de janvier, des placards débutant par cette phrase : « Les rois ont reçu leur pouvoir des peuples pour protéger les lois ; ils ne peuvent rien au delà de ces lois, et ils doivent à la nation un compte exact de leurs revenus ». Quant aux inspirateurs de la politique royale, ils n'ignoraient pas l'impopularité dont ils étaient l'objet, et Brienne malheureusement fournit un nouvel aliment à cette impopularité. Ainsi le vieux cardinal de Luynes, archevêque de Sens, étant venu à mourir, il échangea l'archevêché de Toulouse contre celui de Sens, parce qu'il rapportait davantage. Quelque temps après, il se fit attribuer par le roi l'abbaye de Corbie, dont le revenu officiel montait à 85,000 livres par an, et une coupe de bois de 900,000 livres destinée au paiement de ses dettes. Aussitôt les attaques contre lui redoublèrent, et ses adversaires firent remarquer que tant d'âpreté était révoltante de la part d'un homme d'État qui s'était engagé à prendre l'économie pour règle de conduite[1].

Dans ces circonstances un changement ministériel eût répondu au vœu public, et afin d'en inspirer l'idée au roi, on répandit le bruit que Brienne allait être remplacé[2]. Les tendances opposées qui divisaient le Conseil du roi fournirent aussi matière à la critique. On sut que Lamoignon et le baron de Breteuil étaient d'avis de modifier l'organisation des parlements, de manière à les mettre dans l'impossibilité de censurer le gouvernement, et on se demanda si Brienne ne se rallierait pas bientôt à leur manière de voir. Le garde des sceaux fut en attendant accusé d'être un fauteur de despotisme ; on prétendit qu'il travaillait « à pousser

[1] Suivant l'expression de Besenval (*Mém.*, 325), ces faits fournirent « une ample pâture à la haine ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 227, 229, 230.

à bout » le parlement et le roi ; on cita à son sujet ce mot du marquis de Maupeou : « Je suis bien aise de tout ce que fait M. de Lamoignon ; cela fait oublier mon père » ; on affirma, dès le commencement de mars, qu'il avait dressé un projet d'après lequel le parlement serait réduit « aux fonctions de judicature », et que « s'il s'opposait à ce bouleversement, il serait cassé et supprimé entièrement[1] ». L'annaliste qui nous fournit ces détails ne cache pas du reste que les violences préméditées contre les parlements ne paraissaient pas devoir donner le résultat qu'en espéraient les ministres : « La nation, dit-il, est en effet tellement pénétrée des principes de liberté, que les parlements ne sont plus qu'un miroir où ses sentiments et ses vœux se réfléchissent pour aller frapper sur le trône. La chose ne subsistera pas moins, quand on réussirait à détruire l'organe qui l'exprime. On ne peut se dissimuler que l'anglomanie a préparé depuis longtemps la révolution qui semble prête à s'opérer. Elle a fixé nos regards sur une constitution qui fait des hommes libres. Les circonstances, les mécontentements, ont poussé à un degré de violence alarmant pour des ministres despotes notre désir de jouir des mêmes avantages ». Au milieu des incertitudes de la situation, le recours aux États généraux apparut de plus en plus aux foules avec le caractère d'une mesure d'absolue nécessité : on discuta sur leur convocation plus ou moins prochaine et on rechercha même en quel lieu ils pourraient bien siéger. « Je crois, écrivait le 18 mars 1788 La Fayette à Washington, qu'un si heureux événement ne tardera pas plus d'une année, à compter de l'été prochain. C'est la seule manière de régler les droits de tous et d'établir sur des principes fixes l'administration de ce pays[2]. »

La pensée que les représentants du pays ne tarderaient

[1] *Corresp. secrète*, II, 220-222, 237, 238, 245. — Conf. Sallier, *Annales françaises*, 140, 141.

[2] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 225.

pas à s'occuper des grandes questions qui alors passionnaient l'opinion, commença dès cette époque à susciter des publications sur les finances. La première que nous ayons à signaler est l'ouvrage d'un ecclésiastique, M. de Lubersac; elle est intitulé : *Vues politiques et patriotiques sur l'administration des finances de la France.* L'auteur y passe en revue tous les impôts, et il constate qu'ils ont deux graves défauts : de ne pas être proportionnels aux facultés des contribuables, et de donner lieu à une perception vexatoire. Il reproche à la taille d'être arbitrairement assise, de peser bien plus lourdement sur les pauvres que sur les riches et de ne pas atteindre les privilégiés. Il condamne également la capitation, la gabelle, la corvée, les droits de douane. Il demande que les aides soient supprimées, et qu'en attendant le moment où elles pourront disparaître, leur perception soit confiée aux assemblées provinciales, qui ne manqueront pas de l'améliorer et qui verseront au Trésor le produit net encaissé par leurs agents. La suppression de la Ferme générale lui semble une des premières mesures à prendre, et à ce sujet il s'exprime ainsi : « Des légions nombreuses, si connues sous le nom de traitants, inventeurs de cet art si funeste au royaume, la finance, se sont répandues insensiblement dans nos provinces, armées du pouvoir arbitraire, et mettent à contribution et au pillage nos possessions, sous le prétexte insidieux de lever les subsides de l'État, accablent le cultivateur, le forcent souvent d'abandonner ses champs, découragent le manufacturier, vexent l'industrie et chaque jour inventent des moyens de spolier le peuple ». Toutes ces propositions sont, on le remarquera, conformes à la doctrine physiocratique. En vrai disciple des premiers économistes, Lubersac indique encore que l'impôt doit porter uniquement sur le produit net des terres, et qu'il doit être acquitté par tous les propriétaires du royaume sans exception ; mais en sa qualité d'ancien vicaire général de l'archevêché de Narbonne, il s'attache

à établir qu'il faut laisser à l'Église ses biens et ne pas violer ses immunités. Il est d'avis de respecter les trois ordres de la nation, insiste pour qu'on évince de la noblesse une foule de prétendus nobles qui n'ont que des titres usurpés, et conclut à ce que « la répartition des subsides soit à l'avenir et pour toujours confiée aux sages de la nation, les confidents, les amis de leurs concitoyens ».

S'il n'offre pas de vues originales, cet ouvrage est du moins intéressant en ce qu'il donne l'idée de ce que l'on pensait un an avant la convocation des États généraux. On trouvait en somme tous les impôts mauvais et, au lieu de se préoccuper des moyens de combler le déficit, on ne songeait qu'à alléger les charges des contribuables, en établissant une imposition unique sur le revenu net des terres. La foi dans la vertu d'un impôt unique était du reste à peu près générale, et seul le choix de cet impôt variait suivant les préférences individuelles. Ainsi un *Mémoire sur la réformation des finances*, dû à M. Clément de Boissy, réclame l'abolition de la gabelle, de la taille, de l'impôt du tabac, des aides, de la capitation, des droits sur les fers, les cuirs, les toiles, les poissons, les suifs, et leur remplacement par un prélèvement sur les récoltes analogue à la dîme ecclésiastique; parmi les droits en vigueur, il ne maintient que ceux de contrôle et de timbre, ceux de douane à l'importation, et le produit des domaines royaux, des postes, du marc d'or et du monnayage. Un autre écrit, *La Voix du citoyen,* après avoir déclaré tous les impôts vexatoires, injustes et inégaux, recommande de même de leur substituer une contribution territoriale qui atteindra tous les possesseurs du sol, quelle que soit leur qualité. Au contraire, l'auteur de la brochure : *Le Vœu du roi et de la nation*, propose de répartir tous les contribuables du royaume, évalués à 2 millions de chefs de famille, entre vingt classes assujetties à une taxe progressive, variant de 3 livres 10 deniers par an à 730 livres. Le montant de cette capitation, à

laquelle personne n'échappera, est estimé par l'auteur au chiffre fantastique de 698 millions, et en outre l'État pourra conserver les droits de douane, ceux de poste et de monnayage, ainsi que les bénéfices de la loterie.

Une *Théorie générale de l'administration des finances*, par Grouber de Groubentall, évalue la production générale du royaume à 8 ou 9 milliards par an. Partant de là, elle propose de supprimer toutes les contributions et de les remplacer par un impôt unique, à répartir entre les propriétés sans aucune exception, d'après leur évaluation en capital. Elle demande en outre que la dette soit amortie, qu'à cet effet on vende les domaines de la couronne, et qu'on en verse le produit dans une caisse spéciale qui émettra des billets, lesquels seront remboursés à raison de 100 millions par an. Elle insiste également pour que la dîme ecclésiastique soit supprimée, pour que l'État mette en vente tous les biens de main-morte, qu'il place leur prix de vente en rentes 4 pour 100, et qu'il prenne à sa charge le traitement des ministres du culte. Plusieurs des idées mises en avant dans cet ouvrage devaient, à deux années de là, être adoptées par l'Assemblée constituante.

Les *Nouvelles vues sur l'administration des finances et sur l'allégement de l'impôt* contiennent l'exposé d'un autre système : il s'agit toujours d'abolir l'ensemble des impositions existantes, mais pour les remplacer on trouve ingénieux de frapper d'une légère taxe toutes les ventes d'objets naturels ou manufacturés; on fixe à 15 milliards le total annuel de ces ventes, par prudence on le réduit à 8 milliards, et on affirme qu'un si gros capital peut supporter aisément la totalité de l'impôt[1]. Quelques écrits, comme *Le Jurisconsulte national,* s'attachent exclusivement à la question théo-

[1] Lorsqu'au lendemain de la guerre franco-allemande, l'Assemblée nationale a eu à discuter un projet d'impôt sur le chiffre des affaires, personne peut-être ne savait que la même idée fiscale avait été émise dès 1788.

rique de savoir si c'est au roi ou à la nation qu'il appartient de déterminer le montant des impositions. *Le Jurisconsulte national* pose en principe que l'impôt est une part de la propriété ; or les Français possèdent le droit de propriété ; donc ils peuvent seuls accorder de nouveaux subsides. « Dans tout État policé, le souverain, quels que soient ses droits, ne peut pas mettre d'impôts sans un consentement préalable donné individuellement ou collectivement par ses sujets. Peut-être pourra-t-il à son gré, suivant la constitution de l'État, traiter avec l'étranger, faire la guerre ou la paix, sans prendre l'avis ni le consentement de personne ; mais, fût-il absolu dans tout le reste, il ne peut créer ni percevoir un seul impôt que d'après l'acquiescement libre de ceux qui le doivent payer. » Les Français ont joui primitivement du droit de s'imposer eux-mêmes, ils l'ont perdu par suite des usurpations de la royauté, mais il est imprescriptible et ils n'ont qu'à le revendiquer. Dans un temps où la nation recherchait en quelque sorte ses titres, avec quelle faveur la thèse qui précède ne devait-elle pas être accueillie ?

Enfin, des pamphlets furent rédigés à l'usage de ceux qui se souciaient moins de raisonner que de trouver un écho à la violence de leurs sentiments. L'extrait suivant, que nous empruntons à l'un de ces pamphlets : *Réflexions d'un philosophe breton à ses concitoyens*, permet de juger du ton auquel ils étaient déjà arrivés : « La noblesse et le clergé, ces deux ordres rapaces, se sont approprié tous les avantages de la société, se sont emparés de toutes les issues qui conduisent aux honneurs, aux distinctions, et ont fait tarir pour nous toutes les sources de l'aisance et de la prospérité. Ces ennemis du bonheur des peuples ne paient rien à l'État, quoiqu'ils possèdent les plus grands biens, des biens immenses : tout est à eux, rien à nous ; et avec ce rien nous sommes obligés de faire face à tous les besoins de la chose publique. Réduits à la plus affreuse misère, au désespoir,

nous venons demander au gouvernement protection contre ces usurpateurs, qui ont violé à notre égard toutes les lois de l'association ».

Ces publications et d'autres analogues attirèrent l'attention, mais aucune n'excita autant d'intérêt qu'un livre de Calonne, qui parut sous le titre de *Réponse à l'écrit de M. Necker publié en avril 1787*. Il est fort habilement composé ; il oppose aux chiffres du *Compte rendu* ceux des comptes effectifs, entre dans des détails qui ont toute l'apparence de la précision, et étaie ses affirmations de longs calculs tirés des données de la comptabilité officielle. Est-il vrai qu'il ait ramené à Calonne beaucoup de partisans, comme le prétend la *Correspondance secrète*, peu favorable pourtant à l'ancien contrôleur général ? En tout cas il calma l'ardeur de ses nombreux adversaires, qui avaient multiplié jusqu'alors les pamphlets contre lui. Quant aux lecteurs sans parti pris, voici les principaux renseignements qu'ils trouvèrent dans cette *Réponse* : le déficit, qui était de 40 millions en 1774, à la chute de Terray, et de 37 millions en 1776, à la mort de Clugny, montait à 70 millions en 1781, lorsque Necker quitta la direction des finances ; il avait atteint 80 millions au mois de novembre 1783, date de l'entrée de Calonne au contrôle général, et s'élevait à 115 millions au mois d'avril 1887, fin de son administration. De 1781 à 1787, les anticipations ont augmenté de 105 millions : 255 millions au lieu de 150. Enfin les emprunts contractés sous le règne de Louis XVI, soit directement par le roi, soit pour son compte par les pays d'États et par la ville de Paris, représentent une somme totale de 1 milliard 308,288,000 livres, sans parler de 30 millions prêtés par les fermiers généraux et de 10 millions provenant de la création de nouvelles charges, et non compris les trois emprunts ouverts par Brienne au mois de mai, au mois d'octobre et au mois de novembre 1787. L'impression que donnèrent tous ces chiffres, c'est que jamais gouvernement n'avait, en

si peu de temps, accru la dette publique dans une aussi forte proportion, ce qui n'avait pas empêché l'insuffisance des recettes de devenir de plus en plus considérable, puisque la moitié des revenus d'une année se trouvait consommée d'avance.

L'apparition de l'ouvrage dont nous venons de parler parut à Brienne on ne peut plus opportune. Le principal ministre savait en effet que Necker, soutenu par des partisans aussi zélés que nombreux, briguait de recueillir sa succession, et il espéra que son prestige de financier impeccable ne résisterait pas aux accusations contenues dans la *Réponse* de Calonne; aussi « disait-il hautement qu'il était difficile de lui répondre[1] ». D'un autre côté, étant lui-même à la veille de publier un compte rendu au roi, qui allait avouer un déficit important, il était bien aise qu'un de ses prédécesseurs essayât d'avance de persuader au public que le *Compte rendu* de 1781 contenait de grossières erreurs. Il s'était, on s'en souvient, engagé devant l'assemblée des Notables à faire connaître exactement l'état des recettes et des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Le contrôleur général Lambert se livrait depuis plusieurs mois à un vaste travail de dépouillement des ressources et des engagements de l'État; ce travail était presque terminé, et l'archevêque de Sens aspirait à ce qu'il fût favorablement accueilli.

Afin de mieux disposer les esprits, il présenta à la signature royale, au mois de mars 1788, un arrêt du Conseil et un édit relatifs aux finances. L'arrêt du Conseil, en date du 15 mars 1788, avait pour objet d'augmenter le rendement des domaines de la couronne. Il est motivé en ces termes : « Le roi, sans cesse occupé des vues d'économies et de bonifications que l'intérêt de ses peuples lui suggère, s'est fait rendre compte de l'administration et du produit de ses

[1] *Corresp. secrète*, II, 231.

domaines, et a reconnu que leur revenu est, en grande partie, absorbé par les frais de régie, d'entretien et autres. Sa Majesté a jugé, d'après un mûr examen des différents plans qui ont été mis sous ses yeux, qu'il lui sera plus profitable de mettre hors de ses mains ses domaines que d'en conserver la possession... Les frais inséparables de leur administration actuelle cesseront d'être à la charge de Sa Majesté, et ses finances s'amélioreront d'ailleurs d'une augmentation de contribution aux charges publiques ». En conséquence l'arrêt du Conseil décide que tous les domaines, terres et seigneuries qui sont affermés ou régis au nom et au profit de Sa Majesté seront concédés à titre d'engagement pour toute la durée du règne, moyennant des redevances annuelles, stipulées en blé et payables en argent, suivant le prix moyen du plus beau blé pendant les dix dernières années, et que l'évaluation de ce prix moyen sera renouvelée tous les dix ans. L'amodiation ainsi prescrite des biens royaux productifs de revenus constitua un progrès, dont les avantages avaient été depuis longtemps signalés par les économistes, et en faveur duquel s'était prononcée l'assemblée des Notables.

Quant à l'édit qui fut publié presque en même temps que l'arrêt qui précède, il était destiné à simplifier l'organisation de la trésorerie. Le préambule expose que la multiplicité des caisses dans lesquelles les revenus publics ont été jusqu'alors versés offre « des inconvénients sans nombre », qu'elle « prive souvent le Trésor royal des sommes dont il lui serait important de ne pas se dessaisir, et qui au moment où elles en sont tirées, ne sont pas toujours nécessaires pour satisfaire aux paiements auxquels elles sont destinées », enfin qu'elle a permis à quelques trésoriers de faire retomber sur le Trésor « le désordre survenu dans leur fortune ». Afin de répondre au « vœu public », ces différentes caisses seront désormais supprimées, et il n'en sera formé qu'une seule où tous les revenus seront réunis. En

conséquence, l'édit abolit les offices des gardes du Trésor royal, et ceux des trésoriers des guerres, de la marine et de la Maison du roi. Il remplace les gardes du Trésor par cinq administrateurs qui seront respectivement chargés : l'un de la centralisation des recettes et de l'acquit des dépenses ; un autre du paiement des pensions, des intérêts d'effets royaux, des remboursements et des amortissements ; un troisième des dépenses du département de la guerre ; un quatrième des dépenses de la marine et des colonies ; le dernier des dépenses de la Maison du roi, des bâtiments et des ponts et chaussées. Enfin il astreint ces cinq administrateurs à fournir chacun un cautionnement de 1,200,000 livres et leur attribue un traitement fixe de 50,000 livres.

Quelques jours plus tard, Brienne soumit à Louis XVI et à la France un compte des finances, qui est « certainement le meilleur de ceux, en petit nombre d'ailleurs, que l'ancien régime nous a légués [1] ». Le rapport au roi qui précède le *Compte rendu* expose qu'un semblable compte peut être soit « le résumé de l'estimation d'une année commune de revenu », soit « l'état des recettes et des dépenses pour une année déterminée ». Il montre que la première méthode, celle qu'avait suivie Necker, est « une source d'erreurs et d'illusions », et ne sert qu'à dissimuler le déficit. « Il y a plus : ce calcul d'une année commune s'évanouirait à chaque instant ; dans l'année où le revenu serait inférieur à la dépense, il faudrait y suppléer par un emprunt ; les intérêts de cet emprunt dérangeraient les calculs des années suivantes, et l'année commune qu'on aurait supposée finirait par n'avoir jamais existé ». La seconde méthode, celle qui consiste à présenter le tableau des recettes et dépenses d'une année déterminée est donc préférable, et le ministre l'a appliquée à l'année courante, à 1788. « C'est ce compte qui dans la pratique a une réelle utilité ; c'est ce

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, II, 238.

compte qui, renouvelé tous les ans, vous fera connaître la situation de vos finances ; c'est enfin ce compte qui peut être entendu et même jugé par les personnes les moins versées dans ces matières. » Le rapport constate ensuite que l'insuffisance des recettes ordinaires, par rapport aux dépenses ordinaires, est de 54,839,000 livres ; que les dépenses extraordinaires, couvertes par des recettes de même nature, s'élèvent à 105,898,000 livres ; qu'ainsi le déficit total, « supérieur à celui que l'examen des Notables avait pu constater », atteint 160,737,000 livres ; mais que les remboursements sont prévus pour 76,502,000 livres, que des économies ont déjà été réalisées jusqu'à concurrence de 26,788,000 livres, et que « l'accroissement des économies, la cessation de plusieurs dépenses extraordinaires, l'extinction des rentes viagères » mettront en équilibre dans un avenir prochain les charges et les revenus de l'État.

Voici maintenant les principaux tableaux du *Compte rendu :*

RECETTES ORDINAIRES.

	Livres
1. Fermes générales (y compris 2,460,000 livres pour la part attribuée au roi dans les bénéfices du bail, et 500,000 livres de remises offertes par les fermiers généraux sur leurs traitements). . . .	153,066,875
2. Recettes générales (y compris 1,316,730 livres provenant d'un reliquat des impositions de Paris et 436,000 l. de déduction sur les gages des receveurs généraux).	156,478,010
3. Régie générale (y compris 800,000 livres pour la part attribuée au roi dans l'excédent des produits, et 148,000 l. de remises sur les traitements des administrateurs).	51,940,000
4. Administrat. des domaines (y compris 700,000 l. pour la part revenant au roi dans l'excédent des produits, et 200,000 l. de remises sur les traitements des administrateurs.	51,240,000
A reporter.	412,724,885

	Livres.
Report.	412,724,885
5. Revenus casuels et marc d'or.	5,665,000
6. Ferme des postes (y compris l'augmentation résultant de la suppression des franchises). . . .	12,000,000
7. Ferme des messageries.	1,100,000
8. Fermes de Sceaux et de Poissy.	630,000
9. Droits de la Flandre maritime.	800,000
10. Régie des poudres.	500,000
11. Loterie royale.	9,860,000
12. Vingtièmes abonnés.	574,700
13. Bénéfices des monnaies.	533,774
14. Ferme des affinages.	120,000
15. Dixième.	966,751
16. États du Languedoc.	8,584,824
17. Id. de Bretagne.	6,115,400
18. Id. de Bourgogne.	3,201,508
19. Id. de Provence.	1,997,031
20. Recettes générales de Languedoc et Roussillon.	1,210,426
21. Id. de Bretagne.	496,060
22. Id. de Bresse, Bugey et Gex.	938,128
23. Id. de Provence et terres adjacentes. .	895,431
24. Id. de Pau, Bayonne et Foix.	1,260,079
25. Créance sur les États-Unis d'Amérique. . .	1,600,000
26. Forges de la Chaussade.	80,000
27. Fonds des villes pour les fortifications. . .	561,552
	472,415,549
Les déductions pour charges et assignations sur les diverses recettes ci-dessus spécifiées s'élèvent à.	260,706,572
Reste net pour le Trésor royal. . . .	211,708,977

RECETTES EXTRAORDINAIRES.

	Livres.
Emprunt de novembre 1787.	120,000,000
Reste à recevoir sur un emprunt du Languedoc.	10,000,000
Emprunt de Provence.	3,000,000
Rachat par le Languedoc des 4 sous pour livre de la capitation.	3,000,000
Rachat par la Bourgogne.	1,200,000
Avances des fermiers généraux, sans intérêt. .	2,500,000
A reporter.	139,700,000

	Livres.
Report.	139,700,000
Fonds à remettre par la Compag. des assurances[1].	11,400,000
Fonds en caisse au 1er janvier 1788.	8,000,000
Intérêts de contrats sur le clergé et autres recettes.	450,000
Reste d'un emprunt de la Flandre maritime. . .	2,027,500
Id. ouvert à Gênes.	1,200,000
Bonifications de recettes en 1788.	5,353,000
Total des recettes extraordinaires. . .	168,130,500

Dépenses à payer par le Trésor royal, déduction faite des réductions déjà effectuées :

	Livres.
1. Département de la guerre, maison militaire du roi, extraordinaire des guerres, artillerie et maréchaussée.	100,230,000
2. Marine et colonies.	45,000,000
3. Affaires étrangères et Ligues suisses. . . .	9,130,000
4. Maisons du roi, de la reine, etc., et les bâtiments.	23,066,000
5. Maisons des frères et des neveux du roi. . .	7,612,000
6. Appointements des personnes attachées à la Maison du roi et à la famille royale.	1,239,700
7. Pensions.	27,000,000
8. Ponts et chaussées.	2,010,000
9. Mendicité.	950,000
10. Liquidation de l'ancienne Compagnie des Indes.	300,000
11. Supplément à fournir pour le payement des rentes, en sus des prélèvements faits sur le produit de la Ferme, de la régie, etc.	13,408,000
12. Rentes et indemnités pour acquisitions et échanges.	4,218,200
13. Remboursements, appointements et traitements divers.	1,408,900
14. Intérêts d'emprunts.	22,084,000
A reporter.	257,656,800

[1] Il s'agit ici de la *Compagnie royale des assurances sur la vie*, qui avait été autorisée par un arrêt du Conseil du 3 novembre 1787, et qui, en échange du privilège d'assurer sur la vie, avait pris l'engagement de verser au Trésor une douzaine de millions à 5 pour 100 d'intérêts. Elle en versa 5 au mois de mars 1788.

	Livres.
Report.	257,656,800
15. Intérêts et frais d'anticipations.	14,860,000
16. Gages du Conseil.	4,057,000
17. Gages des offices du Point d'honneur. . .	360,000
18. Gardes du Trésor, trésoriers généraux, etc.	3,169,900
19. Dépenses civiles de la Corse.	250,000
20. Secours aux familles acadiennes.	18,000
21. Mines.	90,000
22. Haras.	354,000
23. Écoles vétérinaires.	72,000
24. Dépenses de Paris, police générale, maréchaussée de l'Ile-de-France.	3,331,300
25. Académies, gens de lettres.	323,000
26. Bibliothèque du roi.	120,000
27. Jardin du roi, cabinet d'histoire naturelle. .	107,000
28. Imprimerie royale.	90,000
29. Monnaies et médailles.	42,500
30. Hôpitaux et enfants trouvés.	743,000
31. Secours à des communautés religieuses. .	452,500
32. Forges de la Chaussade.	74,000
33. Indemnités pour suppressions dans les Maisons du roi et de la reine.	683,369
	286,834,369
Dépenses extraordinaires et remboursements. .	85,612,100
Total des dépenses ordinaires et extraordinaires.	372,446,469
Comme les recettes ordinaires restant dans le Trésor, défalcation faite de celles affectées à divers objets sont, ainsi qu'on l'a vu, de.	211,708,977
Le déficit se trouve être de.	160,737,492

D'après un autre tableau, ce déficit se subdivise en ordinaire et extraordinaire.

Le premier résulte de ce que les dépenses ordinaires, tant celles assignées sur certains revenus que celles acquittées par le Trésor directement, montent à. .	Livres. 527,255,089
Tandis que la totalité des recettes de même nature n'est que de.	472,415,549
D'où il suit que le déficit ordinaire ne dépasse pas	54,839,540

	Livres.
Report.	54,839,540
Le second provient des remboursements pour. .	76,502,367
De dépenses extraordinaires pour.	29,395,585
La réunion de ces trois sommes forme le déficit total de.	160,737,492

Brienne et le contrôleur général Lambert avaient eu raison d'établir une distinction entre le déficit en quelque sorte permanent et le déficit temporaire : celui-ci en effet avait pour cause la nécessité de parer à des dettes qui venaient à échéance ainsi qu'à des dépenses qui ne devaient pas se renouveler. Cependant les lecteurs du *Compte rendu* de 1788 furent à bon droit effrayés de l'écart de près de 55 millions existant entre les recettes et les dépenses normales, car il en résultait que les premières étaient annuellement inférieures aux secondes de plus d'un dixième, ce qui est une insuffisance difficile à combler, il faut en convenir. Mais ce qui les inquiéta encore bien plus, ce fut d'apprendre que le déficit temporaire s'élevait à 106 millions. L'arriéré des exercices antérieurs, ou comme on disait à cette époque, la dette exigible, atteignait donc un chiffre énorme ! « Combien une année qui s'ouvrait avec des charges croissantes, lorsque déjà la moitié de son revenu avait été absorbée par des dépenses, laissait d'inquiétude à tous les porteurs de titres sur l'État, à tous ceux surtout qui, comme les rentiers, étaient à la merci de leur débiteur pour le paiement de leurs revenus ! Combien de germes de mécontentement devaient fermenter dans cette classe si nombreuse de créanciers des ministères, presque tous débiteurs eux-mêmes de ce qu'ils avaient fourni, et qui associaient ainsi à leurs plaintes contre le gouvernement tous ceux que son inexactitude associait à leurs souffrances[1] ! » Les informations du *Compte rendu* excitèrent en conséquence une

[1] Mollien, *Mém. d'un ministre du Trésor*, I, 113.

foule de gens à reporter toutes leurs espérances vers les États généraux. Et pourtant le *Compte rendu* indiquait clairement que l'intention des ministres était de ne convoquer cette assemblée que le plus tard possible, à l'expiration du délai de cinq ans dont avait parlé le roi à la séance du 19 novembre 1787 ! Leur irritation fut grande de voir ainsi ajournée une mesure dont ils espéraient le salut des finances, et ils se montrèrent d'autant plus sévères pour la publication de l'archevêque de Sens.

Quant au parlement, il résolut de profiter du mécontentement qu'elle soulevait pour diriger une nouvelle attaque contre le gouvernement. Instruit des vues opposées de Lamoignon et de Brienne à son égard, et persuadé sans doute que le principal ministre continuerait de ne pas vouloir ou de ne pas oser porter la moindre atteinte à ses antiques privilèges, il adopta, le 11 avril 1788, de longues remontrances contre la façon dont les choses s'étaient passées à la séance royale du 19 novembre, et taxa d'illégalité la publication de l'édit d'emprunt faite à la suite de cette séance. Si l'édit était illégal, l'emprunt ne l'était-il pas ? Les remontrances ne craignirent pas de dire à ce sujet : « Votre parlement n'ignore pas que des capitalistes de bonne foi, rassurés par les caractères extérieurs de l'édit imprimé, ont porté leurs fonds à l'emprunt de 120 millions ouvert pour cette année. Leur confiance serait-elle trompé ? Ce n'est pas l'intention de votre parlement. Il est possible d'assurer leur créance. A la vérité, le moyen n'est plus dans les mains de votre parlement. Mais il reste aux prêteurs une ressource dans l'assemblée des États généraux. Les États généraux pèseront dans leur sagesse les circonstances publiques, ils sentiront tout ce qu'exige la dignité de la nation, et leur zèle éclairé confondra sans doute l'emprunt déjà rempli avec les dettes consacrées par la loi ». Ce langage était de nature à jeter le trouble dans l'esprit des capitalistes qui venaient d'apporter leur argent au Tré-

sor, et par cela même il rendait à peu près irréalisables les emprunts successifs annoncés par l'édit de novembre : il compromettait donc le crédit public, dans un moment où le recours au crédit était la seule ressource de l'État. En outre, par l'invocation qu'il contenait aux États généraux, il était en opposition absolue avec les tendances du *Compte rendu*. Les remontrances du 11 avril constituèrent en conséquence un véritable acte de provocation vis-à-vis du ministère, et celui-ci, à bon droit indigné, mit dans la bouche du roi une réponse sévère. Cette réponse, en date du 17 avril, contient en effet le passage suivant : « Si la pluralité dans mes cours forçait ma volonté, la monarchie ne serait plus qu'une aristocratie de magistrats, aussi contraire aux droits et aux intérêts de la nation qu'à ceux de la souveraineté... Je dois garantir la nation d'un pareil malheur[1] ». La thèse soutenue par le roi, c'est qu'il est le législateur suprême, et qu'à l'exemple de ses prédécesseurs il fera respecter sa volonté, « non seulement sans égard à la pluralité des suffrages, mais contre cette pluralité même, et malgré la résistance des parlements ». Affirmation imprudente, car le pays était de moins en moins disposé à s'incliner devant le principe de l'autorité absolue du monarque !

« La fermentation s'accroît de jour en jour, et commence à bouillonner dans quelques classes de la capitale. On prétend que M. l'archevêque de Sens a été pendu en effigie par une troupe de mutins... Les alarmes que cause la disposition presque générale de la nation font penser très sérieusement à la convocation des États généraux. » Telles sont les nouvelles que notait, à la date du 20 avril, la *Correspondance secrète*, et deux jours plus tard elle donnait l'information suivante[2] : « Les intendants de province ont reçu

[1] En accusant les magistrats de former « une aristocratie », Brienne et Lamoignon cherchaient à se venger des injures que le parlement leur avait adressées le 11 avril; il avait, en effet, dénoncé « leur despotisme, leur intrigue, leur ambition ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 248, 249.

le 20 de ce mois l'ordre de se rendre sans délai dans leur généralité. Un ordre semblable a été donné aux commandants. Tout concourt à annoncer un coup violent et prochain. Quelques spéculateurs le fixent au 4 de mai. Au moins est-il certain que vingt ouvriers d'imprimerie ont été appelés à Versailles et y travaillent jour et nuit dans le plus grand secret, et sans avoir la permission de sortir de leur atelier : quatre sentinelles en gardent les portes. La refonte des parlements en est évidemment le premier objet. Le roi dit hautement qu'il s'ennuie d'être en tutelle bourgeoise ; il veut s'en affranchir ». Ainsi le bruit qui courait depuis deux mois, et d'après lequel le gouvernement allait enlever à la magistrature toutes attributions politiques, semblait être à la veille de se réaliser. Chacun, suivant son opinion, s'en réjouissait ou s'en indignait. Les ministres avaient au surplus fait effort pour rendre l'opinion publique favorable à ce changement. Lamoignon s'était adressé à Mirabeau, et avait obtenu qu'il composât une brochure contre les parlements. Cette brochure parut au mois d'avril, sous le titre de *Réponse aux alarmes des bons citoyens*. Elle accuse les membres des cours souveraines de se laisser guider par des considérations d'intérêt personnel, d'avoir repoussé la subvention territoriale afin d'échapper au payement de cet impôt, et d'avoir peu à peu usurpé un pouvoir législatif incompatible avec les fonctions judiciaires. Mais en même temps elle soutient que « le roi n'a pas d'autre intérêt que de rendre aux citoyens les droits qui leur appartiennent et d'associer la majesté du trône à celle de la nation », elle réclame des assemblées nationales périodiques et fait remarquer que « le prince qui a rétabli les assemblées provinciales et convoqué les Notables, n'aura point promis en vain la convocation des États généraux [1] ».

[1] Tout en attaquant les prétentions parlementaires, le futur orateur de la Constituante n'entendait pas, c'est une justice à lui rendre, sacrifier les droits de la nation. Ainsi, le 18 avril 1788, il adressa à M. de

La conclusion qui se dégageait de l'écrit de Mirabeau était donc que l'organisation des parlements pouvait être modifiée sans dommage pour les citoyens, et que ceux-ci trouveraient au contraire dans les États généraux des garanties infiniment supérieures. En résumé, une crise paraissait imminente, mais quelles en seraient les suites? A cet égard personne n'était rassuré, et bien des gens partageaient l'opinion que le comte de Mercy exprimait en ces termes : « Il paraît que l'on médite le projet de réduire les parlements aux simples fonctions de judicature et d'établir une cour plénière. Il est peu vraisemblable qu'une tentative de cette importance, et qui changerait la constitution de la monarchie, puisse réussir entre les mains de ceux qui l'ont imaginée [1] ».

II

Pour qu'un coup d'État soit couronné de succès, il faut autant de secret dans sa préparation que de vigueur dans son exécution. Or, la première des conditions manqua entièrement à celui que Brienne et Lamoignon étaient décidés à accomplir. A la vérité, le roi et la reine croyaient le contraire : on en a la preuve dans ce passage d'une lettre en date du 24 avril, écrite par Marie-Antoinette à son frère

Montmorin une lettre où nous lisons ceci : « Eh! ne voyez-vous pas, monsieur le comte, qu'au premier mot solennel qui indiquera d'une manière précise la convocation des États généraux, tout sera calmé? Que les bons citoyens, les hommes paisibles, seront remplis d'espoir et de docilité à cet instant même? Que si le gouvernement a besoin de secours momentanés, d'un crédit temporaire, c'est encore là le meilleur moyen de se les procurer, parce que les États généraux sont aussi nécessaires comme la seule ressource de finances que comme moyen unique de constituer le royaume? » (De Loménie, *Les Mirabeau*, IV, 114.)

[1] *Corresp. de Mercy;* lettre de Mercy à Kaunitz, 25 avril 1788, II, 175.

Joseph II[1] : « Nous sommes au moment de faire de grands changements dans les parlements... Il me semble qu'on a pris toutes les mesures et précautions compatibles avec le plus grand secret, qui était nécessaire ». Au contraire, depuis deux mois, les projets du gouvernement étaient parfaitement connus. Les magistrats savaient même si bien ce qui les menaçait[2], que pour mieux se protéger ils résolurent de se couvrir de l'assentiment public en censurant une fois de plus le pouvoir et en s'érigeant en défenseurs de l'intérêt des contribuables.

Le 29 avril, le parlement tient donc une assemblée générale ; les pairs sont présents, et un jeune conseiller des enquêtes, Goislard de Montsabert, prononce un long discours pour dénoncer les abus commis par l'administration dans la perception des vingtièmes. « J'ai l'honneur, dit-il, de déférer à la cour un abus contraire aux lois et à la tranquillité des citoyens. Des particuliers, connus sous le nom de contrôleurs des vingtièmes, munis d'ordres ministériels, sont répandus dans les campagnes, ils parcourent plusieurs provinces du ressort de la cour ; ils adressent des ordres circulaires aux syndics des paroisses ». Ces ordres prescrivent d'augmenter les cotes des contribuables dont les revenus seraient reconnus supérieurs à ceux pour lesquels ils acquittent l'impôt. Or, le parlement a toujours soutenu la doctrine de la fixité des cotes individuelles, et l'édit du 25 février 1780, portant prorogation du second vingtième, stipule que « les cotes des propriétaires ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, être augmentées ni examinées de nouveau ». Il est vrai que l'édit du mois de septembre 1787 dispose qu'à l'avenir les vingtièmes seront perçus « sur l'universalité des biens qui y sont soumis, et ce dans la juste proportion des revenus effectifs qui doivent sup-

[1] *Corresp. de Mercy et de Joseph II*, II, 174.

[2] « Le parlement n'ignorait rien de ce qui se tramait. » (Sallier, *Annales françaises*, 141.)

porter lesdites impositions »; mais cet édit se réfère à la législation existante, et « il est absurde de supposer une extension contre laquelle les principes, les lois antérieures, la volonté de la compagnie, l'édit même, résistent également[1] ». Dans la séance du 19 novembre, le roi n'a-t-il pas d'ailleurs promis que de nouveaux impôts ne seraient pas établis ? Or, « les augmentations des cotes seraient, sans contredit, un impôt tout nouveau... Les extensions des vingtièmes sont donc contraires au vœu du roi, à sa volonté légitime ; elles alarmeront sans doute sa justice ». Aussitôt cette harangue finie, la cour s'empresse de prendre un arrêté par lequel elle invite « les gens du roi » à commencer une instruction relativement à la conduite des contrôleurs des vingtièmes. Les motifs de cet arrêté sont : « Que l'augmentation progressive des vingtièmes, sur l'augmentation progressive des revenus, serait destructive de la propriété des citoyens et de leur industrie, et que l'édit de septembre, vérifié à Troyes, ne l'a point autorisée ».

Ainsi le parlement, non content d'avoir détourné quelques jours auparavant les capitalistes de prêter de l'argent à l'État, excite maintenant les contribuables à ne pas payer l'impôt et menace de poursuites les agents du fisc : le gouvernement néanmoins ne sévit pas encore. Sa longanimité fait croire aux magistrats que plus ils se montreront arrogants, moins on osera les frapper. En conséquence, ils se réunissent de nouveau le 3 mai, et d'Eprémesnil, qui est parvenu à se procurer une épreuve du projet d'édit concernant la cour plénière, leur dénonce les attentats préparés contre la magistrature. Aussitôt, sur sa proposition, ils proclament que les entreprises des ministres n'ont pour

[1] Il fallait toute la passion des parlementaires pour nier que l'édit du mois de septembre précédent autorisât une perception des vingtièmes plus rigoureuse que par le passé. Le texte était formel, et le parlement, alors exilé à Troyes, avait consenti à ce que l'impôt frappât les revenus d'une manière plus exacte, parce que c'était la condition expresse de son rappel.

but que de se dispenser de convoquer les États généraux, et qu'elles ne laissent « à la nation d'autre ressource qu'une déclaration précise par la cour des maximes qu'elle est chargée de maintenir ». Cette déclaration des droits, prélude de celle de l'Assemblée constituante, affirme, entre autres maximes, « le droit de la nation d'accorder librement les subsides, par l'organe des États généraux, régulièrement convoqués et composés; le droit des cours de vérifier dans chaque province les volontés du roi; le droit de chaque citoyen de n'être jamais traduit en aucune matière par-devant d'autres que ses juges naturels, qui sont ceux que la loi lui désigne; et le droit de n'être arrêté que pour être remis sans délai entre les mains de juges compétents ». En outre les membres du parlement jurent à l'unanimité qu'aucun d'eux « ne prendra place dans aucune compagnie qui ne serait pas la cour elle-même, composée des mêmes personnages et revêtue des mêmes droits ». Le lendemain ils siègent encore et adoptent des remontrances pour protester contre la politique du ministère. « Les ministres, disent-ils, ne doutent pas de nos pouvoirs, ils rendent justice à nos bonnes intentions, tant qu'ils espèrent abuser de nos suffrages pour accabler la nation d'emprunts ou d'impôts, et ne voient plus en nous que d'ambitieux aristocrates, quand nous refusons de favoriser ou de partager leur despotisme. Non, Sire, point d'aristocratie en France, mais point de despotisme. Telle est la constitution : tel est aussi le vœu de votre parlement, et l'intérêt de Votre Majesté. » Ils démontrent ensuite longuement que la volonté du roi n'est pas toute-puissante en France, que le roi est tenu de respecter la loi, et que s'il lui appartient de tenir des lits de justice, il ne doit pas oublier « que le règne du feu roi, marqué par tant de lits de justice, l'est aussi par l'excès des impôts, des emprunts et des profusions ».

Le parlement eût été un corps électif, ayant pour devoir

de défendre les droits de ses commettants violés par le pouvoir exécutif, qu'il n'aurait pas pu déployer une plus hautaine fermeté. Le ministère se lassa d'être bravé, et il donna l'ordre d'arrêter dans la nuit d'Eprémesnil et Goislard de Montsabert. Mais soit trahison, soit maladresse, ceux-ci furent prévenus, et l'on sait ce qui se passa ensuite : la retraite des deux magistrats au sein de la cour, l'arrêté par lequel elle les mit « sous la sauvegarde du roi et de la loi », la députation qu'elle envoya à Versailles, l'investissement des salles du parlement par les gardes françaises, l'assemblée siégeant en permanence toute la journée du 5 mai et toute la nuit, enfin d'Eprémesnil et Goislard enlevés de leurs sièges malgré les protestations de leurs collègues. Ces divers incidents sont trop connus pour que nous ayons à les raconter. Il nous suffira de faire remarquer que si dans le monde du Palais et dans une partie de la bourgeoisie ils excitèrent une vive irritation, ils ne causèrent au contraire dans le peuple, toujours prêt à applaudir aux coups de force, « pas d'autre émotion que celle de la curiosité [1] ». Dans ces conditions, le moment parut enfin venu à Brienne de réaliser les changements législatifs sur lesquels les ministres s'étaient mis d'accord, et un lit de justice, auquel les princes du sang, les pairs et les grands officiers de la couronne furent invités à se rendre, fut convoqué pour le 8 mai à Versailles.

« Il n'est point d'écart auquel mon parlement de Paris ne se soit livré depuis une année. » Ainsi débute le discours par lequel Louis XVI ouvrit la séance. Après s'être plaint également de l'attitude des parlements de province, le roi ajoute : « Je veux convertir un moment de crise en une époque salutaire pour mes sujets; commencer la

[1] *Corresp. secrète*, II, 253. — Weber dit de même (*Mém.*, 128) : « Il n'y eut pas l'ombre de mouvement », et le marquis de Clermont-Gallerande (*Mém.*, I, 38) : « Soit indifférence, soit qu'il fût frappé de ce coup imprévu de l'autorité, il est remarquable que le peuple ne témoigna qu'un intérêt très léger pour le parlement ».

réformation de l'ordre judiciaire par celle des tribunaux, qui en doit être la base; procurer aux justiciables une justice plus prompte et moins dispendieuse... Il faut à un grand État un seul roi, une seule loi, un seul enregistrement; des tribunaux d'un ressort peu étendu, chargés de juger le plus grand nombre des procès; des parlements auxquels les plus importants seront réservés; une Cour unique, dépositaire des lois communes à tout le royaume, et chargée de leur enregistrement; enfin des États généraux, assemblés non une fois, mais toutes les fois que les besoins de l'État l'exigeront. Telle est la restauration que mon amour pour mes sujets a préparée, et consacre aujourd'hui pour leur bonheur ». C'était là un vaste plan de réformes. Les motifs et les détails de ces réformes furent développés par le garde des sceaux dans une série de discours remarquables; puis lecture fut donnée d'une ordonnance instituant dans le ressort de tous les parlements un certain nombre de grands bailliages et de présidiaux, et leur attribuant la connaissance de la plupart des affaires civiles et criminelles, d'un édit supprimant les tribunaux d'exception, d'un autre portant suppression de deux chambres des enquêtes dans le parlement de Paris, d'un troisième créant une Cour plénière investie du droit d'enregistrement au lieu et place des parlements, et de deux déclarations, l'une réformant la procédure criminelle, l'autre suspendant jusqu'à nouvel ordre le parlement de Paris de l'exercice de ses fonctions. Il ne rentre pas dans l'objet de nos études de discuter le mérite et l'opportunité de ces différentes mesures; il nous suffira de dire qu'en légiférant sur des points aussi importants et en bouleversant l'antique organisation judiciaire de la France, Louis XVI ne parvint même pas à intimider les magistrats dont il se proposait de vaincre la résistance. Avant que la séance du 8 mai ne fût levée, le premier président du parlement protesta, en effet, contre tout ce qui venait

de se faire, déclara que l'autorité royale n'avait pas le droit de violer « les lois fondamentales du royaume », qu'elle ne serait aimée « qu'autant qu'elle serait tempérée par la justice et la conservation des formes anciennes », et que les innovations consacrées dans le lit de justice étaient le châtiment immérité de « la réclamation du parlement pour que les impôts fussent délibérés et consentis par la nation assemblée légalement en États généraux ». A la Cour des aides et à la Chambre des comptes, où le comte de Provence et le comte d'Artois avaient été envoyés le même jour pour faire procéder à l'enregistrement des édits, les protestations furent aussi très vigoureuses; le premier président de la Cour des aides, M. de Barentin, dénonça « le renversement de la constitution française », et celui de la Chambre des comptes, M. de Nicolaÿ, exprima la crainte que ce jour, où se déployait dans sa toute-puissance l'autorité royale, ne devînt « l'époque tristement mémorable de la décadence ou de la subversion des lois ». Grâce à la faiblesse de Louis XVI et de ses conseillers, la date du 8 mai 1788 est au contraire celle à partir de laquelle le pouvoir royal, attaqué et bravé constamment, cessa de plus en plus d'inspirer le respect.

Lorsqu'un gouvernement jusqu'alors timide est entré dans la voie des rigueurs et du despotisme, il ne peut plus, en effet, l'abandonner sans se déconsidérer; son incurable timidité ressort d'autant mieux qu'il a momentanément essayé de faire preuve d'énergie. Or, dès le lendemain du lit de justice, Brienne manifesta de l'hésitation. A la vérité, ceux des membres du parlement qui avaient été désignés pour faire partie de la cour plénière, reçurent l'ordre de se rendre le 9 mai au palais de Versailles, et ils apprirent de la bouche du roi « qu'il persisterait toujours dans l'exécution d'un plan qui avait pour but l'ordre général de son royaume et le bonheur de ses sujets », et qu'il les convoquerait de nouveau quand il aurait déterminé les autres

personnes qui siégeraient avec eux dans la cour plénière. Mais la séance se borna à cette déclaration; la cour plénière qui, pour être prise au sérieux, aurait eu besoin d'être immédiatement complétée et d'affirmer son existence par de fréquentes délibérations, ne fut pas réunie, et la nomination des personnages qui, d'après l'édit de création, auraient dû la composer, n'eut jamais lieu. Bien plus : les magistrats que le roi y avait appelés signèrent tous une lettre où ils disaient n'avoir obéi à la convocation « que par suite d'une obéissance purement passive », et que de leur présence il ne pouvait être « induit aucune sorte de consentement ou d'acquiescement à la formation de la cour plénière ». De leur côté, les pairs annoncèrent l'intention de protester contre la création de cette cour, où les ministres avaient eu le tort de les introduire contrairement à leur gré. « Le premier ministre se trouva tout à coup ne sachant que résoudre. Les magistrats retenus à Versailles par l'ordre du roi, erraient dans les rues de la ville ou dans les appartements du château, sans jamais entrer dans la chambre préparée pour leur séance. Il fallut les renvoyer dans leurs terres, pour se donner le temps d'imaginer une conduite à tenir. On bafoua, ou chansonna de toute part cette malheureuse cour plénière, morte avant d'être née[1]. »

Quel accueil les édits de mai reçurent-ils du public ? Il faut distinguer. La nombreuse clientèle du Palais et la jeunesse turbulente occupée chez les hommes de loi crièrent à la tyrannie ; des manifestations se produisirent sur la voie publique, on afficha sur les murs des placards aussi inju-

[1] Weber, *Mém.*, 135. — « On parle, dit-on, du mariage de très haut et très puissant seigneur Monseigneur Déficit, avec très haute et très puissante demoiselle Plénière; mais il s'élève, ajoute-t-on, de grandes difficultés contre cette alliance : la première, c'est que Monseigneur est d'une taille énorme, et mademoiselle très petite et très peu formée; on prétend aussi que l'union serait incestueuse, tous deux étant enfants du même lit. » (*Corresp. de Grimm*, XV, 260.)

rieux pour le roi que pour les ministres[1], les meneurs parvinrent aisément à raccoler des complices dans la populace, le guet fut pourchassé, quelques-uns de ses postes furent enlevés et pillés, et les désordres, peu graves du reste en eux-mêmes, durèrent jusqu'au commencement de juin, parce que les soldats de police avaient reçu l'instruction formelle de ne pas se servir de leurs armes.

Dans le reste de la bourgeoisie, les impressions furent diverses : « Les partisans des édits, raconte un contemporain[2], disent que les parlements sont mauvais juges, que leur administration était pleine d'abus ; qu'il faut de l'uniformité dans une monarchie ; que les parlements se sont opposés à la subvention territoriale pour n'être pas imposés et par intérêt personnel, qu'ils ont de la morgue, que le roi doit être maître, etc. Les autres répondent qu'il faut envisager ici non les abus réels de l'administration de la justice, mais le renversement de la seule et frêle barrière qui restât contre les volontés des ministres ; que les parlements tiennent formellement des États de Blois le droit d'enregistrer et vérifier en l'absence des États ; que par esprit de corps, contradicteurs et surveillants des officiers du souverain, ils dénonçaient des abus journaliers d'autorité, des lettres de cachet, des extorsions d'impôts par arrêts du Conseil, des évocations de faveur au Conseil, etc.; qu'enfin cette cour plénière n'étant qu'un conseil aulique, il ne reste aucun corps intermédiaire dans la monarchie ; que les grands étant sans courage pour résister, et la nation zéro, les parlements une fois anéantis, les ministres réduisent la monarchie au despotisme le plus illimité ». Un autre écri-

[1] L'un de ces placards portait :

Palais à louer,
Parlement à vendre,
Ministres à pendre,
Couronne à donner.

[2] Mallet du Pan, *Mém. et corresp.*, I, 149.

vain du temps[1], après avoir énuméré les motifs que l'on avait d'applaudir aux édits de mai, à cause des améliorations qu'ils apportaient à l'administration de la justice et à la procédure criminelle, ajoute : « Mais, d'un côté, en attendant la convocation des États généraux, l'on voyait dans les parlements renverser la seule barrière qui jusque-là pût s'opposer au despotisme des ministres ; de l'autre, cette cour plénière, dont le nom seul aurait été une cause de défaveur, présentait une idée de tribunal oligarchique, d'autant plus redoutable qu'il serait revêtu de toute la force publique et de tout l'appareil des lois... Ainsi, dans le lit de justice, la nation ne vit qu'un despotisme déguisé sous de spécieux avantages ». Plus on prit le temps de la réflexion, et plus l'opinion se répandit que la suppression des parlements livrait le pays aux fantaisies du pouvoir absolu ; le gouvernement, débarrassé de l'opposition parlementaire et sûr de l'assentiment de la cour plénière, que l'on se représentait d'avance comme asservie aux ministres, ne pouvait-il pas maintenant augmenter les impositions autant qu'il le voudrait[2] ? Dans un de ses discours du 8 mai, Lamoignon avait, il est vrai, annoncé que « jusqu'à la convocation des États généraux, le roi se proposait de ne rien ajouter aux impôts, et que si par malheur une guerre imprévue ou d'autres nécessités urgentes de l'État rendaient indispensables de nouvelles perceptions, ce ne serait que provisoirement » ; le préambule de l'édit relatif à la cour plénière avait promis de même qu'en cas « de circonstances extraordinaires, de besoins pressants », il ne serait établi que « des

[1] Marmontel, *Mém.*, II, 251.

[2] « Nombre de petits propriétaires savaient très bien que le débat avait commencé au sujet de l'égale répartition de l'impôt, et que les parlements s'étaient prononcés pour le maintien des privilèges. Néanmoins, comment approuver que les ministres eussent à leur disposition la fortune publique et remissent le droit d'enregistrement à une cour plénière dont on se représentait chaque membre comme un servile courtisan? » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 68.)

impôts passagers ». Mais chacun savait que la plupart des taxes avaient été créées ou accrues à titre provisoire, ce qui ne les avait pas empêchées de durer. La défiance inspirée par le gouvernement alla donc en grandissant, les États généraux parurent pouvoir seuls garantir la France contre l'aggravation des charges publiques, et La Fayette, témoin des embarras qui assaillaient les ministres, écrivit à Washington : « Au milieu de ces troubles et de cette anarchie, les amis de la liberté se fortifient journellement, ferment l'oreille à toute négociation et disent qu'il leur faut une assemblée nationale ou rien[1]. »

Le courant de l'opinion publique en faveur d'une intervention directe de la nation dans les affaires publiques ne tarda pas en effet à s'accentuer, et des écrits parurent pour réclamer les États généraux. L'un de ces écrits, signé du comte de Mirabeau et publié sous le titre de *Suite de la dénonciation de l'agiotage*, soutint que le moment était venu de consulter le pays. La première partie de la brochure contient des développements aujourd'hui sans intérêt, mais son dernier chapitre est consacré à la politique et indique le remède qui convient à la situation troublée de la France. Après avoir rappelé « les désordres de tout genre introduits dans les finances par des ministres déprédateurs, le système meurtrier des emprunts sans impôts qui fait l'admiration des ignorants et l'effroi des sages, et l'obscurité profonde qui couvre les finances de l'État », l'auteur s'écrie : « Donnez à la France une constitution ; rendez la dette vraiment nationale, en intéressant les sujets à sa reconnaissance par la certitude qu'ils décrèteront désormais eux-mêmes leurs tributs ; substituez le crédit de l'État à celui des ministres ; établissez sur le droit du refus la confiance et le désir de donner ; fondez sur les impôts que vous n'obtiendrez jamais d'une manière vraiment efficace qu'en laissant

[1] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 228.

aux contribuables le soin de les voter, les indubitables hypothèques nécessaires pour liquider et alléger la dette,... et tout sera possible, tout sera facile. Eh ! la Grande Bretagne a-t-elle jamais eu d'autre levier pour supporter ses charges énormes et déployer sa puissance, que le droit de voter ou de refuser l'impôt, et le respect inviolable de la foi publique ? » Adversaire déclaré des parlements, Mirabeau félicite le gouvernement « de la grande et salutaire révolution qu'il vient de commencer », mais il s'empresse d'ajouter : « Dans mon opinion personnelle, la guerre aux parlements ne doit être faite qu'en présence de la nation ; là, et seulement là, ils peuvent et doivent être circonscrits dans leur caractère de ministres de la justice. Toute leur force est dans la détresse du gouvernement et le mécontentement des peuples. La méfiance publique, les embarras du fisc, les difficultés de tout genre s'évanouiront le jour de la convocation d'une assemblée nationale, et les corps judiciaires, qui n'ont feint de la provoquer que pour obtenir de meilleures conditions du gouvernement, seront un hors-d'œuvre dans la constitution nationale... Mais si la volonté d'un seul devait faire désormais notre loi, pourquoi nous mêlerions-nous des disputes qui s'élèvent entre le monarque et les mandataires de son autorité ? Qu'aurions-nous à perdre à cette guerre ? Ou plutôt comment ne serions-nous pas tentés d'encourager la résistances des seuls corps qui aient conservé le droit de composer avec cette terrible volonté ?... Il n'y a de difficultés graves à craindre dans la crise où le royaume paraît plongé, que celles qui résulteraient de cette terrible maladie des ministres, de ne pouvoir pas se résoudre à donner aujourd'hui ce qui leur sera infailliblement arraché demain. Il est impossible que ces vérités simples aient échappé au gouvernement ; il est impossible qu'on ne recourre pas aux États généraux, ne fût-ce que comme à la dernière ressource de nos finances ; et Louis XVI n'a pas mérité que dans une si grande révolution,

on lui supposât une vue si courte, un sentiment si aride ». Le raisonnement de Mirabeau était d'une logique pressante. Mais Brienne était précisément de ces ministres qui ont besoin d'avoir la main forcée, et s'il envisageait comme possible la convocation des États généraux, il n'avait pas encore pris la résolution d'y avoir recours. Il laissa donc les idées propagées par Mirabeau faire leur chemin dans toutes les classes de la population, et en attendant le jour prochain où il devait s'y rallier lui-même, il s'occupa de procurer de l'argent au Trésor.

Le moyen qui semblait tout indiqué était de profiter de la docilité de la cour plénière pour augmenter quelques impôts. Mais l'archevêque craignit de légitimer ainsi les critiques dirigées contre la création de la cour. Il préféra en conséquence ne pas accroître les charges des contribuables, et il crut pouvoir obtenir un secours du clergé. Espérant posséder encore sur l'ordre ecclésiastique l'ascendant dont il avait joui autrefois, il se proposa de faire appel à sa générosité, de lui démontrer combien il avait intérêt à éviter la réunion des États généraux, de peur qu'ils ne lui enlevassent sa situation d'ordre privilégié, et de lui demander dans une assemblée extraordinaire d'aider le Trésor aux abois, soit en consentant à l'imposition des biens de l'Église, soit en sacrifiant, au moins en partie, les biens des couvents. « Mais le ministre, dès ses premiers entretiens avec les prélats, vit qu'il fallait abandonner son vaste projet : il trouvait les esprits si mal disposés, qu'il n'osa solliciter qu'une faible somme de 1,800,000 livres pour l'année courante, et une somme égale pour 1789; encore joignit-il à sa demande la promesse du roi que les formes d'administration du clergé seraient conservées [1]. » Si modeste que fût le subside réclamé, il ne fut cependant pas accordé. L'évêque de Blois, M. de Thémines, soutint qu'il était du

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 77.

devoir du clergé de donner son avis, en tant que premier ordre de l'État, sur la direction imprimée aux affaires publiques, et, sur sa proposition, une commission de quinze membres fut chargée de rédiger des remontrances qui seraient adressées au roi, avant qu'on ne délibérât sur la concession d'un don gratuit.

En apprenant cette décision, Brienne éprouva une vive déception, mais il laissa le travail des remontrances se poursuivre tranquillement. Il aurait dû pourtant avertir l'assemblée du clergé qu'elle allait commettre une usurpation, et la menacer de dissolution, plutôt que de la laisser s'ériger en censeur du gouvernement. En effet « le clergé n'avait jamais été un ordre politique, isolément des deux autres ordres du royaume. Quand les trois étaient rassemblés en États généraux, il était le premier, et il n'y avait point de question civile qui ne fût alors de sa compétence ; mais hors des États généraux, le clergé n'avait jamais été assemblé que sur des objets ou de religion, ou d'administration ecclésiastique, ou de dons gratuits pour les besoins de l'État[1] ». Convoqué extraordinairement afin de statuer sur un secours dont le roi ne cachait pas avoir un pressant besoin, il lui appartenait de le refuser, mais il n'avait nullement le droit de protester contre la politique du gouvernement. Brienne commit la faute de ne pas le maintenir dans la limite de ses attributions ; les remontrances furent longuement discutées, et le 15 juin elles furent présentées à Louis XVI[2].

Elles forment deux cahiers : le premier est consacré à la critique des édits du mois de mai, le second est relatif aux « droits, franchises et immunités du clergé ». Au début de ses observations, l'assemblée ecclésiastique ne dissimule pas le mobile auquel elle a obéi : « Lorsque, dit-elle, le

[1] Weber, *Mémoires*, 143.

[2] Ces remontrances furent imprimées et reçurent une grande publicité.

premier ordre de l'État se trouve le seul qui puisse élever la voix, que le cri public le sollicite de porter les vœux de tous les autres au pied de votre trône, que l'intérêt national et son zèle pour votre service le commandent, il n'est plus glorieux de parler, il est honteux de se taire. Notre silence serait un de ces crimes dont la nation et la postérité ne voudraient jamais nous absoudre ». Après cet exorde pompeux, les remontrances s'efforcent d'établir que le roi a commis une illégalité en enlevant aux parlements le droit d'enregistrement et en instituant une cour plénière, « tribunal de cour, dont la nation craindrait toujours la complaisance »; puis elles rappellent que « le peuple français n'est pas imposable à volonté », que les premiers rois étaient obligés de se contenter des revenus de leurs domaines, que Saint Louis a reconnu ne pas pouvoir lever de subsides sur les terres de ses barons *sans leur assentiment,* et que depuis Philippe le Bel c'est une maxime constante du royaume de France que les impôts ne peuvent être octroyés que par les États généraux. « Il est un point sur lequel la nation a toujours réclamé invariablement son consentement et sa volonté libre : ce sont les impôts, parce que les impôts attaquent la propriété de chaque citoyen, qu'ils tiennent à toutes les passions qui ont intérêt à les établir et à les perpétuer, et que le fisc veille sans cesse pour reculer ses bornes. » Les remontrances déplorent ensuite la facilité avec laquelle ont été contractés des emprunts et des anticipations, notent « les rares économies et les fréquentes dissipations », expriment le vœu que les États généraux se réunissent à des époques « rapprochées et périodiques », et remercient le roi « d'avoir promis à la nation ses anciennes assemblées[1] ».

[1] L'auteur d'une brochure qui parut sous ce titre : *Observations sur les remontrances du clergé du 15 juin 1788*, prit prétexte de ce que ces remontrances avaient admis que « la volonté du roi réitérée et définitive est supérieure à toutes les volontés et devient loi », pour soutenir

On remarquera que l'assemblée du clergé n'indiquait pas comment les États généraux devraient, suivant elle, être composés et délibérer. Elle s'imaginait, cela n'est pas douteux, que les formes suivies en 1614 seraient encore observées, formes qui, au moyen de la délibération par ordre, assureraient la prédominance aux deux ordres privilégiés. Si elle avait pu supposer que les représentants de la noblesse et du clergé ne se trouveraient pas en majorité dans les prochains États généraux, et surtout que la délibération s'y ferait en commun, elle n'aurait assurément pas témoigné de la même ardeur pour leur convocation : l'esprit rétrograde qui perce dans le second cahier de ses remontrances en est la preuve évidente. Ce cahier défend, en effet, avec âpreté, les privilèges pécuniaires de l'ordre ecclésiastique, il combat « les illusions de cette philosophie téméraire qui depuis longtemps semble avoir entrepris de vouloir donner de nouvelles lois au monde », et en dépit de l'insuffisance trop connue des recettes de l'État, il se refuse à les accroître par une contribution plus élevée de l'Église aux charges publiques. « Nos immunités, disent les remontrances, prennent leur source dans la consécration, la destination et l'affranchissement primitif de nos biens; ces biens sont voués, consacrés à Dieu, avec exemption de toute charge étrangère à leur destination. Ils sont destinés à la décence du culte divin, à la subsistance des ministres de la religion, à la nourriture des pauvres. C'est pour remplir ces vœux et ces charges que les biens du clergé, par un consentement

qu'au contraire « le roi n'a d'autorité que celle qui originairement est émanée du peuple; qu'il doit par conséquent maintenir la nation dans l'exercice de tous les droits qu'elle avait au temps où son autorité a été établie, et qu'il ne peut y porter atteinte en faisant de nouvelles lois sans son consentement ». Il s'efforça d'établir que « suivant les lumières de la raison et suivant les principes de notre droit public », le roi n'avait pas le droit d'imposer sa volonté à la nation, pas plus pour les lois que pour les impôts. — En discutant l'étendue des pouvoirs du souverain, les ordres privilégiés poussaient donc les publicistes à ne reculer devant aucune témérité.

irrévocable des rois et de la nation, depuis l'origine de la monarchie, ont été réputés hors du commerce, sont frappés d'une substitution perpétuelle, et forment un domaine inaliénable et sacré. » Après avoir constaté que le clergé est, du reste, venu souvent au secours de l'État, en votant des dons gratuits qui ont nécessité des emprunts [1] et entraîné une augmentation des décimes ecclésiastiques, l'assemblée parle des « alarmes » que le premier ordre tout entier a ressenties, lorsque le projet d'imposer ses biens de la même manière que les biens des autres citoyens a été soumis aux Notables, et elle proteste contre l'édit de septembre 1787, en tant qu'il a assujetti aux vingtièmes les domaines du clergé. Tel est le second cahier des doléances ecclésiastiques, et il produisit une impression tout opposée à celle rêvée par ses auteurs. Le public fut révolté de l'égoïsme avec lequel les représentants de l'Église maintenaient intactes leurs immunités pécuniaires, et la résistance qu'ils opposaient au principe de l'égalité devant l'impôt ne fit que rendre plus général et plus absolu le courant d'opinion en faveur de cette réforme.

Pendant la tenue de l'assemblée ecclésiastique, la politique de Brienne éprouva à Paris un autre déboire. Il avait espéré que le Châtelet, dont les attributions étaient accrues par l'édit sur l'administration de la justice, ne confondrait pas sa cause avec celle du parlement, et s'empresserait d'exercer les nouvelles fonctions dont il était investi. Il refusa, au contraire, d'enregistrer les édits de mai, protesta, et se montra si intraitable, que le garde des sceaux songea à casser ce tribunal; il n'en fut empêché que par l'impossibilité de trouver des magistrats consentant à siéger

[1] Les remontrances de 1788 font remarquer qu'à la différence de l'État, « le clergé n'emprunte jamais sans faire le fonds d'amortissement des capitaux, en même temps que celui des arrérages ». Les finances ecclésiastiques étaient, en effet, très prudemment gérées, et il en résultait que le clergé contractait ses emprunts à des taux bien moins onéreux que celui des emprunts royaux.

dans celui qui l'aurait remplacé. Le cours de la justice se trouva dès lors suspendu dans la capitale, au grand dommage d'une foule d'intérêts particuliers. En province, il en fut de même, et beaucoup de bailliages refusèrent de reconnaître la légalité de l'édit qui les érigeait en grands bailliages et étendait leur compétence.

Mais des événements plus graves encore s'accomplirent et troublèrent profondément la tranquillité publique. Dans toutes les villes où siégeaient des parlements, l'enregistrement des édits motiva de la part de ces corps des protestations indignées [1], à la suite desquelles des désordres éclatèrent à Toulouse, à Bordeaux, à Dijon. A Rennes l'émeute se rendit maîtresse de la ville; le gouverneur de la province, le comte de Thiard, avait donné l'ordre aux troupes de ne pas tirer, et pendant plusieurs jours il fut bloqué dans son hôtel. La noblesse était à la tête du mouvement, elle invoqua les privilèges de la Bretagne, envoya une députation au roi afin de les faire valoir auprès de lui, et les États de la province déléguèrent à leur tour des députés à Versailles, pour demander le retrait des troupes que le comte de Thiard avait fini par rassembler à Rennes, ainsi que l'abrogation des édits [2].

[1] L'arrêté du parlement de Toulouse contient cette phrase menaçante : « Le peuple n'ayant plus de barrière entre lui et le roi, il ne lui restera plus que le sentiment de sa force ».

[2] Le langage de la noblesse bretonne était d'une rare audace. Dans une de ses adresses au roi, elle dénonçait les ministres comme ayant violé les lois les plus sacrées. « Nous venons, disait-elle, les accuser devant Votre Majesté, au pied du trône qu'ils entourent et qu'ils parviendraient à ébranler, si vos fidèles sujets ne s'empressaient de le raffermir. » Relativement à la nouvelle organisation judiciaire, elle s'exprimait ainsi : « A peine ce projet a-t-il été connu, qu'un cri général s'est fait entendre. L'opinion publique, dont la voix commande avec plus de force que celle des ministres, l'opinion publique a flétri d'avance quiconque accepterait des places dans cette cour plénière, dans des tribunaux désavoués par la nation, établis contre toutes les lois, fondés sur les ruines de la vraie magistrature ». Dans un autre mémoire, après avoir affirmé que « le recours au souverain, par de respectueuses réclamations, est un droit naturel qu'on ne peut contester à aucun citoyen », elle peignait en ces termes les effets des édits de mai : « Des

A une autre extrémité de la France, en Dauphiné, l'autorité royale subit un bien autre échec. Depuis plusieurs mois l'opinion publique y était agitée ; elle réclamait notamment le rétablissement des anciens États dauphinois, et la noblesse n'avait pas été moins ardente que le parlement à formuler cette revendication. Cet accord devint plus intime entre les nobles et les parlementaires au mois de mai 1788. Dès que l'enregistrement forcé des édits eut été opéré, la noblesse chargea trois délégués d'aller à Versailles solliciter la révocation de ces actes et la convocation des anciens États. Quelques jours plus tard, le 20 mai, le parlement, réuni dans la demeure de son premier président, M. de Bérulle, prenait un arrêté dans lequel il osa dire que si les édits n'étaient pas rapportés, « le Dauphiné se regarderait comme entièrement dégagé du serment de fidélité envers le souverain », et après avoir dirigé contre les ministres un violent réquisitoire, il les menaça d'apprendre bientôt « ce que peut une nation généreuse qu'ils veulent mettre aux fers ». Quand le gouvernement connut les termes de cet arrêté, il se hâta d'expédier à Grenoble des lettres de cachet exilant les magistrats dans diverses résidences ; mais la population de la ville, grossie de bandes de paysans, auxquels on avait fait croire que le parlement était persécuté parce qu'il résistait à l'augmentation des impôts, s'opposa au départ des membres de la cour, s'empara des portes de la ville, fit reculer les troupes, auxquelles leurs officiers avaient, du reste, défendu de tirer, enferma chez lui le commandant de la province, le duc de Clermont-Tonnerre, et le força non seulement à suspendre l'exécution des lettres de cachet,

soldats français armés contre leurs propres concitoyens ; les défenseurs de l'État avilis par les fonctions humiliantes dont on ne craint pas de les charger ; l'autorité compromise, le crédit ébranlé, la police du royaume incertaine et sans surveillance ; les prisons devenues trop étroites pour le nombre de malfaiteurs qu'enhardit l'espoir de l'impunité ; la justice, ce besoin journalier des empires et la dette la plus sacrée du trône, la justice manquant au même instant par toute la France ».

mais à réintégrer le parlement dans ses fonctions, et à signifier l'ordre aux soldats de rentrer dans leurs casernes. Ces faits se passèrent le 7 juin, et ils eurent dans toute la France un immense retentissement. Huit jours plus tard, le 14 juin, un autre fait montra à quel point le respect de l'autorité avait disparu : la noblesse de Grenoble provoqua, en effet, une réunion de représentants du clergé et du tiers, et cette réunion, dont les délibérations furent dirigées par Mounier, décida la convocation, pour le 21 juillet, d'une grande assemblée des trois ordres de la province, où les députés du tiers seraient en nombre égal à ceux des deux autres ordres, et où le vote aurait lieu par tête. Des citoyens sans autre mandat que celui qu'ils s'étaient donné, n'hésitaient donc pas, malgré le refus du roi de rétablir les États du Dauphiné, à instituer dans cette province une assemblée représentative et à déterminer dans quelle proportion chaque ordre y serait représenté! L'illégalité qu'ils commettaient répondait d'ailleurs si bien au sentiment public, que dans toutes les communautés dauphinoises on se prépara à nommer les députés à cette assemblée, et que les trois ordres rivalisèrent de « fraternelle concorde[1] ».

Presque en même temps, le 19 juin, une autre émeute fut victorieuse à Pau. Elle fut le résultat des excitations répandues par les nobles parmi les paysans, auxquels ils persuadèrent que le roi de France voulait les accabler d'impositions nouvelles; les paysans s'emparèrent de la ville et ils invitèrent le parlement à considérer comme nulle la suspension dont il avait été frappé six semaines plus tôt. Sous prétexte de rétablir l'ordre, ce corps s'empressa d'obtempérer au désir des émeutiers. Il y était poussé, d'ailleurs, par la noblesse, qui prit, le 20 juin, une délibération pour réclamer le rappel des édits de mai et l'observation des privilèges de la province. Elle lui donna ainsi un exemple

[1] Termes employés dans une adresse de la ville de Grenoble, en date du 3 juillet.

qu'il aurait eu honte de ne pas suivre, et le premier usage qu'il fit des pouvoirs dont il avait repris l'exercice fut d'adopter des remontrances et un arrêté. « L'idée systématique d'établir dans vos nombreux États un plan uniforme de gouvernement, lit-on dans les remontrances, est inconciliable avec les divers intérêts locaux, avec la variété des droits de vos provinces;... cette uniformité, impraticable dans les différentes provinces de votre royaume, ne peut, sous aucun rapport, s'appliquer à un pays qui n'a jamais été, qui n'est pas devenu une province de France [1]... La nation béarnaise a des lois formelles sur l'établissement de l'impôt; toujours il a été dans ce pays un don librement accordé au prince. Henri d'Albret s'engagea à n'ordonner ni permettre aucun emprunt, contribution, donation ni exaction de deniers en commun ni en particulier, sans le consentement et octroi des gens des trois États. Ces franchises, communes à la Navarre et au Béarn, ont été confirmées de règne en règne. » Les remontrances se terminent ainsi : « Dans le pays qui nous environne, dans nos campagnes, où tout le peuple est propriétaire, le ressort de la police ordinaire était trop faible pour contenir une nation que l'esprit de propriété exalte sous un climat brûlant; elle serait devenue redoutable, si le parlement n'avait rétabli le calme et pourvu à la sûreté publique ». Quant à l'arrêté, après avoir prononcé la nullité de tout ce qui avait été fait le 8 mai par les commissaires du roi, il continue en ces termes : « La cour déclare que tous ceux qui concourront d'une manière quelconque à l'exécution des édits, ordon-

[1] Au début de leurs observations, les magistrats avaient tenu sur ce point un langage encore plus net : « Citoyens, magistrats d'un pays étranger à la France, quoique soumis au même roi, nous devons exposer à Votre Majesté les droits particuliers de deux nations que la précipitation des administrateurs a confondues avec vos sujets des différentes provinces de France. Jamais on n'a prétendu que la Navarre fût un fief relevant de la couronne de France... Le Béarn était aussi, de temps immémorial, et a continué d'être une souveraineté indépendante ».

nances et déclarations, seront réputés traîtres au roi, coupables envers la nation, et comme tels mis hors de la protection des lois ». Ainsi qu'on l'a fait remarquer [1], « ce n'est pas encore la mise hors la loi des jours néfastes. La formule n'a pas atteint toute la précision dont elle est susceptible. Mais grâce au parlement de Navarre, elle y touche de prime-saut. » Et quels sont les criminels auxquels s'appliquent les expressions violentes de l'arrêté du 21 juin? Ce sont les ministres, auteurs des édits, ce sont les chefs militaires chargés de leur mise à exécution, ce sont les magistrats qui seraient prêts à obéir aux ordres du roi! Le gouvernement, néanmoins, n'osa pas réprimer les écarts des magistrats béarnais, et cette preuve de faiblesse venant après celles qu'il avait déjà données à l'occasion des troubles de la Bretagne et du Dauphiné, fut interprétée dans toute la France comme le signe certain que la royauté serait forcée de recourir, plus tôt qu'elle ne l'aurait voulu, à la convocation des États généraux.

Les attaques passionnées des parlements, les désordres de la province jetèrent, en effet, le ministère dans une grande perplexité. Il voulut cependant ne pas paraître intimidé, et à cet effet il résolut d'adresser à la nation une sorte de manifeste en faveur des mesures réalisées dans le lit de justice du 8 mai. En conséquence, un arrêt du Conseil en date du 28 juin, supprima « comme séditieuses, attentatoires à l'autorité royale, faites sans pouvoir et tendantes à tromper les peuples sur les intentions de Sa Majesté », les délibérations et protestations des cours et autres corps. « Ces écrits, lit-on dans le préambule, ne portent avec eux qu'un caractère de désobéissance et de révolte. Les officiers et autres sujets qui y parlent osent juger et proscrire des actes émanés du roi,... comme s'il pouvait jamais appartenir à des sujets d'élever des actes d'une autorité particulière

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 524.

contre les actes de l'autorité légitime; comme si la nation pouvait jamais croire que le monarque voulût détruire la monarchie [1]... Quelques corps ont osé faire craindre au peuple de nouveaux impôts, tandis que Sa Majesté a solennellement déclaré qu'elle n'en demanderait aucun nouveau avant l'assemblée des États... Il est de la justice de Sa Majesté d'éclairer la nation sur ses véritables intérêts, comme de la rappeler à ses véritables droits. » Mais, mal disposés comme ils l'étaient, les esprits ne pouvaient pas être ramenés par les raisonnements d'un arrêt du Conseil. On fut au contraire d'autant plus porté à donner raison à la magistrature que le gouvernement lui donnait tort, et les ministres eux-mêmes furent obligés de s'avouer que l'annulation des arrêtés des parlements était un acte sans aucune portée.

[1] Cette tournure de phrase ayant été employée une douzaine de fois dans le préambule de l'arrêt du 28 juin, celui-ci reçut le sobriquet d'arrêt de *comme si*, et à Paris les femmes portèrent des bonnets à la *comme si*. (*Corresp. secrète*, II, 275.)

CHAPITRE XIV

I. Arrêt du conseil du 5 juillet 1788 prescrivant des recherches au sujet de la convocation et de la composition des États généraux, et invitant les citoyens à transmettre des mémoires sur ces objets. — Motifs qui l'ont inspiré à Brienne. — Mauvais effet produit par un arrêt confirmatif des immunités ecclésiastiques. — Conséquences de l'appel fait aux écrivains par l'arrêt du 5 juillet. — Efforts de Brienne pour assurer le respect de l'autorité royale en Bretagne, en Béarn, en Dauphiné. — Résolutions de l'assemblée de Vizille, et retentissement qu'elles ont dans toute la France. — II. Pourquoi Brienne se décide à fixer la date à laquelle se réuniront les États généraux. — Confiance dans leurs résultats manifestée par l'arrêt du Conseil du 8 août. — Elle n'est pas partagée par les hommes éclairés. — Diminution du produit des impôts; mauvaise récolte; perte de tout crédit. — Le Trésor est vide. — Arrêt du Conseil du 16 août disposant qu'à l'avenir ses paiements se feront pour partie en papier. — Arrêt du 18 août donnant cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte. — Colères soulevées par la banqueroute partielle de l'État. — Necker est nommé, le 25 août 1788, ministre des finances et secrétaire d'État. — Le roi et la reine le voient revenir avec peine. — Attaques que leur valent les faveurs dont ils gratifient Brienne.

I

Puisque la politique des édits de mai ne réussissait décidément pas, Brienne se décida tout à coup à manœuvrer d'une autre manière. Juste huit jours après la publication de l'arrêt du 28 juin, il en fit paraître un autre, en date du 5 juillet, « concernant les recherches à faire au sujet de la convocation et de la composition des États généraux du

royaume ». D'après le préambule, « rien ne constate d'une façon positive la forme des élections, non plus que le nombre et la qualité des électeurs et des élus » ; le roi veut que dans les prochains États l'influence des trois ordres « soit suffisamment balancée », et il entend consulter « avant toute détermination le vœu de ses sujets, afin que leur confiance soit plus entière dans une assemblée vraiment nationale par sa composition, comme par ses effets ». En conséquence l'arrêt ordonne que les officiers municipaux et ceux des juridictions devront incessamment rechercher toutes les pièces se rapportant à la tenue des États généraux, et les transmettre aux syndicats des États provinciaux et des assemblées provinciales, qui les examineront et donneront leur avis. Non content d'organiser cette vaste enquête administrative, l'arrêt du 5 juillet « invite tous les savants et personnes instruites du royaume, à adresser à M. le garde des sceaux tous les renseignements et mémoires sur les objets contenus au présent arrêt », et il se termine par la promesse que sur le vu des mémoires, renseignements et éclaircissements adressés au garde des sceaux, le roi déterminera les règles à suivre pour la formation des prochains États. D'après les dispositions qui précèdent, les Français purent croire que le roi, las de l'opposition stérile des parlements et pressé par le besoin d'argent, songeait sérieusement à se mettre en communication directe avec son peuple, qu'il ne se considérait pas comme asservi aux formes de la convocation de 1614, qu'il apporterait à ces anciennes formes des modifications en rapport avec les progrès réalisés depuis lors par le tiers état, et que les États généraux se réuniraient plus tôt qu'on ne l'avait cru.

L'arrêt du Conseil du 5 juillet était donc rédigé de manière à opérer une diversion dans les préoccupations publiques, à détourner celles-ci des faits et gestes des cours souveraines et à les reporter vers des recherches histo-

riques et doctrinales, au sujet de la meilleure représentation à donner aux différents ordres dans l'assemblée qui s'ouvrirait bientôt. Tel est, à notre sens, le principal résultat que Brienne se proposait d'atteindre par la publication de l'ordonnance que nous venons de résumer. Il est possible également qu'il ait eu deux autres mobiles : qu'il ait voulu effrayer les ordres privilégiés, en leur laissant supposer que la composition des États généraux pourrait être telle qu'ils n'y auraient pas une situation prédominante, et qu'il ait cherché à rallier le tiers état à à la royauté. Depuis quelques mois en effet les occasions n'avaient pas manqué au ministre pour constater avec quelle persistance la noblesse et le clergé contrecarraient ses vues, et combien leur mauvais vouloir suscitait d'embarras au gouvernement. Au contraire, ayant vu le tiers état se tenir sur la réserve, il espéra peut-être gagner sa confiance en faisant appel à ses lumières, et en se montrant disposé à lui concéder un nombre de représentants proportionné à son importance sociale. Mais s'il est vrai que ces considérations inspirèrent à Brienne l'arrêt du 5 juillet, l'attente de ce ministre fut entièrement trompée. Ce n'est pas de la crainte, c'est de la colère qu'éprouvèrent les privilégiés, dès qu'ils se sentirent menacés dans leur antique prépondérance ; leur irritation fut grande contre l'imprudent conseiller qui poussait le roi à trahir leur cause et à satisfaire les ambitions des classes roturières ; ils n'eurent plus qu'un but et qu'une espérance : son renversement avant la convocation des États généraux. Quant à la bourgeoisie, elle ne crut pas à la sincérité de l'homme qui, depuis quinze mois, avait manifesté d'une façon si évidente son intention de consulter le pays le plus tard possible et avait dicté au roi tant d'actes d'autorité. Ainsi que l'a écrit M^me^ de Staël[1] : « On ne tient jamais compte à un homme d'État de ce qu'il fait par nécessité...

[1] *Considérat. sur la Révol. franç.*, I, 126.

L'archevêque de Sens excita le tiers état pour s'en faire un appui contre les classes privilégiées. Le tiers état fit dès lors connaître qu'il prendrait sa place de nation dans les États généraux ; mais il ne voulait pas tenir cette place de la main d'un ministre qui ne revenait aux idées libérales qu'après avoir vainement tenté d'établir les institutions les plus despotiques ». On ne fut pas d'ailleurs sans remarquer que l'arrêt du Conseil, tout en prescrivant des études sur la meilleure manière de constituer les États généraux, se gardait bien de fixer dès à présent la date de leur réunion : le gouvernement parut donc se ménager un moyen de la retarder encore, en prolongeant la période pendant laquelle il serait censé étudier la question. Enfin la bonne foi de ses avances envers le tiers parut douteuse, car, en même temps qu'il les faisait, il avait pris une mesure de nature à être interprétée comme le gage de sa réconciliation avec le premier des ordres privilégiés.

Le jour même en effet où Louis XVI signa l'arrêt relatif aux recherches à faire sur la formation des États généraux, il en adopta un autre portant confirmation des immunités ecclésiastiques. Cet arrêt du Conseil est ainsi libellé : « Sur la requête présentée au roi par les archevêques, évêques et autres bénéficiers composant l'assemblée générale du clergé de France, lui ayant très humblement remontré qu'ils sont forcés de réclamer la conservation de leurs droits, franchises et immunités, conformément à leur ancienne possession depuis l'origine de la monarchie, et aux lois solennelles par lesquelles les rois prédécesseurs de Sa Majesté les y ont maintenus ; — à quoi voulant pourvoir, le roi, ayant égard aux dites remontrances et requêtes, a bien voulu dissiper les alarmes du clergé, tant pour le présent que pour l'avenir, en déclarant que puisqu'il n'était pas nommé dans la loi des vingtièmes, ce silence seul ne permettait pas qu'on pût l'y regarder comme compris ; que les instructions adressées aux assemblées

provinciales énonçaient expressément la gratuité des dons du clergé, et avaient pour objet d'ôter aux contribuables tout prétexte de jalousie sur les biens ecclésiastiques ». Si mécontent qu'il dût être des résolutions qui avaient triomphé au sein de l'assemblée du clergé, le gouvernement capitulait donc devant elle. Il le faisait à la vérité afin d'obtenir le vote d'un don gratuit de 1,800,000 livres, vote qui eut lieu quelques jours plus tard, le 15 juillet. On n'en fut pas moins irrité de voir le ministère, pour un aussi faible secours, renoncer à une réforme fiscale qu'il avait introduite dans l'édit de septembre 1787, et désavouer les instructions qu'il avait données aux assemblées provinciales pour la répartition des vingtièmes.

Après les deux arrêts du Conseil en date du 5 juillet 1788, les partisans des réformes distinguèrent encore plus nettement qu'auparavant qu'ils ne pouvaient se fier ni à Louis XVI ni à son principal ministre, et que le succès de leur cause dépendait de leurs propres efforts. Ils résolurent donc de redoubler de hardiesse, car une arme leur avait été fournie par Brienne : cette arme était l'invitation, contenue dans l'article 8 de l'arrêt du 5 juillet, « à toutes les personnes instruites du royaume », de procéder à des recherches « pour rendre l'Assemblée des États généraux aussi nationale qu'elle devait l'être ». En lançant un semblable appel au milieu d'une nation avide de changements et dépourvue de toute expérience politique ou administrative, l'archevêque de Sens avait manifestement agi avec une étourderie grosse de redoutables conséquences. N'était-il pas à craindre que les propositions les plus téméraires ne se fissent jour, que les écrits ne pullulassent dans lesquels on soutiendrait les nouveautés les plus dangereuses, que l'agitation ne gagnât par suite de proche en proche jusqu'aux masses profondes de la population, et que la liberté de la presse, ainsi inopinément inaugurée en France, ne dégénérât bientôt en une licence que la royauté serait

impuissante à maîtriser? Mais Brienne ignorait le véritable état des esprits. En grand seigneur habitué à peu se soucier des aspirations des gens du commun, il estimait le mouvement réformateur comme une opinion superficielle et comme la manie de quelques lettrés; il avait donc inconsciemment ouvert la porte à la fantaisie, à la vanité et à l'ignorance des innombrables citoyens qui, surexcités par l'approche de ce qu'on appelait déjà une révolution, voulaient exprimer leur sentiment sur les modifications à apporter à l'organisation de la société française. A ce point de vue l'article 8 de l'arrêt du 5 juillet eut une importance vraiment exceptionnellle. Au silence relatif que faisait observer une monarchie théoriquement toute-puissante, allait succéder la rumeur d'un peuple auquel tout à coup la parole était rendue. Jusqu'alors aucun ouvrage n'avait paru, ou du moins n'avait dû paraître, qu'avec « approbation et privilège du roi », et l'obligation de subir l'examen de la censure avait empêché une foule d'écrivains d'aborder certains sujets. Maintenant au contraire les formalités restrictives disparaissaient, ou, plutôt, tout en subsistant, la censure était débordée. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce « qu'au moment où l'oppression antérieure a cessé, tout se soit dit à la fois sans gradation, sans prudence, sans restriction [1] ». Dès le mois de juillet 1788, les brochures politiques commencèrent à se multiplier. « Chacun se crut appelé à rendre nationale à sa manière l'assemblée des États généraux, à régler comme il l'entendrait la proportion et la composition des ordres. L'enthousiasme de l'homme de bien concourut avec la frénésie du séditieux, la fausse érudition devint aussi funeste que la présomptueuse ignorance. Quand il eût fallu calmer et contenir, toutes les passions furent irritées, et un champ sans bornes s'ouvrit pour une liberté sans frein [2]. »

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 148.

[2] Wéber, *Mémoires*, 145. — Ainsi que l'a fait remarquer un autre

Persuadé que l'édit préparatoire à la convocation des États généraux produirait un heureux revirement dans les dispositions du tiers état, Brienne estima que le moment était venu de déployer de la fermeté à l'égard de la noblesse, là où elle n'avait pas craint de tenir en échec l'autorité royale. Aussi, ayant appris que les députés bretons envoyés auprès du roi et des ministres cherchaient à intéresser à leur cause, tant à Paris qu'à Versailles, tous les nobles qui craignaient qu'on ne portât atteinte aux privilèges de leur ordre, et menaçaient, s'il ne leur était pas donné satisfaction, de retourner en Bretagne afin de propager l'agitation qui y régnait déjà, il les fit inopinément arrêter dans la nuit du 14 juillet et enfermer à la Bastille. Comme leurs prétentions étaient exclusives des droits du troisième ordre, il pensait que la bourgeoisie parisienne verrait avec indifférence leur arrestation ; mais elle la blâma comme un acte arbitraire commis contre des citoyens dont le seul crime était de déplaire au pouvoir. D'un autre côté, dès qu'on sut en Bretagne la violence faite aux délégués de la noblesse, la commission intermédiaire des États chargea une nouvelle députation de dix-huit membres d'aller porter au roi ses protestations, et les esprits étaient si excités à Rennes que le gouvernement, afin d'éviter de nouveaux désordres, sentit l'urgence de disgracier le comte de Thiard et de le remplacer par un militaire énergique, le maréchal de Stainville ; celui-ci n'hésita pas à faire charger les armes, annonça que tout attroupement serait dispersé par la force et ne tarda pas à rétablir le calme dans la province. En Béarn, le gouvernement envoya le duc de Guiche,

auteur qui vivait à la même époque, « les tenues d'États généraux n'avaient jamais eu ni régularité, ni uniformité parfaites. Chaque ordre de citoyens, chaque province, chaque ville pouvait trouver le motif ou le prétexte des prétentions les plus opposées; et dans un moment d'effervescence et de passion, quelles devaient être les suites des rivalités, des dissentiments que l'on provoquait avec un tel éclat! » (Sallier, *Annales françaises*, 191.)

avec la mission de rassurer la noblesse du pays sur le maintien de ses privilèges, de détacher celle-ci des parlementaires et de déterminer ces derniers à cesser l'exercice illégal de leurs fonctions ; ils s'y refusèrent, et par lettres de cachet le parlement de Pau fut mandé tout entier à Versailles. Enfin le duc de Clermont-Tonnerre qui commandait en Dauphiné fut rappelé et il eut pour successeur le maréchal de Vaux, qui passait pour un des officiers les plus autoritaires de l'armée. Il reçut l'ordre d'empêcher, s'il en était encore temps, la tenue de la grande assemblée des trois ordres annoncée pour le 21 juillet. Mais il s'aperçut vite qu'en lui interdisant de se réunir, il provoquerait la guerre civile, et il se contenta d'obtenir qu'elle n'eût pas lieu à Grenoble.

Comme chacun le sait, elle se tint, à la date indiquée, au château de Vizille ; elle se composait de plusieurs centaines de députés, dont le tiers état avait élu la moitié, et parmi les résolutions qu'elle prit, celles-ci surtout sont à rappeler : « Les trois ordres de la province, empressés de donner à tous les Français un exemple d'union et d'attachement à la monarchie, prêts à tous les sacrifices que pourraient exiger la sûreté et la gloire du trône, n'octroieront les impôts, par dons gratuits ou autrement, que lorsque leurs représentants en auront délibéré dans les États généraux du royaume ; dans les États de la province les députés du tiers seront en nombre égal à ceux des deux premiers ordres réunis ; toutes les places y seront électives ;... les trois ordres du Dauphiné ne sépareront jamais leur cause de celle des autres provinces, et en soutenant leurs droits particuliers, ils n'abandonneront pas ceux de la nation ». En même temps que les délibérations qui précèdent, l'assemblée de Vizille adopta des remontrances dans lesquelles elle faisait la leçon à Louis XVI au sujet de ses droits constitutionnels, et lui enseignait qu'un de ses premiers devoirs était de respecter et de faire exécuter la loi :

« Quelle que soit, disait-elle, la constitution d'un État, en quelques mains que soit placé l'exercice de la législation, la loi doit être l'expression de la volonté générale. Si pour être obéi par des milliers d'hommes, il suffisait au prince de vouloir ; s'il n'existait aucun moyen de l'éclairer sur les inconvénients de ses premières pensées, sa condition et celle de ses sujets seraient également malheureuses et nous serions des esclaves... Le despotisme s'établit quand le monarque emploie pour faire exécuter ses volontés particulières la force publique, dont il n'a reçu le dépôt que pour faire exécuter les lois ». Les mêmes remontrances précisent en ces termes la portée de l'article qui solidarisait la cause du Dauphiné avec celle des autres provinces de la monarchie : « En parlant de nos privilèges, nous sommes bien éloignés d'abandonner les intérêts des autres Français. Toutes les provinces ont des chartes qui les affranchissent des impôts arbitraires, et quand elles n'en auraient pas, elles n'en devraient pas moins être exemptes. Ni les temps, ni les lieux ne peuvent légitimer le despotisme. Les droits des hommes dérivent de la nature seule et sont indépendants de leurs conventions ». Ainsi les trois ordres du Dauphiné étaient parvenus, grâce à leur accord, à tenir une réunion que le pouvoir central s'était vainement efforcé d'entraver, et en appelant toutes les provinces de France à s'unir contre le despotisme royal, en menaçant de ne pas consentir au payement de l'impôt, si les États généraux n'étaient pas préalablement convoqués, en résolvant d'avance la question de la double représentation du tiers et de la délibération en commun, ils avaient tracé, pour ainsi dire, un programme à la nation, en même temps qu'ils lui avaient indiqué le moyen d'en obtenir la réalisation.

« L'explosion de la poudre n'est pas plus prompte que celle que firent dans l'opinion les arrêtés de Vizille. M. Mounier, qui en était le rédacteur, eut en quinze jours une étonnante

réputation [1] ». Le procès-verbal de la séance du 21 juillet fut en effet publié immédiatement, et partout il fut lu et commenté avec la même joie qu'un bulletin de victoire. On applaudit surtout à l'article par lequel les Dauphinois confondaient leurs intérêts avec ceux de tous les autres Français. « Pour comprendre l'enthousiasme soulevé par cet article, il faut se rappeler que le particularisme dominait la France de l'ancien régime; que chaque province, chaque corps, chaque métier, prétendait à des prérogatives spéciales, les défendait avec un acharnement jaloux, leur sacrifiait sans scrupule l'intérêt général. Dans ces conjonctures, une des plus favorisées parmi les provinces, le Dauphiné, qui est uni à la monarchie par un contrat synallagmatique, abdique spontanément tous les avantages de sa situation. Il se met sur le même rang que les pays d'élections, épouse généreusement leur querelle et prêche par son exemple la croisade où la France entière s'enrôlera sous la bannière du droit commun. Comment s'étonner qu'une longue acclamation lui ait répondu [2] ? » Ajoutez à cela que les résolutions votées à Vizille l'avaient été par la première assemblée élective qui depuis longtemps eût existé en France, que chacun des trois ordres y avait envoyé de nombreux représentants, que ce qui s'y était passé se reproduirait vraisemblablement dans des États généraux librement élus, et que le triomphe des idées réformatrices semblait dès lors assuré. L'initiative hardie des Dauphinois était donc pour l'ensemble du pays un grand exemple et un puissant motif d'espoir.

[1] Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol. de France*, I, 359.
[2] De Lanzac de Laborie, *Un Royaliste libéral en 1789, Jean-Joseph Mounier*, 19.

II

Elle eut une conséquence immédiate : elle décida Brienne à accentuer l'évolution qu'il avait commencée par l'arrêt du 5 juillet. Sa situation ministérielle était en effet ébranlée. Dégoûté d'une politique qu'il désapprouvait, Malesherbes avait voulu donner sa démission ; le baron de Breteuil avait donné la sienne. Louis XVI, inquiet des suites que pouvait avoir la querelle avec la magistrature, et assailli de conseils contradictoires, se tenait plus que jamais à l'écart et passait ses journées à la chasse. Une délégation des États du Languedoc était en route pour Paris, afin d'adresser des plaintes au roi ; la noblesse de la Bourgogne, celle de la Franche-Comté, protestaient contre la rigueur avec laquelle avaient été traités les députés bretons, des réclamations tendant au rétablissement de leurs anciens États parvenaient de la Flandre et du Hainaut. L'archevêque de Sens, au milieu de toutes ces difficultés, se sentit troublé, d'autant plus que le contrôleur général Lambert ne lui laissait pas ignorer que les ressources du Trésor s'épuisaient de jour en jour. « Se voyant tout près des dernières extrémités, réduit à l'alternative ou de rappeler les parlements, qui pouvaient lui faire son procès, ou d'appeler les États généraux, qui pouvaient lui savoir gré de leur existence, il se détermina pour le dernier parti [1] ».

Un arrêt du Conseil, en date du 8 août 1788, annonça en conséquence que la réunion des États généraux était fixée au 1er mai 1789 et qu'en attendant, « le rétablissement de la cour plénière » était suspendu. Le préambule de l'arrêt prend soin de noter que « c'est avec satisfaction que Sa Majesté envisage le moment, où elle se trouvera environnée

[1] Wéber, *Mémoires*, 151.

des représentants de la nation généreuse et fidèle qu'elle a le bonheur de gouverner ; qu'elle jouit d'avance du consolant espoir de voir des jours sereins et tranquilles succéder à des jours d'orage et d'inquiétude, l'ordre renaître dans toutes les parties et la dette publique entièrement consolidée, et qu'elle se plaît à remettre la nation dans l'entier exercice de tous les droits qui lui appartiennent ».

Peut-être était-il politique d'afficher cet excès de confiance ; peut-être même Louis XVI, qui n'avait que les idées qu'on lui donnait et qui, par position, ne pouvait soupçonner ni l'acuité ni le nombre des griefs de son peuple, crut-il de bonne foi que les États généraux délibéreraient avec calme, sans autre souci que d'améliorer le système des impôts et de combler le déficit des finances. Mais ceux qui connaissaient mieux les emportements de l'esprit public, ceux qui avaient pu apprécier l'indécision et l'incapacité des ministres, eurent au contraire la conviction que la convocation d'une assemblée nommée par les citoyens constituait pour la monarchie une aventure pleine de périls. Ainsi l'homme qui était destiné à jouer dans cette assemblée le rôle principal, Mirabeau, écrivait le 16 août au libraire Levrault : « Les premiers États généraux seront tumultuaires ; ils iront trop loin peut-être... Gardons-nous de l'érudition, dédaignons ce qui s'est fait, cherchons ce qu'il faut faire et n'entreprenons pas trop. Consentement à l'impôt et aux emprunts, liberté civile, assemblées périodiques, voilà trois points capitaux qui doivent reposer sur une déclaration précise des droits nationaux. Le reste viendra assez vite ». On voit que Mirabeau craignait dès le principe que les États généraux ne voulussent toucher à trop de questions et les résoudre avec précipitation. Plus il étudia l'esprit public et plus cette crainte lui parut redoutable ; aussi, quelques semaines plus tard, écrivit-il au comte de Montmorin : « Comme citoyen, je tremble pour l'autorité royale, plus que jamais nécessaire, au moment

où elle est sur le penchant de sa ruine... Jamais assemblée nationale ne menaça d'être aussi orageuse que celle qui va décider du sort de la monarchie, et où l'on arrive avec tant de précipitation et de défiance mutuelle ». De son côté, le comte de Mercy mandait à l'empereur d'Autriche [1] : « Il faut avouer que la nation française est dans ce moment saisie d'un tel esprit de vertige que l'on a peine à bien éclaircir de quel côté il y a le plus de délire et d'inconséquence, ou de la part de ceux qui doivent commander, ou de la part de ceux qui doivent obéir. C'est dans cette position que vont être assemblés très prochainement les États généraux. Cette démarche est un vrai coup de dé pour le monarque ainsi que pour son ministère, et la partie la plus éclairée du public ne se permet pas encore de juger quelle pourra en être la chance; tout invite à croire qu'elle ne sera pas favorable à l'autorité royale. La nation pourra sans peine faire des sacrifices d'argent, mettre à couvert la dette de l'État, par conséquent empêcher une banqueroute; il existe à cet égard dans le royaume toute la richesse et les ressources nécessaires, mais on prévoit qu'elles ne seront peut-être pas accordées sans des conditions pénibles pour la royauté. Les mains qui tiennent les rênes du gouvernement ne sont ni assez fortes ni assez habiles, pour que l'on puisse raisonnablement supposer qu'elles sauront éviter les écueils dans une marche aussi difficile. » Quant à Brienne, si aveuglé qu'il fût par la vanité et par l'amour du pouvoir, il devait en vérité ne guère conserver d'illusions, car les haines soulevées contre lui, et surtout la déplorable situation du Trésor ne pouvaient manquer de lui créer les plus graves difficultés dans les États généraux, en admettant qu'il fût encore ministre à l'ouverture de leur session.

Les événements des derniers mois avaient en effet amené

[1] *Corresp. avec Joseph II*, II, 182.

une importante moins-value dans le rendement des impôts, en même temps qu'ils avaient entraîné une augmentation des dépenses. A partir du jour où, par suite des protestations des parlements contre les édits de mai, le cours de la justice s'était trouvé à peu près suspendu, le recouvrement des impositions avait diminué presque partout. Beaucoup de contribuables n'avaient plus payé ce qu'ils devaient, parce qu'ils se croyaient à l'abri des poursuites, et que les injonctions d'une administration affaiblie ne leur faisaient plus peur. Dans les provinces où l'ordre public avait été troublé, surtout en Bretagne et dans le Dauphiné, le mauvais vouloir des collecteurs compromettait la rentrée de la taille et des vingtièmes. Dans les grandes villes, notamment à Paris, les affaires étant arrêtées, les droits de consommation s'en étaient ressentis. Enfin les droits de greffe et ceux sur le papier timbré avaient donné un produit bien moindre, depuis la fermeture des prétoires. D'un autre côté, les concentrations de troupes qu'il avait fallu faire à Paris sous le commandement du maréchal de Biron, à Rennes sous celui du maréchal de Stainville, à Grenoble sous celui du maréchal de Vaux, dans d'autres villes encore, telles que Bordeaux et Toulouse, avaient nécessité l'allocation, au département de la guerre, de crédits qui s'étaient ajoutés à ceux prévus dans le compte rendu du mois de mars précédent. Pour comble de malheur, la récolte, contrariée par une extrême sécheresse, était mauvaise dans toute la France; de violents orages avaient, au mois de juillet, ravagé les provinces méridionales, et la grêle avait dévasté « soixante lieues carrées de pays, et du pays le plus fertile, alentour de la capitale[1] ». Dès le mois de juin, le blé et la farine avaient renchéri, et une émeute, occasionnée par l'exportation des grains, avait eu lieu à la Rochelle. Au commencement d'août le prix du pain subit à Paris une première

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 256.

hausse, et les curés signalèrent au gouvernement que des milliers d'ouvriers se trouvaient sans travail. Le renchérissement du pain amena des troubles à Rouen et dans d'autres villes de la Normandie. A tous ces sujets d'inquiétude venait se joindre la perte du crédit public. Le cours des effets royaux s'était déprécié de plus en plus. « Les rentiers et les créanciers du roi sont dans les transes, lit-on, à la date du 9 août, dans la *Correspondance secrète*. On craint que les paiements de l'Hôtel de Ville ne soient suspendus, plusieurs provinces refusant de payer les impositions, et les recettes diminuant journellement. » Quelques jours plus tard, la même *Correspondance* disait : « La plupart des banquiers qui approvisionnaient les caisses royales ayant retiré leurs fonds, les capitalistes et les rentiers sont dans les angoisses [1] ».

Une autre préoccupation tourmentait un certain nombre de personnes : elles se demandaient si les États généraux, venant à se réunir au milieu de si grandes difficultés financières, n'auraient pas tendance à ménager les contribuables plutôt qu'à respecter l'intégralité des engagements de l'État. Afin de dissiper cette crainte, Clavière fit paraître une brochure où il traitait *De la foi publique envers les créanciers de l'État*. Après avoir insisté sur l'impossibilité pour une nation de se passer de crédit, après avoir montré qu'il ne peut y avoir de crédit là où n'existe pas une confiance absolue dans le paiement des rentes et de la dette, l'auteur expose que bientôt les États généraux auront à s'occuper des moyens de rendre stable et sûre la situation des rentiers. Or, dit-il, « jusqu'à l'avènement de Louis XVI, l'histoire de l'administration des finances ne présente jamais sur la foi publique une opinion forte, sévère, généralisée, telle que l'intérêt des nations la commande... On soupirait après la convocation des États généraux, comme devant

[1] *Corresp. secrète*, II, 277, 279.

seule calmer toutes les alarmes. Ils vont être convoqués: maintenant la crainte se porte sur leurs opérations. On serait sans doute plus confiant si cette auguste assemblée devait uniquement se borner à l'opération mécanique de verser incessamment dans le Trésor royal le déficit qui égalera la recette aux dépenses. Mais tous les ordres de la nation et le roi à leur tête demandent davantage : ils demandent que la chose publique soit restaurée. Cette restauration ne peut être que le fruit d'une discussion profonde : on la redoute comme un météore d'où l'on craint de voir sortir de longs orages ». Heureusement, affirme la brochure, le patriotisme animera les États généraux, les privilèges seront supprimés, on dégrèvera les classes indigentes, on imposera plus les classes riches, et les intérêts des créanciers de l'État seront sauvegardés en même temps que l'équilibre sera rétabli dans les finances.

Pour le moment ce n'était pas au surplus les fautes que commettraient peut-être un jour les États généraux qu'il convenait d'envisager. On avait avant tout à redouter une prochaine suspension des paiements de l'État, car le Trésor était littéralement vide. « Toutes les petites ressources avaient été usées; on avait su que l'hôpital militaire des Invalides avait dans sa caisse une épargne assez considérable; le roi y avait été conduit comme pour visiter cet établissement, et pendant ce temps la caisse avait été spoliée. Une grêle affreuse venait de ravager les campagnes à vingt lieues autour de la capitale ; la bienfaisance du public avait été sollicitée pour porter des secours aux malheureux cultivateurs ruinés ; un emprunt de 1,200,000 livres en forme de loterie avait été ouvert à cet effet : Loménie, dans sa détresse, avait encore pillé ce dépôt sacré[1] ». D'aussi

[1] Sallier, *Annales françaises*, 194; *Id.*, Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 84. — D'après Besenval, le contrôle général alla jusqu'à faire enlever l'argent qui se trouvait dans les caisses de l'Opéra et du Théâtre-Français. (*Mémoires*, 343.)

misérables expédients ne procurèrent à l'État qu'un court répit, et Brienne se vit acculé à la banqueroute. Il crut qu'en ne l'annonçant pas en propres termes et en l'expliquant au moyen de phrases plus ou moins creuses, il la rendrait acceptable au pays. Il rédigea donc un long préambule, et fit publier un arrêt du Conseil, en date du 16 août, « concernant le mode des paiements [1] ».

Le préambule avoue que « les services sont devenus laborieux et les ressources rares », puis il ajoute : « Puisque tout fait craindre qu'un emprunt offert dans ce moment au public ne fût tenté sans succès, il devient nécessaire d'y suppléer par une opération qui produise les mêmes ressources sans laisser la même incertitude. C'est à quoi Sa Majesté a voulu parvenir, en ordonnant qu'une partie des paiements qui se font dans les caisses royales s'effectue, non par du papier-monnaie, dont Sa Majesté connaît les inconvénients et le danger, mais par des billets du Trésor royal, proportionnés à ces paiements et destinés à y satisfaire. Ces billets du Trésor porteront intérêt à 5 pour 100, et lorsque les circonstances permettront à Sa Majesté d'ouvrir un emprunt, ils y seront reçus comme argent comptant et par préférence... Au reste, Sa Majesté a pris toutes les précautions pour que ces billets du Trésor royal ne puissent excéder les paiements déterminés ». En vertu des différents articles de l'arrêt, les dépenses des ministères (moins la solde des troupes), les rentes perpétuelles ou viagères au-dessus de 1,200 livres, ainsi que les gages et traitements au-dessus de 3,000 livres, durent être payés trois cinquièmes en argent et deux cinquièmes en billets;

[1] « M. de Loménie avait consulté un homme de beaucoup d'esprit, M. de Rivarol, sur le titre mitigé qu'il était nécessaire de placer en tête de cet arrêt du Conseil, afin de ne pas effaroucher le public. Ce littérateur ingénieux lui conseilla de l'appeler arrêt concernant les paiements, et cette tournure énigmatique valut à l'auteur une place dans les bureaux du premier ministre, et l'assurance d'une pension. » (Wéber, *Mémoires*, 153.)

les rentes de 500 à 1,200 livres, les traitements de 1,200 à 3,000 livres et les intérêts des fonds d'avances et des cautionnements durent recevoir cinq huitièmes en argent et trois huitièmes en billets ; les rentes inférieures à 500 livres et les appointements inférieurs à 1,200 livres devaient seuls continuer à être acquittés en argent. Enfin tous les remboursements en capitaux et primes résultant du tirage des emprunts étaient retardés d'une année, et les assignations et billets des domaines devaient être renouvelés pour un an à leur échéance.

L'admission du papier dans les paiements de l'État allait forcément avoir son contre-coup chez tous les banquiers, industriels et commerçants non moins que chez les rentiers. Puisqu'il y avait crise, Brienne préféra qu'elle produisit de suite tous ses effets, plutôt que d'avoir à parer au bout de quelques jours à des conséquences qu'il serait dans l'impossibilité d'empêcher. Sans en être sollicité par les administrateurs de la Caisse d'escompte, il fit donc rendre un arrêt du Conseil en date du 18 août pour donner cours forcé aux billets de cette société. La Caisse avait continué de prospérer pendant les premiers mois de 1788 ; en février elle avait eu 113 millions de billets en circulation et 120 millions et demi en avril, garantis par 50 millions et 51 millions et demi de livres en or et argent. Mais à partir du mois de mai, elle avait dû faire face à de nombreux remboursements, et à la fin de juin elle ne possédait plus que pour 38 millions de monnaie métallique. Elle avait diminué alors ses escomptes, mais la diminution des espèces marcha encore plus vite. Dans ces conditions, elle était fondée à réclamer à l'État le remboursement, au moins partiel, de l'avance de 70 millions qu'elle lui avait consentie en vertu de l'arrêt du Conseil du 18 février 1787. Le principal ministre, averti que telle était son intention, s'empressa d'édicter que les billets de la Caisse d'escompte seraient « donnés et reçus pour comptant dans toutes les caisses générales et parti-

culières », et que défenses étaient faites « à tous porteurs de faire aucune poursuite pour le paiement en espèces des dits billets, de même qu'à tous notaires ou huissiers de faire aucun protêt ou d'autres poursuites pour raison de lettres de change ou billets, dont le paiement aurait été réellement offert en billets de la Caisse d'escompte ». L'arrêt du 18 août avait pour objet de mettre l'État à l'abri d'une demande de remboursement qu'il n'aurait pas pu accueillir, mais il est douteux qu'il fût nécessaire. En effet, la Caisse détenait, au moment où il fut pris, pour 19 millions de monnaie française et 15 millions en piastres. Elle était donc en mesure d'effectuer pendant quelque temps encore l'échange de ses billets contre espèces et d'attendre que la panique se calmât. C'est du reste le parti que prirent ses administrateurs ; ils continuèrent, malgré l'arrêt du 18 août, de rembourser leurs billets, et à la fin du mois leur encaisse excédait d'un demi-million la proportion de 25 pour 100 qui, d'après l'arrêt du Conseil de février 1787, devait exister entre l'encaisse et le montant de la circulation [1].

Déjà, dix-huit ans auparavant, lorsqu'avait eu lieu la banqueroute de l'abbé Terray, l'émotion publique avait été grande. Mais le sentiment qu'excita celle accomplie par Brienne fut l'indignation, indignation d'autant plus dangereuse pour le gouvernement, qu'avec les emprunts auxquels les ministres de Louis XVI avaient eu si souvent recours, le nombre des rentiers s'était énormément accru. « Au seul mot de papier, tout le monde se révolta, on se rappela le système de Law, ses malheurs, on trembla, et la haine publique s'exhala contre l'auteur d'un projet aussi funeste [2]. »

« L'arrêt du Conseil, raconte un écrit du temps [3], qui

[1] Voir les *Rapports des 6 octobre et 4 décembre 1789*, adressés à l'Assemblée constituante par Duclos-Dufresnoy et le duc du Châtelet.
[2] Marquis de Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 43.
[3] *Corresp. secrète*, II, 281.

force les créanciers de l'État à prendre en paiement pour deux cinquièmes de papier, qu'ils ne pourront placer qu'en le prêtant bientôt au roi, a répandu un discrédit général. Il n'y a plus ni argent ni confiance. » Les auteurs contemporains disent tous que l'arrêt du 16 août répandit dans la capitale « l'effroi et la rumeur », qu'il excita « l'alarme » de la population et « une violente commotion », au point que l'on craignit « une insurrection dans Paris [1] ». La cour elle-même prit peur : le comte d'Artois, poussé par la duchesse de Polignac qui détestait Brienne, eut avec la reine une conversation dans laquelle il lui peignit la surexcitation des esprits et les excès, peut-être même les attentats, qui pouvaient en être la conséquence. Marie-Antoinette avait jusqu'alors soutenu l'archevêque, mais elle ne put s'empêcher d'avouer que son administration avait mal tourné, et elle admit qu'afin de lui permettre de rester au ministère, il convenait de lui adjoindre pour la direction des finances l'homme dans lequel la France entière avait confiance, l'ancien ministre Necker. La difficulté n'était pas de faire adopter à Brienne cette combinaison, car elle lui était favorable ; aussi, dans une entrevue qu'il eut le 20 août avec la reine, s'empressa-t-il d'y adhérer. Mais il était fort douteux que Necker acceptât de devenir sinon le subordonné, du moins le collaborateur de Brienne.

Marie-Antoinette ne désespéra pourtant pas de parvenir à ce résultat, grâce au concours du comte de Mercy, grand admirateur des talents de l'auteur du *Compte rendu*. Mercy

[1] Besenval, *Mémoires*, 343 ; Wéber, *Mémoires*, 153 ; Mercy, *Corresp.*, II, 189. — Mallet du Pan (*Mém. et corresp.*, I. 152), inscrivait dans ses notes : « L'archevêque de Sens est accablé de malédictions... Les spectacles mêmes se ressentent de la crise. La Comédie-Italienne a fait 75 livres de recette le 20, et les Français 88 livres le 22 ». — La Fayette écrivait : « On croit que les ministres veulent éviter les États généraux ; cette opinion est absurde. Je suis bien persuadé qu'on ne le veut pas, qu'on n'oserait même pas le proposer à un roi aussi honnête homme que le nôtre. Mais enfin on va le dire, on va rallumer le mécontentement et doubler la défiance ». (*Mém. et corresp.*, II, 235.)

fit en effet tout son possible pour décider Necker à se prêter au désir de la reine, mais il se heurta, comme cela était aisé à prévoir, à une résolution inébranlable. « Necker me marqua, écrivit un peu plus tard à Joseph II l'ambassadeur d'Autriche, une répugnance invincible de rentrer dans le ministère sous la direction ou sous les auspices de l'archevêque de Sens. Il observa que l'horreur que ce dernier s'était attirée de la nation écraserait tous ses coopérateurs; que lui, Necker, ne pouvant trouver de forces et de ressources que dans l'opinion, sûr de la perdre en s'associant au principal ministre, il ne pouvait se prêter à un pareil sacrifice, qui serait celui de sa réputation même, sans en tirer le moindre avantage pour la chose publique. » Avec beaucoup de raison, Necker ne se départit pas de cette manière de voir, et cédant aux conseils de Mercy, qui leur fit connaître que « sous peu de jours » le Trésor serait obligé de suspendre tout paiement, Louis XVI et Marie-Antoinette virent qu'ils n'avaient pas d'autre parti à prendre que d'exiger la démission de l'archevêque de Sens. Celui-ci la donna le 25 août et Necker fut nommé ministre des finances, avec le titre de secrétaire d'État. Il obtint en outre l'entrée au Conseil, qui lui avait été refusée lors de son premier ministère, refus qui fut, on s'en souvient, l'occasion de son départ en 1781.

L'immense réputation dont il jouissait était une force incontestable, et en consentant à rentrer aux affaires malgré le délabrement de la situation financière, il rendait à la royauté un réel service. Le roi et la reine ne se le dissimulaient pas. Cependant ils ne le rappelèrent que sous la pression des circonstances, ainsi qu'en témoignent les lettres échangées à ce moment entre Marie-Antoinette et Mercy, notamment celle-ci, en date du 25 août : « L'archevêque est parti. Je ne saurais vous dire combien la journée d'aujourd'hui m'affecte... Il n'y a plus à h siter; si demain M. Necker peut se mettre à la besogne, c'est le

mieux. Elle est bien urgente. Je tremble, passez-moi cette faiblesse, de ce que c'est moi qui le fais revenir. Mon sort est de porter malheur; et si des machinations infernales le font encore manquer ou qu'il fasse reculer l'autorité du roi, on m'en détestera davantage. Je crains qu'on ne soit obligé à nommer un principal ministre. Il est bien essentiel que M. Necker y compte, et ne croie pas devoir le donner[1]. » La reine vit donc avec regret le retour de Necker. « Elle l'avait protégé pendant son premier ministère ; mais, quoi qu'il fît pour lui plaire dans le second, elle le considéra toujours comme nommé par l'opinion publique, et les princes, dans les gouvernements arbitraires, s'accoutument malheureusement à regarder l'opinion comme leur ennemie[2]. » Il n'est que trop vrai que celle-ci était, depuis un an surtout, fort hostile à Marie-Antoinette; on savait qu'elle couvrait de son appui Brienne, et l'impopularité du ministre avait rejailli sur la souveraine. « Il est inconcevable et on ne peut exprimer, lit-on dans une lettre de Mercy en date du 14 septembre 1788, jusqu'où se porte l'animadversion du public contre cette auguste princesse, en raison de la protection qu'elle accordait à l'archevêque. » La reine n'ignorait pas les préventions dont elle en était l'objet[3], et elle en était très affectée ; sacrifier Brienne lui paraissait donc en quelque sorte donner raison à ceux qui l'avaient insultée elle-même. Voilà pourquoi elle aurait attaché tant de prix à le maintenir au ministère, et pourquoi elle en voulut à Necker de ne pas y avoir consenti.

Quant à Louis XVI, le caractère et l'ambition de son

[1] Pour toute cette négociation, consulter la *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, II, 189-211.

[2] Mme de Staël, *Considérat. sur la Révol. franç.*, I, 159.

[3] L'hostilité du public à l'égard de Marie-Antoinette, depuis l'entrée de Brienne au ministère, avait eu pour symptômes l'accueil glacial qui lui avait été fait lors des revues auxquelles elle assistait, diverses estampes satyriques, le surnom de *Madame Déficit* qu'on lui avait donné, et des manifestations contre elle dans les théâtres. (*Corresp. secrète*, II, 139, 168, 180, 183, 186, 255.)

ancien directeur général des finances lui inspiraient une antipathie qu'il ne cachait pas, et c'est « avec regret, on peut même dire avec désespoir [1] », qu'il se résigna à lui rendre le pouvoir. Il tenta même tout d'abord d'affaiblir officiellement sa situation par le choix d'un principal ministre, en remplacement de l'archevêque de Sens. Il offrit cette place au duc du Châtelet qui la refusa [2], mais il ne tarda pas à comprendre que dans un cabinet dont Necker faisait partie, celui-ci en était nécessairement l'homme le plus important. Il avait au surplus une si longue habitude de subir l'ascendant de ses ministres, que, l'eût-il voulu, il n'aurait pas su résister à Necker. La popularité dont celui-ci jouissait aurait d'ailleurs suffi pour paralyser ses velléités de résistance. « Il adopta donc tous ses plans, par la crainte scrupuleuse de commettre quelque faute dangereuse, en refusant son approbation aux idées du favori de la France et de l'Europe [3]. »

Le renvoi de l'archevêque de Sens aurait pu être, pour Louis XVI et Marie-Antoinette, le signal d'un retour durable de la faveur publique. Quand on connut cet événement, les cris de *vive le roi* et *vive la reine* retentirent en effet à Versailles, à Paris, et dans les principales villes. Tous les mémoires du temps rapportent avec quelle joie fut accueillie la chute de Brienne. Mais Marie-Antoinette « crut de sa dignité de donner à l'archevêque, au moment de son départ, des preuves ostensibles de son estime,... disant qu'il fallait dédommager un ministre sacrifié par la brigue des cours et par l'esprit factieux de la nation ; qu'autrement on n'en trouverait plus qui voulussent se dévouer

[1] Sallier, *Annales françaises*, 199. Cet auteur ajoute : « J'ai su d'une personne présente, qu'après avoir accordé le retour de ce ministre, il dit à sa famille réunie : On m'a fait rappeler Necker, je ne le voulais pas; mais on ne sera pas longtemps à s'en repentir. Je ferai tout ce qu'il me dira, et on verra ce qui en résultera ».

[2] *Mémoires* de Brienne, dans les *Mém. hist. et polit. du règne de Louis XVI*, VI, 253.

[3] Montyon, *Particularités sur les ministres des finances.*

pour les intérêts du souverain [1]. » Cédant à ses conseils, Louis XVI résolut donc de combler de faveurs son ancien principal ministre. Celui-ci n'était pas homme à ne point profiter de semblables dispositions, et dans la dernière entrevue qu'il eut avec ses maîtres pour leur remettre sa démission, il abusa étrangement de leur aveugle bonté : il obtint pour lui-même la promesse d'un chapeau de cardinal, pour son neveu, l'abbé de Loménie, qui n'avait pas encore trente ans, le titre et les émoluments de coadjuteur de l'archevêché de Sens ainsi qu'une des plus riches abbayes de France, pour sa nièce, Mme de Canisy, le brevet de dame du palais, pour M. de Canisy le régiment de la Reine-Cavalerie ; enfin Marie-Antoinette lui fit présent de son portrait enrichi de diamants. « Les plus éclatants, les plus heureux services n'auraient pas pu être mieux récompensés [2]. » Comme Brienne passait au contraire pour avoir achevé la ruine de l'État et « qu'il possédait en bénéfices ecclésiastiques 678,000 livres de rente [3] », la concession des grâces que nous venons d'énumérer fut considérée comme un défi au sentiment national, on cria au scandale et les attaques contre la prodigalité de la reine recommencèrent aussi passionnées qu'auparavant [4].

[1] Mme Campan, *Mémoires*, 225.

[2] Wéber, *Mémoires*, 154.

[3] Marmontel, *Mémoires*, II, 256.

[4] Besenval, *Mémoires*, 344 ; Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 86. — Malgré ses sentiments royalistes, Sallier avoue combien fut maladroite en cette circonstance la conduite du roi et de la reine : « On regarda comme un scandale public l'accumulation des récompenses et des bienfaits qui furent prodigués à Brienne ; on ne vit pas sans indignation que les plus riches abbayes fussent ajoutées aux revenus immenses qu'il avait déjà en bénéfices ecclésiastiques ; que, le jour même de son renvoi, un courrier eût été expédié à Rome pour lui obtenir le chapeau de cardinal, et que pendant quelque temps encore, résidant à une lieue de Versailles, il continuât à communiquer avec la cour et avec le ministère. » (*Annales françaises*, 200.)

CHAPITRE XV

I. Joie générale causée par la nomination de Necker. — Détresse dans laquelle il trouve le Trésor. — Necker se fait prêter 15 millions par la Caisse d'escompte. — Il maintient le cours forcé de ses billets. — Il rapporte, par arrêt du 14 septembre, celui du 16 août. — Mouvement de l'opinion en faveur de la prompte réunion des États généraux. — Les classes riches sont celles qui la désirent le plus. — Plan financier que compte suivre Necker en attendant cette époque. — Déclaration du 23 septembre prescrivant que les États se tiendraient au mois de janvier 1789, et rétablissant les parlements dans l'exercice de leurs fonctions; disgrâce de Lamoignon; désordres dans Paris. — Discours de l'avocat général Séguier en l'honneur de Necker, lors de la rentrée du parlement. — Condamnation d'un écrit de Linguet en faveur de la banqueroute. — Impopularité à laquelle s'expose le parlement en demandant que les États généraux soient convoqués suivant les formes de 1614. — Motifs pour lesquels la royauté aurait dû prendre l'initiative de la délibération en commun et du doublement du tiers. — Décadence dans laquelle étaient tombés le clergé et la noblesse. — Progrès et influence du tiers état. — Pourquoi Necker ne se prononce pas dans le sens désiré par le tiers et soumet la question aux Notables; inconvénients de cette mesure. — II. Arrêt du Conseil du 5 octobre 1788. — Neutralité observée par Necker dans son discours aux Notables. — Nouvel emprunt de 15 millions contracté par Necker auprès de la Caisse d'escompte; autres mesures par lesquelles il procure des fonds au Trésor. — La crainte de la banqueroute disparaît. — Retentissement qu'obtient la délibération prise au mois de novembre par les États du Dauphiné en faveur du doublement du tiers et du vote par tête. — Arrêté du parlement de Paris demandant le doublement du tiers. — Les Notables repoussent cette mesure ainsi que le vote par tête. — Necker aurait pu empêcher ce résultat. — Les Notables renoncent aux privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. — Grand nombre de brochures en faveur du tiers état, publiées pendant et après l'assem-

blée des Notables. — Fâcheux effet que produit une protestation des princes du sang. — Excitation de l'opinion publique ; action des clubs et des cafés. — Adhésion des ducs et pairs à la suppression des privilèges pécuniaires. — Hésitations de Necker avant de proposer au roi le doublement du tiers. — Appréciation de son rapport du 27 décembre 1788. — Colère des privilégiés et joie du tiers état. — Gravité de la faute commise par Necker en n'accordant pas le vote par tête.

I

Jamais changement ministériel ne causa en France une joie plus vive que celui qui remplaçait Brienne par Necker. Lorsque la nouvelle en arriva à Paris, une foule de plus de dix mille personnes qui s'était massée dans le jardin du Palais-Royal éclata en applaudissements ; dans les rues on se félicitait, on se serrait les mains, bref ce fut un délire général. En province l'enthousiasme ne fut pas moindre, et dans beaucoup de villes on illumina[1]. Les trois ordres du Dauphiné réunis à Romans écrivirent au ministre des finances : « Monsieur, la nation était dans les alarmes, elle touchait à sa ruine, lorsqu'un roi juste vous rappelle ; cet

[1] « Tous les vœux de la nation se tournaient vers M. Necker, comme on attend les rayons du soleil après un long et désastreux orage. » Cette image employée par Rabaut-Saint-Étienne (*Précis de la Révol. franç.*, I, 53) peint bien le sentiment auquel s'abandonnaient alors les Français. Un fougueux adversaire du ministre genevois dit de même : « Tous les regards et tous les vœux se portèrent alors vers M. Necker, comme vers le seul homme capable de faire oublier par ses talents et par les vertus qu'on lui supposait, les vices et l'incapacité de l'archevêque de Sens ». (Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol. de France*, I, 130). — La nomination de Necker fut célébrée par de nombreuses estampes, aux légendes enthousiastes. L'une disait :

Précieux à l'État, son modeste génie
Marche, sans le savoir, à l'immortalité.

Une autre contenait ces deux vers :

Oui, son profond génie a la double science
D'enrichir un État sans fouler le sujet.

Une troisième disait au nouveau ministre :

Tes vertus, ta franchise, autant que tes travaux
Assurent le crédit, raniment l'espérance.
Poursuis, Necker, poursuis ! Tu n'as plus de rivaux.

événement a été à lui seul une grande révolution ». A la Bourse les papiers publics profitèrent du retour de la confiance ; les effets royaux remontèrent de près de 30 pour 100, et les actions de la Caisse d'escompte, qui le 20 août étaient descendues à 3,550 livres, furent cotées 4,300 livres le 26 août.

Pendant les négociations qui avaient précédé sa nomination, Necker avait tenu à se renseigner sur l'état exact de la trésorerie, et il avait appris qu'il ne restait plus que 400,000 livres [1] dans les caisses du contrôle général, somme de beaucoup inférieure au montant des paiements à effectuer dans un délai très rapproché. Mais les financiers avaient de son honnêteté et de son habileté une si haute opinion, et ils étaient tellement intéressés au succès de son administration, qu'ils lui firent immédiatement des offres de service, et ainsi les premières difficultés de sa tâche se trouvèrent simplifiées. Le Trésor parvint à se procurer de suite les fonds qui lui manquaient; mais ce n'était là qu'un répit momentané, d'autres paiements allaient venir à échéance, les impôts rentraient mal et l'émission d'un emprunt public était une entreprise impossible à tenter. De toute nécessité le ministre devait pourtant se procurer quelques disponibilités. Dans ces circonstances, la pensée lui vint, comme elle était venue à Calonne dix-huit mois auparavant, en février 1787, de recourir à la Caisse d'escompte. Il convoqua donc les administrateurs de cette société, leur dévoila ses embarras et les pria de lui prêter 15 millions, qui seraient garantis par 15 millions de rescriptions à un an de terme. Cette avance était contraire aux statuts de la Caisse; cependant les administrateurs, par délibération du 4 septembre 1788, consentirent à la faire,

[1] Ce chiffre de 400,000 livres est indiqué par Necker dans un discours qu'il prononça le 7 août 1789 devant l'Assemblée constituante, comme étant celui de l'encaisse, tant en écus qu'en billets de la Caisse d'escompte, qui existait au Trésor au moment de sa nomination.

à la condition que leur délibération reçût l'approbation royale, « qui serait pour l'administration de la Caisse d'escompte un point de tranquillité vis-à-vis des actionnaires, et pour eux la certitude du remboursement ». Le roi donna son approbation et Necker reçut les 15 millions dont il avait besoin. Ce prêt fut plus tard sévèrement reproché aux administrateurs de la Caisse, comme fait en violation des statuts. Mais, ainsi que le constate un rapport lu devant l'Assemblée constituante [1], « si on considère les administrateurs comme des citoyens, comme des Français émus par l'exposition du danger de l'État, ils paraissent dignes d'éloges... Du reste il est certain que si le gouvernement avait cessé ses paiements, le sort des porteurs de billets aurait été bien plus fâcheux, et que tous les faiseurs de services, tous les fournisseurs, et par contre-coup la plupart des maisons de banque et de commerce, et la Caisse d'escompte elle-même, auraient été dans le cas de manquer ». Malheureusement il était fort à craindre que, dans les circonstances financières et politiques où se trouvait la France, ce nouvel engagement de la Caisse d'escompte envers le Trésor ne fût bientôt suivi d'autres qui paraîtraient non moins nécessaires, et qu'insensiblement la dépendance de la société vis-à-vis de l'État ne devînt de plus en plus étroite, au point de compromettre son existence et de changer son caractère.

Le prêt dont nous nous occupons avait d'ailleurs cela de grave, qu'il se combinait avec le maintien du cours forcé des billets de la Caisse. Malgré ce qu'il avait écrit jadis sur les dangers du papier-monnaie, Necker laissa en effet subsister l'arrêt du conseil du 18 août 1788, en vertu duquel avait été établi le cours forcé des billets. Par suite, c'est en papier que la Caisse s'acquitta des 15 millions qu'il lui empruntait, et ce prêt venant s'ajouter à l'avance de 70 mil

[1] *Rapport du 4 décembre 1789 par le duc du Châtelet.*

lions que Calonne lui avait extorquée vers la fin de son ministère, la rendit créancière de l'État pour une somme presque égale au montant de son capital social. Il est vrai qu'en échange des 15 millions demandés par Necker, elle recevait des traites sur le Trésor remboursables dans le délai d'un an, mais rien ne garantissait que leur paiement à l'échéance pourrait avoir lieu. En réalité, elle était amenée à créer pour 15 millions de billets de banque qui ne correspondaient à aucun encaissement métallique, et que le public ne pouvait pourtant pas se refuser à recevoir : comme ils étaient émis pour le compte de l'État, celui-ci contractait donc, par l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, un emprunt à découvert. Une semblable opération était d'une extrême simplicité; elle permettait au ministre des finances de se procurer des fonds d'une façon pour ainsi dire subreptice et sans éveiller l'attention publique; de plus, elle lui épargnait les difficultés qu'eût rencontrées, même à un taux onéreux, la négociation directe d'effets du Trésor. Mais précisément pour ces motifs, la convention passée par Necker avec la Caisse d'escompte au lendemain de sa nomination, avait beaucoup de chances de ne pas rester isolée, et la prochaine conclusion d'un nouvel emprunt en billets de banque à cours forcé était une éventualité à peu près certaine. La commodité de ce moyen de crédit séduisit Necker, mais elle lui fit perdre la conscience du péril qu'offrait la voie où il s'engageait.

Quoi qu'il en soit, dès que le ministre eut assuré le service courant du Trésor, il proposa au roi l'abrogation de l'arrêt du Conseil relatif au paiement en papier des rentes et autres charges de l'État. Cette abrogation fut prononcée par un arrêt en date du 14 septembre, dont le préambule s'attacha à lier l'amélioration de l'état financier de la France aux réformes que ne manqueraient pas d'accomplir les États généraux. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, s'est fait rendre compte de la situation des finances... Son

ministre ne lui a point dissimulé l'état de crise dans lequel se trouvaient toutes les affaires ; mais elle a vu cependant qu'en retardant un peu les paiements les moins pressés, en veillant exactement sur toutes les distributions de recette et de dépense et en faisant concourir au but chaque partie du grand ensemble des finances, elle n'aurait besoin que d'une étendue mesurée de crédit pour atteindre sans désordre à l'époque des États généraux... Cette époque solennelle, où tout doit se ranimer, où tout doit prendre une vigueur nouvelle, mettra fin pour toujours aux diverses inquiétudes de fortune et rassurera le crédit, car on doit être certain que les représentants de la plus riche et de la plus généreuse des nations ne se sépareront point avant d'avoir concouru efficacement à établir un parfait accord entre les revenus et les dépenses de l'État. » L'arrêt qui précède accrut encore la popularité de Necker ; on admira que vingt jours lui eussent suffi pour rétablir la régularité des paiements : « les Français passèrent d'une détresse accablante à un état de joie et d'espérance », et on décerna au ministre « l'épithète de sauveur [1]. » Mais ce qui lui valut la reconnaissance publique encore plus que les dispositions contenues dans l'arrêt du Conseil du 14 septembre, fut la déclaration du préambule que le salut ne pouvait venir que de l'intervention des États généraux.

En effet, plus la royauté avait, au cours des derniers mois, clairement manifesté son impuissance à sauver le pays du déficit, et plus les classes sociales capables de raisonner s'étaient convaincues qu'elle n'avait plus qu'à s'en remettre au patriotisme et aux lumières des représentants de la nation. Cette opinion était entretenue par la presse, car depuis que le gouvernement avait, au mois de juillet 1788, engagé les écrivains à s'occuper de la composition et des pouvoirs des États généraux, plusieurs bro-

[1] *Corresp. secrète*, II, 289.

chures avaient traité ce sujet en exprimant les plus belles espérances dans l'œuvre de rénovation sociale et de relèvement financier qu'accomplirait la prochaine assemblée nationale. L'une d'elles, due à la plume de Rabaut-Saint-Étienne, et qui parut au mois de septembre sous le titre de *Considérations sur les intérêts du tiers état*, établit que cette assemblée ne pouvait manquer de remettre à sa vraie place, c'est-à-dire à la première, l'ordre non privilégié, car « le tiers état, c'est la nation, moins la noblesse et le clergé. Retranchez par supposition les 200,000 gens d'Église qui peuvent être en France, vous avez toujours la nation. Retranchez-en de même toute la noblesse, par supposition encore, vous avez toujours la nation. Mais si vous retranchez les 24 millions de Français connus sous le nom de tiers état, que restera-t-il ? » Donc l'ascendant politique et l'égalité des droits seront rendus aux citoyens du troisième ordre. Mais les députés ne s'en tiendront pas là : ils soulageront les contribuables, en étendant l'impôt aux classes qui s'y sont jusqu'à présent soustraites. « Les impositions sur le peuple sont portées au plus haut point ; on n'y peut rien ajouter ; il est temps que les deux ordres qui vous dominent partagent avec vous le fardeau. Nous touchons à ce dernier terme où le peuple ayant donné tout ce qu'il pouvait, il faut ou laisser périr l'État, ou s'adresser enfin à ceux qui possèdent la moitié des terres et qui se sont enrichis de la misère de la nation. » Les sommes payées par les nobles et les prêtres rétabliront l'équilibre dans les finances, et un dernier soulagement sera accordé au peuple par la destruction du régime féodal. Les champs en effet sont comme les hommes, il y en a de nobles qui n'acquittent pas l'impôt. « Cet abus devient intolérable, lorsque la moitié des campagnes du royaume est parvenue à se faire exempter, sous le titre pompeux, ou plutôt barbare, de fiefs. » Ces injustes distinctions disparaîtront par la volonté des élus de la France.

De semblables perspectives étaient bien faites pour rendre populaire la convocation des États généraux. Il est certain que la bourgeoisie s'en promettait non seulement la suppression des inégalités qui l'humiliaient et la proclamation de son influence prédominante dans l'État, mais aussi la diminution de ses charges fiscales et la sécurité de ses capitaux, de ses rentes. « Le corps de la nation, même à Paris, ne voyait dans les États généraux qu'un moyen de diminuer les impôts. Les rentiers de l'État, si souvent exposés à la violation de la foi publique, ne considéraient les États généraux que comme un rempart contre la banqueroute. Le déficit les avait fait trembler, et ils embrassaient avec chaleur l'espérance de donner aux revenus de l'État une base assurée [1]. » Il ne faut pas perdre de vue qu'en empruntant depuis près de quinze ans des sommes immenses et en augmentant chaque année ses dépenses, le gouvernement avait intéressé un trop grand nombre de citoyens à la bonne administration des deniers publics, pour qu'il pût leur causer impunément des inquiétudes. « Jamais la fortune de l'État et la fortune particulière n'avaient été autant entremêlées. La mauvaise gestion des finances, qui n'avait été longtemps qu'un mal public, devint alors, pour une multitude de familles, une calamité privée... A mesure que les mécontents de cette espèce devenaient plus nombreux, ils devenaient aussi plus irrités ; car l'envie de spéculer, l'ardeur de s'enrichir, le goût du bien-être, se répandant et s'accroissant avec les affaires, faisaient paraître de pareils maux insupportables à ceux mêmes qui, trente ans auparavant, les auraient peut-être endurés sans se plaindre. De là vint que les rentiers, les commerçants, les industriels et autres gens de négoce ou hommes d'argent, qui forment d'ordinaire la classe la plus ennemie des nouveautés politiques, la plus amie du gouvernement existant, quel qu'il

[1] Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, 38.

soit, et la mieux soumise aux lois mêmes qu'elle méprise ou qu'elle déteste, se montra cette fois la plus impatiente et la plus résolue en fait de réformes. Elle appelait surtout à grands cris une révolution complète dans tout le système des finances, sans penser qu'en remuant profondément cette partie du gouvernement, on allait faire tomber tout le reste [1]. »

Quant à Necker, plein de confiance dans son génie et dans l'ascendant qu'il exercerait sur les États généraux, il n'assignait pour le moment qu'un but à ses efforts : « conduire sans brisure et sans échouement le frêle vaisseau de l'État jusqu'à leur ouverture ». Ces paroles sont de lui, et il ajoute : « On se souvient peut-être que pendant le cours de ma première administration j'étais dans un mouvement continuel ; tout me tenait en activité, une réforme importante, une épargne de détail, une réunion de caisses, une diminution des trésoreries, un nouvel ordre de comptabilité... Je vis en rentrant dans le gouvernement, au mois d'août 1788, qu'une marche absolument différente m'était conseillée au nom du bien de l'État. Je vis qu'un grand motif m'inspirait le devoir de contenir l'administration des finances dans une sorte d'obscurité et de silence. Je réfléchis qu'à peu de distance du rassemblement des députés de la nation, il était inutile de commencer, à moi seul, une guerre aux abus [2] ». D'un autre côté, il comprenait vaguement que le vrai remède contre le déficit serait la suppression des exemptions pécuniaires dont jouissaient les deux premiers ordres ; mais il ne se sentait pas assez de résolution pour s'exposer à l'inimitié du clergé et de la noblesse, en leur demandant de renoncer spontanément à leurs privilèges sans attendre la réunion des États généraux. Au contraire il se fiait à sa fertilité en expédients et à son expérience de la banque, pour gagner sans trop de peine l'époque de cette réunion. Il réso-

[1] De Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, 262.
[2] *Sur l'administration de M. Necker*, par lui-même.

lut donc de hâter le plus possible cette époque, et une déclaration du roi, en date du 23 septembre 1788, prescrivit que l'assemblée des États généraux aurait lieu dans le courant de janvier 1789.

La même déclaration rétablit dans leurs fonctions les membres des parlements et ceux des autres tribunaux ; elle décida en outre que « l'ordre des juridictions, tel qu'il était établi avant le mois de mai dernier », devrait être observé. Sous l'influence de son ministre des finances, Louis XVI abandonnait donc les édits qui depuis quatre mois troublaient toutes les provinces. Les termes du préambule prouvent qu'il ressentit quelque regret de cet abandon [1], et Necker ne l'y aurait sans doute pas déterminé, si Lamoignon eût encore été en place. Mais le garde des sceaux avait été renversé le 14 septembre, la veille même du jour indiqué pour la tenue d'un nouveau lit de justice, et Necker, heureux d'être débarrassé d'un collègue dont les idées étaient aussi opposées aux siennes, n'avait pas fait obstacle à ce qu'il reçût, à titre de dédommagement, en sus de sa pension de retraite comme ancien ministre, une somme de 400,000 livres pour payer ses dettes, et la promesse que son fils aîné obtiendrait le titre de duc dès qu'il aurait vingt-cinq ans. Le roi avait donné pour successeur à Lamoignon le premier président de la Cour des aides, M. de Barentin, qui tout en ne partageant pas les opinions libérales du ministre des finances, avait pourtant, aux yeux du public, le mérite d'avoir protesté contre les édits de mai.

[1] « Rien ne pourra nous détourner de la ferme intention où nous sommes de diminuer les frais des contestations civiles, de simplifier les formes des procédures, et de remédier aux inconvénients inséparables de l'éloignement où sont plusieurs provinces des tribunaux supérieurs ; mais aujourd'hui que le rapprochement des États généraux nous offre un moyen d'atteindre à notre but, avec cet accord qui naît de la confiance publique, nous remplissons plus sûrement nos intentions en remettant nos dernières résolutions jusqu'à la tenue des États généraux... Le bien est difficile à faire, nous en acquérons chaque jour la triste expérience, mais nous ne nous lasserons jamais de le vouloir et de le chercher. »

La disgrâce de Lamoignon, venant après celle de Brienne, avait paru marquer l'échec définitif des tentatives autoritaires auxquelles avait eu recours la royauté, et aussitôt des manifestations tumultueuses avaient éclaté dans Paris. Déjà il s'en était produit après la chute de Brienne, mais elles n'avaient pas dépassé les abords de la place Dauphine et du Pont-Neuf. La police avait d'abord laissé faire, puis elle avait mis le guet en mouvement, et une collision sanglante s'en était suivie. Les clercs du Palais et les hommes de désordre qui s'étaient joints à eux étaient par suite encore surexcités, quand la démission du garde des sceaux leur parut une excellente occasion de recommencer à s'agiter. Ils promenèrent donc dans la cité des mannequins représentant Brienne et Lamoignon, et ils les brûlèrent au milieu des cris et des vociférations. La foule se porta ensuite vers les hôtels des deux anciens ministres, afin d'y mettre le feu; elle essaya également d'incendier la maison du commandant du guet, M. Dubois. La force armée fut alors appelée, elle fit usage de ses armes, et il y eut un assez grand nombre de tués et de blessés [1]. Les troubles cessèrent, mais le parlement, à peine réinstallé, commit la faute de mander à sa barre M. Dubois et le lieutenant de police, M. de Crosne, afin qu'ils fournissent des explications sur « les excès, violences et meurtres commis dans la ville de Paris depuis le 26 août », comme si la responsabilité du désordre incombait à la police et comme si la répression avait été abusive. Le tapage recommença aussitôt aux environs du Palais de Justice, et la tranquillité ne se rétablit qu'au bout de quelques jours, grâce à la fermeté de M. de Crosne, qui fit procéder à des arrestations et charger les perturbateurs par la maréchaussée et les gardes françaises. Le parlement finit du reste par prendre un arrêté contre les attroupements. Ces faits impressionnèrent beaucoup la

[1] Voir à ce sujet Besenval, *Mém.*, 350; Grimm, *Corresp. littér.*, XV, 312.

population, et non sans motif, car ils dénotaient de la part des gouvernants une faiblesse d'autant plus dangereuse que les passions étaient exaltées par l'approche des États généraux.

La rentrée du parlement eut lieu le 24 septembre, et l'avocat Séguier en profita pour prononcer un discours plein d'amères critiques contre les édits de mai. Ce magistrat s'occupa aussi des finances ; il dit que la facilité des emprunts et la multiplicité des impôts avaient « creusé un abîme effrayant » ; puis, après avoir comparé Necker à Sully et émis l'espoir qu'il répondrait à l'attente d'un grand peuple, qui « n'a plus désespéré de ses maux du moment que l'administration des finances lui a été rendue », il continua en ces termes : « Il n'a pas craint de dire au roi ce que le roi s'était déjà dit à lui-même : que c'est à la nation à acquitter la dette de la nation ; qu'il s'est engagé à convoquer les États généraux du royaume ; que sa parole est sacrée. Il ne restait plus qu'à en publier la convocation. Le roi en fixe aujourd'hui l'époque. C'était le seul remède à l'état de langueur où la France entière est réduite. Un roi n'est jamais plus grand qu'au milieu de son peuple. » Séguier termina son discours en félicitant la nouvelle administration d'avoir déjà rétabli « la confiance altérée », raffermi « le crédit chancelant », et remplacé « les craintes, les inquiétudes et l'effroi par les transports de la joie universelle ». Le parlement tenait, on le voit, à témoigner hautement sa gratitude au ministre qui l'avait réintégré dans ses fonctions. Une autre occasion se présenta bientôt d'appuyer de nouveau sa politique, et il s'empressa de la saisir.

Dans le tome XV de ses *Annales politiques et littéraires*. Linguet venait de consacrer un article à la discussion des derniers événements, et il y avait soutenu la doctrine du pouvoir absolu. Suivant lui, la maxime que la loi doit être l'expression de la volonté générale librement exprimée. était « le signal de la plus dangereuse anarchie », et elle

tendait « à inspirer la pure démocratie, par conséquent la révolte ». Il alléguait du reste qu'en France « le gouvernement, c'est le roi seul ». Examinant ensuite la valeur des protestations soulevées par l'arrêt du Conseil du 16 août, il posait cette question : « Si les États généraux seuls peuvent ratifier les engagements à venir, de quel œil doivent être regardés les engagements passés, auxquels ils n'ont pas concouru? Les parlements non seulement avouent, mais soutiennent aujourd'hui qu'ils ne peuvent lier la nation... Or, ce qu'ils ne peuvent faire en 1788, l'ont-ils pu à toutes les époques d'emprunts enregistrés ? ». Il en concluait que ces emprunts pouvaient être répudiés, d'autant mieux que « l'art de transmettre d'une génération à l'autre un fardeau fiscal accablant est une invention moderne, particulière au dix-huitième siècle ». Puis il soutenait qu'en France « dans les emprunts royaux, c'est le roi qui s'engage et non pas le royaume », à l'inverse de ce qui se passe en Angleterre, « où c'est le peuple qui dépense, qui emprunte, qui s'engage, et où les créanciers ont une hypothèque sur la nation elle-même ». Il déclarait que « l'anéantissement de la dette publique en France, à chaque génération, serait une opération sage, humaine, légitime ». Il demandait qu'une voix courageuse dît au roi, lors de son avènement au trône : « La justice et la loi vous déclarent quitte de tout engagement pécuniaire contracté avant vous », et il exhortait les États généraux à soulager la nation de la charge « des dissipations passées ». Le volume qui contenait « ces maximes affreuses » fut dénoncé au parlement dans la séance du 27 septembre, et l'avocat général Séguier prononça un énergique réquisitoire : « Cette invitation à une banqueroute nationale, s'écria-t-il, est injurieuse au roi, qui n'adoptera jamais des vues contraires à la foi publique ; elle est injurieuse à la nation, qui, fidèle aux engagements contractés sous la garantie de l'autorité publique, rougirait de donner l'exemple aux étrangers devenus créanciers de

l'État d'une injustice jusqu'à présent inouïe. L'administration des finances elle-même, dirigée par la probité la plus exacte, repousserait avec indignation un système qui, loin de faciliter le rétablissement de l'ordre et de ramener le crédit, doit nécessairement obstruer tous les canaux que la confiance entretient ». La cour prit, conformément à ces conclusions, un arrêt pour ordonner que l'ouvrage fût lacéré et brûlé, et pour en interdire la vente. L'arrêt en question obtint une approbation unanime, car il donnait satisfaction au sentiment d'équité qui anime les masses, en même temps qu'il répondait à l'intérêt des rentiers. Quand ils rédigèrent leurs cahiers quelque temps après, les Français se prononcèrent tous pour la consécration de la dette publique, montrant ainsi à quel point les partisans de la banqueroute les avaient mal jugés.

Le parlement espérait évidemment voir chaque jour grandir sa popularité. Mais, chose remarquable, il la perdit en un instant, et cela pour avoir exprimé un vœu contraire aux idées généralement reçues. En effet, dans son arrêté portant enregistrement de la déclaration du roi qui convoquait les États généraux pour le mois de janvier 1789, il inséra, malgré les éloquentes protestations de Duport, cette restriction : que les États devraient être « convoqués et composés suivant la forme observée en 1614 ». C'était demander qu'ils fussent divisés en trois chambres, délibérant et votant séparément; c'était subordonner par suite l'accomplissement des réformes au bon vouloir de la noblesse et du clergé. Un tel résultat parut inadmissible aux innombrables partisans des États généraux [1], et l'allusion aux formes de 1614 les irrita d'autant plus que l'aban-

[1] « Je me souviens très distinctement d'avoir vu des hommes éclairés et d'intention droite, avant la convocation telle que la fit M. Necker, penser que le tiers doublé en nombre mais attaqué par la suprématie naturelle de la noblesse et du clergé, pourrait à peine encore défendre ses droits les plus justes et obtenir des deux premiers ordres les sacrifices les plus légitimes. » (Morellet, *Mém.*, I, 350.)

don de ces formes semblait déjà chose décidée en principe. Dans les assemblées provinciales, les représentants des trois ordres ne siégeaient-ils pas en effet tous ensemble et ne délibéraient-ils pas en commun ? En outre, le tiers état ne possédait-il pas dans les assemblées provinciales une représentation double de celle de chacun des autres ordres ? Aussi le doublement du tiers et la délibération en commun étaient-ils tenus par tous ceux qui rêvaient réformes et changements pour des points acquis : les écrits qui avaient déjà paru sur la future assemblée nationale en faisaient unanimement la base de leur système, et au mois de juillet, l'assemblée de Vizille en avait proclamé la légitimité. On comprend donc la désillusion et la colère qu'excita le parlement en réclamant l'observation des formes de 1614 [1]. « Il perdit soudain sa popularité. On oublia, non sans ingratitude, que c'était lui qui avait demandé les États généraux et que, malgré des défaillances et des erreurs, il avait été, durant tout le siècle, le bouclier de la France contre le despotisme de l'Église et celui de la royauté [2]. » On se dit au surplus que son rôle était fini, que l'intervention des États généraux allait rendre inutile celle des corps de magistrature. Se voyant abandonnés par le parlement, les nova-

[1] « Le peuple, en un instant, fut instruit de l'atteinte que la restriction du parlement portait à ses droits. L'horreur publique éclata contre ce corps. Le parlement de Paris se vit abandonné des hommes de loi qui avaient fait toute la force et tout le succès de sa résistance : même dans son sein, il s'élevait des défenseurs ardents des principes populaires. Duport avait rallié ses amis et ne cessait de reprocher au parlement une déclaration qui lui faisait perdre le prix des combats dont il était sorti avec tant de gloire. » (Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIII^e siècle*, VI, 277.) — Parmi les brochures que suscita l'arrêté du 25 septembre, il faut citer la *Lettre d'un citoyen de l'ordre du tiers*. L'auteur développe cette thèse, qu'à toutes les époques la composition des États généraux a été réglée par le roi, et que Louis XVI est le maître de statuer à son tour comme il l'entendra. Il engage les électeurs du tiers état à ne pas choisir pour représentants des membres du parlement, car ces magistrats possèdent les privilèges de la noblesse, et s'ils demandent une place dans les rangs du tiers, ce sera pour le trahir.

[2] Rocquain, *L'Esprit révolutionnaire avant la Révolution*, 484.

teurs n'espérèrent plus que dans la prochaine assemblée nationale, et l'agitation des esprits fit des progrès si sensibles, que le gouvernement fut en quelque sorte mis en demeure d'agir.

Le moment était solennel, car l'occasion s'offrait à la royauté de rallier à elle les aspirations populaires vers l'égalité et vers une modification libérale de l'état politique et social de la France. Un mouvement irrésistible poussait le pays à la transformation de ses antiques institutions; dès lors la monarchie avait à choisir entre trois partis : prendre la direction de ce mouvement, afin de l'éclairer et de le modérer; ou au contraire s'efforcer de l'arrêter et de le refouler, au risque d'être emportée par sa violence; ou bien enfin l'abandonner à ses propres impulsions, assister impassible à son développement et s'en remettre au temps, au hasard des circonstances, pour les résolutions définitives à adopter. Le second de ces partis ne pouvait, à vrai dire, pas même être tenté, car après la chute de Lamoignon et de Brienne, après l'engagement pris et plusieurs fois répété de convoquer les États généraux, après le retour de Necker au pouvoir, il était trop tard pour que Louis XVI accomplît une nouvelle évolution. D'un autre côté, les inconvénients d'une politique purement passive et d'atermoiements sautaient aux yeux, car faute d'être guidé, un peuple qui se prépare à faire une révolution ne peut manquer d'être entraîné au delà de ce qui serait raisonnable, par l'impatience des uns, la résistance des autres et l'inexpérience générale. Si le roi et ses ministres eussent possédé tant soit peu de clairvoyance et de caractère, ils n'auraient donc pas dû hésiter, par conviction ou par résignation, mais en tout cas par intérêt, à devenir les chefs des réformateurs. Or, les réformateurs étant tous d'accord pour que les représentants des trois ordres fussent confondus dans les États généraux, et pour que le vote y eût lieu par tête, la royauté, en prenant l'initiative de cette double solution,

se plaçait par cela même à leur tête et scellait ainsi une alliance entre elle et le tiers état.

La grande préoccupation du gouvernement aurait dû être de savoir sur qui il s'appuierait dans la prochaine assemblée. Serait-ce sur le clergé ? Mais « la religion n'était plus, pour la plupart des individus, qu'une affaire d'habitude, à laquelle on était soumis pour les cas indispensables, mais sans conviction, et quelquefois même en rougissant de s'y soumettre. Le haut clergé, se croyant dispensé des devoirs de son état, en rejetait les pratiques fatigantes sur le clergé de second ordre, et n'estimait sa position que par la considération et la fortune qui y étaient attachées. Plusieurs de ses membres croyaient s'honorer par le mépris de la décence. Le clergé de second ordre ne différait du premier que par l'hypocrisie dont il était obligé de se couvrir pour ne pas se fermer la porte de la fortune et des honneurs, et ne se chargeait qu'avec répugnance des devoirs de l'état ecclésiastique, dont ses supérieurs ne l'investissaient que pour s'en débarrasser. Dans l'ordre tout à fait inférieur du clergé, des fils de paysans, sans première éducation, n'avaient puisé, dans les écoles préparatoires, que des principes d'orgueil à l'égard de leurs frères attachés à la culture des terres ; et en même temps, ils avaient de la propension à se réunir, soit ouvertement, soit par des conseils secrets ou des pratiques sourdes, à la classe des paysans dont ils étaient issus, pour résister à la noblesse ou aux seigneurs, pour lesquels ils étaient obligés journellement d'afficher des égards [1] ». Quant à la noblesse, « elle avait perdu non seulement son ancienne splendeur, mais même jusqu'à son existence, et elle était entièrement décomposée. Il y avait en France à peu près 80,000 familles nobles (ce qui ne paraîtra pas surprenant, puique 4,000 charges civiles donnaient la noblesse ou la transmettaient, et que

[1] Prince de Montbarey, *Mémoires*, III, 153, 154.

le roi accordait journellement des lettres de noblesse, qui avaient été si prodiguées dans la guerre de la Succession, qu'elles se vendaient 2,000 écus tournois). Dans cette nombreuse noblesse, il existait environ 1,000 familles dont l'origine se perdait dans les temps reculés de la monarchie. Parmi celles-ci, on en voyait à peine 200 ou 300 qui avaient échappé à la misère et à l'infortune... N'étant plus convoquée, soit pour le service militaire, soit pour les États des provinces ou pour ceux du royaume, elle avait perdu son ancienne hiérarchie... La plus grande partie des grandes terres titrées étaient devenues l'apanage des financiers, des négociants ou de leurs descendants. Les fiefs, pour la plupart, étaient entre les mains des bourgeois des villes. La noblesse enfin n'était plus distinguée des autres classes des citoyens que par les faveurs arbitraires de la cour, et par des exemptions d'impôts moins utiles pour elle-même qu'onéreuses pour l'État et choquantes pour le peuple. Elle n'avait rien conservé de son ancienne dignité et de sa première considération; il lui restait seulement la haine et la jalousie des plébéiens [1] ».

Ce tableau de la décadence des deux premiers ordres de la nation, que nous empruntons à des hommes qui, par leur naissance, les grandes charges qu'ils ont remplies et leur dévouement à la monarchie ne sauraient être soupçonnés de tendances révolutionnaires, démontre que le roi ne pouvait pas songer à rechercher dans les États généraux l'alliance du clergé et de la noblesse. Il ne lui restait donc qu'à s'assurer celle du tiers état, alliance d'autant plus précieuse que le tiers représentait à la fois le nombre, la fortune, l'instruction et la connaissance des affaires. Comme il se livrait seul au commerce, à la banque et à l'industrie, les progrès de la richesse publique lui avaient profité beaucoup plus qu'à la noblesse; l'accroissement des

[1] Marquis de Bouillé, *Mémoires*, 121, 122.

villes avait également tourné à son avantage [1]. L'exercice des professions libérales, la pratique des sciences, le goût de la littérature, avaient mis en honneur dans la bourgeoisie la culture de l'esprit; enfin, comme la plupart des écrivains qui, au dix-huitième siècle, avaient tant influé sur la marche des idées étaient sortis de son sein, ils avaient inculqué à la nation tout entière la haine des privilèges et la passion de l'égalité. Comment cette passion n'aurait-elle pas existé? « A Paris et dans les grandes villes, la bourgeoisie était supérieure en richesses, en talents et en mérite personnel. Elle avait dans les villes de province la même supériorité sur la noblesse des campagnes; elle sentait cette supériorité; cependant elle était partout humiliée; elle se voyait exclue par les règlements militaires des emplois dans l'armée; elle l'était, en quelque manière, du haut clergé, par le choix des évêques parmi la haute noblesse, et des grands vicaires en général parmi les nobles; elle l'était de plusieurs chapitres de cathédrale. La haute magistrature la rejetait également, et la plupart des cours souveraines n'admettaient que des nobles dans leur compagnie [2]. » La royauté n'avait aucun intérêt à défendre les privilèges des deux premiers ordres, et en aidant les représentants du tiers état à les détruire, elle se serait assuré sa reconnaissance, elle en aurait fait le ferme appui du trône.

Enfin, puisque le gouvernement était décidé à tenter une expérience dont la gravité ne pouvait lui échapper, puisqu'après avoir exercé pendant près de deux siècles un pouvoir absolu il allait le déposer, pour ainsi dire,

[1] La beauté et la prospérité de nos villes frappaient vivement les voyageurs étrangers. Arthur Young parle de leur « splendeur » et de leur « richesse », mais il s'attriste du contraste qu'elles présentaient avec l'état des campagnes. « Il n'y a pas de transition graduelle, écrivait-il le 21 septembre 1788. D'un bond vous passez de la misère à la prodigalité. » (*Voyages en France*, I, 158.)

[2] De Bouillé, *Mémoires*, 123.

entre les mains des députés de la France, c'était une témérité de sa part de ne pas tenir compte de l'état des esprits. Or, « l'opinion presque universelle était que les intérêts du tiers seraient sacrifiés dans une assemblée nationale, si, par son nombre même, il n'était pas en état de s'y défendre; que la réforme des abus ne pouvant se faire, en beaucoup de points importants, qu'aux dépens des privilégiés, et l'influence de leur rang, de leur richesse, devant attirer à leur parti beaucoup de membres du tiers, celui-ci perdrait nécessairement toutes ses causes;... qu'il était ridicule de prétendre que 24 millions d'hommes formant le tiers n'eussent pas autant de représentants dans une assemblée nationale que 100,000 ou 200,000 nobles et prêtres, composant les deux ordres privilégiés; qu'enfin, argument bien plus fort que tous ceux-là, ces 24 millions d'hommes le voulaient: et il était vrai, en effet, qu'on était parvenu à le leur faire vouloir[1] ».

Necker cependant n'osa pas satisfaire au désir du tiers état et de la fraction libérale des deux premiers ordres[2]. Changer le mode suivant lequel avaient délibéré jadis les États généraux, en faire une assemblée unique dont tous les membres auraient le même droit de suffrage, porter ainsi atteinte à l'existence traditionnelle des trois ordres, confondre ensemble leurs représentants comme s'ils étaient indistinctement les députés de la France, tout cela lui parut une innovation extraordinaire, et l'indécision qui lui était habituelle toutes les fois qu'il se trouvait en pré-

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 342. — Cet auteur ajoute (p. 345) : « Le peuple croyait difficilement, et les malintentionnés le détournaient de croire, que la noblesse et le clergé renonceraient à leurs anciens abus et se soumettraient à l'impôt comme les autres citoyens; que la noblesse abandonnerait les droits seigneuriaux, la tyrannie des chasses; que le clergé améliorerait le sort des curés à portion congrue, etc. ».

[2] Parmi les nobles et les ecclésiastiques beaucoup trouvaient justes le doublement du tiers et le vote par tête. Ainsi que le dit spirituellement Mme de Staël : « la mode était dans ce sens; c'était le résultat de tout le dix-huitième siècle ». (*Consid. sur la Révol. franç.*, I, 172.)

sence d'une sérieuse difficulté, paralysa immédiatement sa volonté. Enfin, il craignit, en proposant l'abrogation des formes de 1614, de s'exposer au mécontentement de la majorité du clergé et de la noblesse, et d'inquiéter même le roi. « Ce ministre plein d'orgueil, très personnel sans le savoir, croyait s'occuper de la chose publique en s'occupant de lui-même. C'était dans tous les ordres qu'il avait entendu des voix nombreuses célébrer son génie et demander son retour; il aspirait à perpétuer, à rendre universel ce concert de louanges, et son désir le plaçait dans une situation délicate. Necker pensa qu'il éviterait de se compromettre, en faisant consulter une assemblée préparatoire sur les questions relatives à la formation des États généraux, et il eut l'idée singulière de rappeler les Notables, ces mêmes Notables qui n'avaient satisfait ni le roi, ni le peuple, ni même les ordres privilégiés, dont presque tous faisaient partie [1]. » Ce mode de procéder n'offrait qu'un avantage, et encore fort contestable: celui de dispenser momentanément Louis XVI et Necker de se prononcer sur deux points qu'ils trouvaient embarrassants. En revanche, ses inconvénients sautaient aux yeux: il affaiblissait le prestige du gouvernement, en montrant qu'au milieu de circonstances où il aurait eu besoin d'initiative, il n'avait que de l'incertitude; il retardait l'ouverture des États généraux, car avec le temps que prendraient les délibérations des Notables, il devenait impossible de réunir l'assemblée dans le courant de janvier, terme pourtant fixé par la déclaration royale du 23 septembre; il prolongeait le délai pendant lequel dureraient l'agitation et les intrigues causées par la nomination des députés et par la discussion des réformes dont ils auraient à s'occuper; enfin il exposait le roi et ses conseillers à se trouver bientôt dans une véritable impasse. En effet si les Notables, comme

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 115.

cela était probable, repoussaient le doublement du tiers et et la délibération en commun, accepter leur avis c'était soulever la colère du peuple et exalter les passions à la veille des élections; s'en écarter, c'était pousser à la résistance les ordres privilégiés en leur faisant craindre que leurs intérêts ne fussent sacrifiés dans les États généraux, et surexciter les exigences du tiers en lui accordant une concession sur laquelle il n'était plus fondé à compter. Necker fut assez aveugle pour ne prévoir aucune de ces conséquences, et il fit signer au roi un arrêt du Conseil, en date du 5 octobre 1788, qui convoqua pour le mois de novembre les Notables, afin « de délibérer uniquement sur la manière la plus régulière et la plus convenable de procéder à la formation des États généraux ».

II

Le préambule de l'arrêt du 5 octobre débutait en ces termes : « Le roi aurait désiré que les formes suivies pour la dernière tenue des États généraux eussent pu servir de modèle en tous les points; mais Sa Majesté a reconnu que plusieurs se concilieraient difficilement avec l'état présent des choses, et que d'autres avaient excité des réclamations dignes au moins d'un examen attentif ». Suivait un historique destiné à montrer les défectuosités des règles appliquées en 1614, puis le préambule ajoutait : « Le roi veut que les États généraux soient composés d'une manière constitutionnelle et que les anciens usages soient respectés dans tous les règlements applicables au temps présent, et dans toutes les dispositions conformes à la raison et aux vœux légitimes de la plus grande partie de la nation. L'on doit être persuadé que son unique désir est de préparer à l'avance les vœux qui peuvent conduire à cette harmo-

nie, sans laquelle toutes les lumières et toutes les bonnes intentions deviennent inutiles ». De ces phrases, vagues d'ailleurs, on pouvait conclure que le gouvernement du roi désirait que l'importance de la représentation de chaque ordre fût réglée conformément aux vœux du tiers état ; n'était-il pas en effet la partie de beaucoup la plus nombreuse de la nation, et, si on ne lui donnait pas sur ce point satisfaction, l'harmonie avait-elle aucune chance de régner dans les États généraux ?

Necker eût été assurément enchanté que l'assemblée des Notables votât en faveur de la double représentation du tiers. Cependant, dans le discours qu'il prononça le 6 novembre, lorsque cette assemblée se réunit pour la première fois, il évita de faire connaître son sentiment et il afficha une neutralité absolue : « Vous n'avez, dit-il aux Notables, besoin d'aucun guide, et c'est vous, Messieurs, qui aiderez les ministres du roi à lui offrir des conseils éclairés ». Puis, quand il leur parla du nombre de représentants à attribuer aux différents ordres, il le fit en ces termes : « Il est vraisemblable qu'en vous occupant de cet objet, vous serez conduits à prendre connaissance de la manière dont les États généraux ont délibéré anciennement, et peut-être encore de la manière dont il vous paraîtrait désirable qu'ils le fissent ; car la fixation du nombre respectif des trois ordres est plus ou moins intéressante, selon les règles observées dans les États généraux. Cette fixation est d'une conséquence majeure lorsque les trois ordres se réunissent pour délibérer en commun ; elle est moins importante lorsqu'ils opèrent séparément et forment constamment une voix distincte ». Comment qualifier un pareil langage dans la bouche d'un ministre qui savait que les États généraux auraient, dans l'intérêt général, à transformer une foule d'institutions vieillies, qui ne pouvait compter pour l'accomplissement des réformes que sur le tiers état, et qui cependant avait l'air de se désintéresser de la question

de savoir comment le tiers serait représenté et voterait dans les États généraux ?

L'arrêt de convocation des Notables en date du 5 octobre excita d'ailleurs dans le public de justes défiances. On alla jusqu'à prétendre qu'il avait pour but de rendre inutile la réunion d'une assemblée nationale, et « l'engouement général qui s'était manifesté à l'avènement de M. Necker s'affaiblit [1] ». Les fonds publics baissèrent, et on se demanda si, en dépit de son ingéniosité, le contrôleur général parviendrait à faire face aux paiements de l'État. Il avait en effet à lutter contre des embarras sans cesse renaissants. Les impôts rentraient mal, car les populations, sentant la main de l'administration moins pesante, avaient pris depuis plusieurs mois l'habitude de ne plus acquitter leurs cotes de contributions. Aussi Necker se tourna-t-il encore une fois vers la Caisse d'escompte, et invita-t-il ses administrateurs à lui faire une seconde avance de 15 millions ; c'était la même somme, on s'en souvient, qu'il leur avait empruntée six semaines plus tôt. Ayant déjà cédé à ses sollicitations, les administrateurs de la Caisse ne purent pas repousser sa demande, car il leur prouva que si le Trésor royal n'était pas secouru, il en serait réduit à faillir à ses engagements, ce qui amènerait une crise redoutable pour les affaires et ruineuse pour la Caisse elle-même. En vertu d'une délibération du 16 octobre 1788, qui invoque la nécessité de seconder les efforts du ministre des finances et d'aider le gouvernement à atteindre l'époque de la réunion des États généraux, délibération que le roi revêtit de son approbation, ils consentirent donc à prêter à l'État 15 millions, et à lui verser cette somme en trois termes, aux mois d'octobre, novembre et décembre [2]. Mais ce secours ne suffisait pas; aussi Necker entra en négociation avec la compagnie des

[1] *Corresp. secrète*, II, 297.

[2] *Rapport du duc du Châtelet* à l'Assemblée constituante, 4 décembre 1789.

notaires de Paris, et il en obtint le 13 octobre un prêt de 7 millions, remboursable en trente-sept ans. Il se fit également prêter quelques centaines de mille livres par les secrétaires du roi, puis, au mois de décembre, 3,600,000 livres par les administrateurs de la Loterie royale, et il s'empressa de réaliser, grâce à l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, les billets que ces derniers lui remirent. En même temps il acheta des piastres en Espagne, se hâta de les faire monnayer et tâcha ainsi de diminuer la rareté du numéraire dont se plaignaient le commerce et la banque. Cette rareté des espèces métalliques tenait à l'inquiétude générale; l'argent se cachait, parce que la crainte de la banqueroute hantait une foule d'esprits, toutes les valeurs de Bourse inscrivaient des cours très bas, et l'emprunt de 120 millions émis par Brienne en novembre 1787 perdait 25 pour 100.

Le grand mérite de Necker est de ne s'être pas découragé au milieu de circonstances aussi critiques. Il donna des instructions pour accélérer autant que possible le recouvrement de l'impôt et les autres rentrées au profit du Trésor; il retarda certains paiements, il se fit accorder des délais par des créanciers auxquels il promit des suppléments d'intérêts, il alla jusqu'à verser de ses propres deniers deux millions dans les caisses de l'État; bref, il géra la fortune publique avec le même dévouement et la même activité que s'il s'était agi de la sienne. Aussi a-t-on pu dire : « Il n'est aucun temps où il ait montré autant de courage, d'adresse, de sagacité, de talent; ses industrieuses et justes combinaisons et le succès qu'elles ont obtenu tiennent du prodige [1] ». Les efforts de Necker ne tardèrent pas du reste à recevoir leur récompense; peu à peu le discrédit diminua et on ne craignit plus que les rentes et les autres dettes de l'État restassent impayées. Les parti-

[1] De Montyon, *Particularités sur les ministres des finances*, 312.

sans du contrôleur général lui rendirent le service de vanter le mérite de ses opérations, et il se servit d'eux pour rassurer l'opinion publique. « Les amis de M. Necker, lit-on dans la *Correspondance secrète*, répandent que les fonds sont faits au Trésor royal pour le reste de l'année, et que les mesures sont prises pour l'acquittement exact de tous les engagements jusqu'à l'ouverture des États généraux... Ils répandent le bruit qu'il donnera incessamment une connaissance exacte du déficit, et prouvera qu'il est bien moins considérable qu'on ne l'a avancé, en proposant des moyens de remplir ce vide sans de trop grands sacrifices [1]. » Les Français admirèrent qu'il fût parvenu, sans émettre d'emprunt et sans créer d'impôt, à assurer le fonctionnement des services publics, et ils se réjouirent d'être pour le moment à l'abri de toute catastrophe financière.

En politique, Necker se montra au contraire pusillanime et inconséquent. Une fois que les Notables eurent commencé à délibérer, il les abandonna à leurs propres inspirations. Il ne voulut agir sur leur esprit qu'indirectement, et il espéra d'abord les influencer par le succès qu'obtint une adresse des États du Dauphiné. En vertu d'un arrêt du Conseil en date du 22 octobre 1788, cette province avait obtenu le rétablissement de ses anciens États, mais avec une composition très différente de celle qui avait existé autrefois. Des députés des trois ordres s'étaient, au mois de septembre, assemblés dans la petite ville de Romans, ils avaient siégé en commun, et, persévérant dans les résolutions prises à Vizille au mois de juillet, ils avaient demandé que dans les États du Dauphiné la noblesse comptât une représentation double de celle du clergé et que le tiers état en eût une égale à celle des deux premiers ordres [2]. L'arrêt du 22 octobre avait ratifié ce vœu, et les

[1] Lettres des 24 octobre et 5 novembre 1788, II, 298, 301.

[2] Ils avaient en outre arrêté « que toutes les places dans les États de la province seraient électives;... que les impôts directs et indirects.

membres des États ayant manifesté le désir de se réunir au commencement du mois de novembre, cette autorisation leur fut accordée. Necker pensait bien qu'ils demanderaient que l'on étendît à tout le royaume la solution qu'ils avaient fait prévaloir relativement à leur province. En effet, ils adressèrent au roi, le 8 novembre 1788, au sujet du doublement du tiers, une lettre dont la rédaction fut confiée à Mounier, et cette lettre, après avoir montré que le système suivi en 1614 n'avait pas toujours été pratiqué, se terminait en ces termes : « S'il pouvait encore être imité, craignons que les États généraux ne puissent rien faire pour la félicité du royaume et la gloire du trône, et que l'Europe n'apprenne avec surprise que les Français ne savent ni supporter la servitude ni mériter la liberté ». Mounier posait donc la question avec une clarté parfaite : afin que les États généraux pussent accomplir les réformes désirées par la grande masse du pays, il fallait que le troisième ordre n'y fût pas écrasé par la supériorité numérique des deux premiers. Aussi l'adresse du 8 novembre, répandue immédiatement dans toute la France, y fut-elle lue comme une démonstration irréfutable des droits de la nation; elle produisit un effet d'autant plus considérable, que l'attention publique accueillait alors avec une déférence spéciale les leçons et les exemples du Dauphiné, cette province où depuis cinq mois le clergé s'unissait à la noblesse pour soutenir la cause du tiers état. Dans un grand nombre de localités, la bourgeoisie tint des assemblées dans lesquelles on acclama le doublement du tiers, la délibération en commun et le vote par tête; des pétitions où l'on faisait appel à l'équité du roi et de Necker contre la prédominance des privilégiés se couvrirent de signatures;

es extensions et prorogations d'impôts, ainsi que les emprunts pour l'utilité générale, ne pourraient être établis dans le Dauphiné que lorsque les représentants de la province en auraient délibéré dans les États généraux du royaume ».

à Nantes, à Rouen, à Toulouse, à Rennes, à Bordeaux, à Montpellier, etc., les corps municipaux, les collèges d'avocats, divers communautés de marchands prirent des délibérations dans le même sens. La noblesse de la Franche-Comté, celle de la Bourgogne [1] et celle de la Bretagne protestèrent, il est vrai, contre les changements qui pourraient être apportés à l'ancienne composition des États généraux, mais l'agitation n'en devint que plus vive dans ces trois provinces: le tiers état se réunit spontanément dans les moindres villes et il combattit les prétentions des ordres privilégiés.

Tous ces faits auraient pu et même dû agir sur l'esprit des Notables. Necker y comptait, mais il fut obligé de reconnaître que les uns les voyaient avec indifférence, les autres avec crainte. Afin de leur faire comprendre ses désirs, il s'opposa pourtant à une motion développée par le prince de Conti dans une réunion tenue sous la présidence de Monsieur. La motion du prince tendait à ce qu'il fût représenté au roi « combien il est important pour la stabilité de son trône, pour les lois et le bon ordre, que tous les nouveaux systèmes soient proscrits à jamais, et que la constitution et les formes anciennes soient maintenues dans leur intégrité ». Necker conseilla à Louis XVI de ne pas permettre que les bureaux en délibérassent, et le roi renvoya à son auteur la pièce qui lui avait été transmise par Monsieur. Mais les Notables ne virent dans cet incident qu'une preuve de l'empire que le ministre des finances exerçait sur son souverain, et ils en furent blessés. Necker songea alors à se servir du parlement pour leur indiquer la voie où il aurait voulu qu'ils entrassent. Depuis que les parlementaires avaient perdu leur ancienne popularité, ils en étaient

[1] Dans sa protestation, la noblesse de Bourgogne constate que « la renonciation la plus formelle à toute distinction pécuniaire » lui a paru digne « de sa franchise et de sa justice », mais elle affirme « que les trois ordres ont des droits égaux aux assemblées particulières et générales de la nation ».

attristés. Plusieurs, au nombre desquels il faut citer d'Eprémesnil, cherchaient une occasion de la reconquérir. Le contrôleur général fit en conséquence parler à ce fougueux magistrat par un de ses amis, qui lui représenta qu'en se prononçant pour le doublement du tiers le parlement calmerait les esprits, éviterait au gouvernement de consacrer la délibération par tête, et regagnerait en même temps la faveur publique [1]. D'Eprémesnil fut de suite convaincu, il trouva en Duport un allié tout prêt à presser ses collègues de revenir sur l'arrêté du 25 septembre, et le 5 décembre les chambres réunies en assemblée générale adoptèrent, à la majorité de 45 voix contre 39, un arrêté tout différent, de leur décision antérieure. Elles y expliquent que dans celle-ci elles ont simplement entendu approuver les règles suivies en 1614 pour la convocation et la composition des États généraux, mais « qu'à l'égard du nombre, celui des députés respectifs n'étant déterminé par aucune loi ni par aucun usage constant pour chaque ordre, il n'a été ni dans le pouvoir ni dans les intentions de la cour d'y suppléer; et que la cour ne pouvait sur cet objet que s'en rapporter à la sagesse du roi sur les mesures nécessaires à prendre pour parvenir aux modifications que la raison, la liberté, la justice et le vœu général peuvent indiquer ». L'arrêté du 5 décembre trace en outre au roi un programme financier qui consistait dans les points suivants: « le retour périodique des États généraux; leur droit d'hypothéquer aux créanciers de l'État des impôts déterminés; leur obligation envers les peuples de n'accorder aucun autre subside, qui ne soit défini pour la somme et pour le temps; leur droit de fixer et d'assigner librement, sur les demandes du seigneur roi, les fonds de chaque département; la résolution dudit seigneur roi de consentir d'abord la suppression de tous impôts distinctifs des ordres, ensuite leur rem-

[1] Sallier, *Annales françaises*, 225 et suiv.

placement par des subsides communs aux trois ordres également répartis ».

Toutes ces réformes, qui furent un peu plus tard l'œuvre de l'Assemblée constituante, auraient pu être immédiatement réalisées par Louis XVI, tant elles étaient l'objet des vœux ardents de la généralité des Français: pour cela il aurait suffi que Necker montrât au roi l'intérêt qu'avait la royauté à en prendre l'initiative. Mais le ministre estimait « que le moment était passé où le monarque aurait pu se rendre à lui seul le législateur de son pays [1] ». Il attendit donc l'impression qu'allaient produire sur le roi, sur le public et sur Notables les observations du parlement. Or, cette impression ne répondit pas à son espoir. Quand il reçut la députation chargée de lui présenter l'arrêté du 5 décembre, Louis XVI se contenta de lui dire : « Je n'ai rien à répondre à mon parlement sur ses supplications ». De son côté le public releva avec amertume la palinodie des magistrats, il leur reprocha de « vouloir se placer entre le roi et les États généraux », il les accusa d'avoir « des prétentions à ce même despotisme contre lequel ils avaient péroré », et il plaignit « le sort d'une nation qui verrait la souveraineté déposée entre les mains des magistrats [2] ». Quant aux Notables, ils s'indignèrent de ce que le parlement eût voulu leur donner une leçon de libéralisme, et ils persévérèrent dans leurs résolutions.

Les bureaux furent unanimes, comme chacun le sait, à repousser le vote par tête, et un seul, celui de Monsieur, admit, par 13 voix contre 12, le doublement du tiers. Les motifs qui déterminèrent la majorité des membres de ce bureau sont précieux à recueillir, car le tiers état tout

[1] Necker, *Hist. de la Rév. franç.*, I, 174.

[2] *Corresp. secrèt.*, II, 312. — Dans un *Commentaire de l'arrêté du parlement de Paris du 5 décembre 1788*, Rabaut-Saint-Étienne mit le public en garde contre le revirement d'attitude des magistrats. Il leur reprocha d'être les défenseurs des privilèges et de ne viser qu'à rendre inutile la réunion des États généraux.

entier les trouva décisifs et il ne s'expliqua le refus des Notables de s'y associer, que par leur secret désir d'amener l'échec de la future assemblée nationale. « Il est essentiel d'observer, porte l'avis du premier bureau, que l'infériorité ou la supériorité du nombre dans les représentants de chaque ordre seront des nuances à peu près indifférentes toutes les fois que les États opineront par ordre ; mais qu'il n'en est pas de même s'ils jugent quelquefois à propos d'opiner par tête. Personne sans doute ne contestera aux États le droit de régler leur police intérieure, l'autorité de déterminer la manière dont les suffrages seront donnés et recueillis. Il ne faut donc pas, en préparant l'organisation des États, créer d'avance des obstacles insurmontables à l'exercice libre de cette précieuse autorité. Les États peuvent craindre que la puissance et la facilité de *veto* attribuée à chaque ordre ne les condamne dans des occasions importantes à l'inaction la plus nuisible au bien du royaume ; il faut donc qu'il y ait des moyens possibles de prévenir cette inaction et par conséquent d'obtenir des résultats. Les États peuvent donc et doivent désirer opiner quelquefois par tête ; or l'égalité numérique dans les représentants de chaque ordre deviendrait dans ce cas, surtout quand il sera question d'impôts, une injustice manifeste... Il arrivera, surtout en matière d'impôts, qu'un intérêt commun associera les deux premiers ordres et les opposera à l'intérêt du troisième. Alors, malgré la distinction constitutionnelle des trois ordres, il n'y aura que deux intérêts, celui des privilégiés, et celui des non-privilégiés ; alors, si l'égalité numérique des représentants de chaque ordre a lieu, il existera une lutte inégale et par conséquent injuste, celle de deux contre un ». Il était difficile, on en conviendra, de raisonner avec une logique plus pressante et plus persuasive.

En ce qui concerne la grosse question du doublement du tiers, le résultat de l'assemblée des Notables aurait vrai-

semblablement été bien différent, si Necker leur eût déclaré que, d'après lui, les deux premiers ordres ne devaient avoir qu'une représentation égale à celle du troisième. « Je doute, a-t-il écrit lui-même [1], que la majorité des Notables eût été contraire au vœu du tiers état, si le gouvernement avait cherché à travailler leur opinion ; mais le roi voulut qu'on s'en abstînt. Il me le témoigna du moins, et je fais connaître ici le motif de la réserve que j'observai constamment avec les Notables, réserve dont les uns me faisaient un tort et les autres un mérite. J'ajouterai seulement que la recommandation du roi ne me parut pas contraire à ses intérêts. On se donnait le temps de voir le cours de l'opipinion publique, et le Conseil, laissant agir les Notables sans s'associer à leurs délibérations, ménageait au roi l'occasion de faire un peu plus qu'eux en faveur du tiers état, et d'acquérir un titre plus formel à la reconnaissance de la plus grande partie de la nation. » Ainsi livrés à eux-mêmes, d'autant plus désireux de préserver leur suprématie sociale qu'ils la sentaient plus sérieusement menacée, effrayés aussi, il ne faut pas l'oublier, par la hardiesse « des nouveaux systèmes [2] » développés dans une foule d'écrits dont le ton était souvent violent, ils demandèrent en définitive le maintien des formes anciennement suivies lors de la convocation des États généraux, et ils se séparèrent, le 12 décembre 1788, inquiets de l'avenir et nullement persuadés que le gouvernement ratifierait leurs décisions, tant ils les savaient contraires au vœu général.

[1] Necker, *Hist. de la Révol. franç.*, I, 115. — Le 7 décembre 1788, le baron de Staël mandait à Gustave III : « M. Necker montre une grande impartialité, et quoiqu'on ait cru par son discours aux Notables qu'il accorderait plus de députés au tiers état, personne n'est encore certain de son avis, et il a rigoureusement suivi ce principe des grands administrateurs, de ne pas se laisser trop rapidement entraîner ». (De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 93.) Donc, cinq jours avant la dissolution de l'Assemblée, le gendre du ministre des finances ignorait lui-même ses intentions!

[2] Expression employée par le prince de Conti dans une motion qu'il fit le 28 novembre devant un comité présidé par Monsieur.

Leur seule concession à l'opinion dominante fut de renoncer solennellement à leurs privilèges pécuniaires et à toute exemption en matière d'impôts. Mais cette renonciation, ils l'avaient déjà fuite dans leur session de 1787, et en pratique elle était restée vaine. La noblesse et le clergé n'en ayant pas moins continué d'être des corps privilégiés, on considéra que leur abandon du droit de ne pas payer l'impôt serait cette fois encore une simple manifestation non suivie d'effet, et on ne crut pas à leur sincérité. Avec un grand bon sens, on ne leur demandait qu'une chose : de se prêter à ce que les États généraux, par leur composition et leur mode de délibérer, pussent opérer les réformes jugées nécessaires. Ils s'y étaient refusés, et cela suffit pour qu'ils parussent les ennemis de la nation. Aussi un chroniqueur du temps notait-il, au lendemain de leur départ [1] : « Le public s'épuise en sarcasmes sur les Notables, et le mécontentement est général à leur égard ».

S'ils s'étaient prononcés contre les désirs du tiers état, ce n'est pas faute que les exhortations les plus pressantes leur eussent été adressées. En effet, « vers la fin de 1788, la publication des brochures prit des proportions telles qu'elle est restée le fait caractéristique de cette époque... On raconte qu'un amateur en réunit 2,500 rien que dans les derniers mois de 1788, et qu'il renonça à continuer une collection qu'il désespérait d'avoir complète. Si riche que soit aujourd'hui la Bibliothèque nationale, son immense catalogue ne saurait donner qu'une idée imparfaite du prurit de publications qui s'empara alors de la France. Nous avons aujourd'hui des journaux qui nous dispensent des brochures. A la veille de 1789, nos pères n'avaient à leur disposition que des journaux privilégiés, absolument soumis à la dépendance du gouvernement. C'est pour cela qu'ils ont été contraints de se rejeter sur les brochures, et

[1] *Corresp. secrète,* II, 312.

Dieu sait qu'ils usèrent largement de la compensation. La crise éclate partout à la fois. Elle s'étend jusqu'aux parties les plus reculées du royaume [1]. » Bien entendu, notre intention n'est pas pas de présenter une analyse même succinte de ces innombrables écrits : cette entreprise serait fastidieuse, car, inspirés par les mêmes sentiments, ils se répètent presque tous. Pour connaître les conseils qu'ils donnaient aux Notables, il suffit de nous reporter à quelques-uns de ceux qui furent alors le plus remarqués.

Les *Très humbles supplications aux Notables patriotes* leur tenaient le langage suivant : « Dans votre auguste assemblée, les gentilshommes sont représentés, les évêques le sont, les magistrats le sont, les maires s'unissent ou par leur naissance ou par leurs privilèges à la noblesse ; mais le tiers, où est-il ? Pas un homme n'est fondé de ses pouvoirs, pas une voix ne lui appartient. Ce tiers est pourtant composé de plus de 22 millions d'hommes : ne daignerez-vous pas le protéger, stipuler ses intérêts ?... L'opinion est trop forte pour que l'on puisse procéder par ordre et non par voix. On prétend que la première forme n'est pas contraire à l'équité, parce qu'il faut l'unanimité pour établir l'impôt. Mais cette unanimité même n'est pas sans danger, car si un ordre refusait, il n'y aurait donc jamais de décision, et ce danger n'existe plus lorsqu'on compte les voix. Ensuite n'y a-t-il que l'impôt pour le tiers ? La nature de cet impôt, le mode de la perception, les lois, les réformes, les privilèges, les abus, la tenue des États généraux suivants : à quel objet le tiers est-il étranger ? Sur lequel peut-il rester sans suffrage ? » L'objet de cette brochure était, on le voit, d'obtenir le vote par tête. Tel était également le but que se proposait d'atteindre une brochure publiée sous le titre de *Qu'est-ce que la noblesse, et que sont ses privilèges ?* Elle expliquait que la noblesse avait pour

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, II, 248, 254.

origine la conquête, et que ses privilèges dérivaient du régime féodal, des anoblissements et de l'injuste ascendant pris par les deux premiers ordres dans les États généraux, afin de rejeter sur le tiers le fardeau des impôts. Elle racontait que jadis les Gaulois et les Francs avaient tous été égaux, et elle engageait les Notables à supprimer « ces distinctions injurieuses qu'une politique erronée laisse subsister entre les habitants d'un même pays, les citoyens d'une même ville ». La nation est une, disait-elle, de même sa représentation doit être une.

Un autre écrit intitulé *Note essentielle à l'usage de MM. les Notables,* réclamait une représentation plus nombreuse au profit de la classe roturière : « Le tiers état, supporte tous les travaux utiles, ceux de l'agriculture, des arts et métiers et de l'industrie ; il fait tout ce qu'il y a d'essentiellement utile à la société. Il compose aussi les armées qui sont la force de la nation. Que seraient en effet les officiers sans les soldats? On doit donc tout au tiers état. Il n'est exempt d'aucun impôt, il compose la nation presque tout entière. Il doit donc avoir une grande prépondérance dans l'assemblée de ses représentants, par le nombre des fondés de ses pouvoirs... Tout ce que peuvent demander les deux ordres privilégiés qui ont opprimé jusqu'à présent la nation, c'est d'être admis dans l'assemblée en raison de leur nombre, et non en raison des prérogatives et de l'autorité qu'ils ont usurpée... Le clergé jouit d'environ un cinquième du sol productif du royaume ; il jouit, car ce sol ne lui appartient pas, il est à la nation comme tous les autres objets des fondations. La noblesse a un tiers de ce sol en propriété patrimoniale. Le tiers état a le reste, c'est-à-dire les deux tiers, en y comprenant le cinquième dont jouit le clergé et qui appartient à la nation, à la condition de pourvoir décemment et d'une manière convenable à la dépense du culte... C'est donc accorder, plus qu'il n'est dû aux deux ordres privilégiés, que de

reconnaître au clergé le droit d'avoir un dixième des représentants dans l'assemblée, et à la noblesse un sixième : le reste sera au tiers état [1]. » L'auteur de la *Note essentielle* recommandait en outre, à titre de moyens propres à rétablir l'équilibre des finances, l'anéantissement du système féodal sauf indemnité aux possesseurs de fiefs, la suppression des bénéfices ecclésiastiques, la confiscation des biens du clergé, l'abolition de la gabelle, des aides, des traites et autres droits indirects, et leur remplacement par un impôt unique sur le produit des terres.

Enfin une dernière classe de brochures opposait les vices de l'ancienne administration aux mérites que présenterait celle des États généraux. « Les contrôleurs généraux, lit-on dans un appel *A la Nation française*, n'ont su que faire des emprunts, créer des charges onéreuses aux peuples, anticiper sur les produits des années suivantes, vendre les revenus de l'État à des traitants, faire des marchés ruineux, engager à vil prix les domaines de la couronne, établir des privilèges exclusifs, hausser le prix des monnaies, créer des billets d'États, augmenter secrètement les tailles de concert avec les intendants, faire enfin des banqueroutes partielles, en diminuant les pensions, en réduisant les rentes, et en suspendant les paiements. » Mais rien de tout cela ne se verra plus avec des États généraux convoqués annuellement, auxquels le ministre des finances devra rendre un compte exact de sa gestion et qui statueront non seulement sur les lois fiscales, mais sur toutes les autres. Quant à ces États généraux. il faut les diviser en deux Chambres, l'une comprenant 100 députés du clergé et 200 de la noblesse, l'autre 500 députés du tiers état.

[1] Une autre brochure, qui porte le titre de : *Protestation contre la forme des États généraux de 1614,* engageait le roi à décider que dans la prochaine assemblée le tiers état compterait les deux tiers des membres, par le motif que « c'est l'ordre le plus nombreux, qui couvre à lui seul la surface d'un grand empire de 23 à 24 millions d'hommes, qui soutient, qui nourrit, qui alimente tout, et qui néanmoins est le plus asservi, le plus malheureux et le plus respectable ».

Parmi les brochures qui parurent pendant la session des Notables, il convient encore d'en signaler une intitulée : *Réflexions sur les pouvoirs et instructions à donner par les provinces à leurs députés aux États généraux*, par quatre magistrats du parlement de Paris. Les auteurs commencent par une profession de foi royaliste, ce qui ne les empêche pas d'inviter les ordres privilégiés à abandonner leurs privilèges, et d'avertir les futurs représentants de la France que « l'autorité ministérielle s'est toujours empressée de dissoudre des assemblées aussi funestes au pouvoir arbitraire que salutaires pour la nation ». Aussi leur conseillent-ils, « si, à l'ouverture des États généraux, le gouvernement commence par former des demandes d'argent soit par emprunt, soit par impôt, de lui refuser tout secours pécuniaire, à quelque titre que ce soit, avant que les droits de la nation soient reconnus et constatés ». Forts de ce qu'en demandant des ressources à la nation, la royauté se plaçait sous la dépendance de celle-ci, ils tiennent ce raisonnement : « Si nous savons profiter des avantages de notre situation, nous devrons bientôt au désordre de nos finances une liberté que tous les peuples ont payée par le sang, et par des siècles entiers de troubles et d'anarchie ». Quant aux droits qu'il s'agissait d'obtenir, ils les énumèrent comme suit : le pouvoir législatif en entier, soit en matière d'impôts, soit en matière d'emprunts, soit en toute autre matière ; la liberté individuelle des citoyens ; le droit pour ceux-ci de n'être jugés que conformément aux lois et par les juges déterminés par la loi ; le droit pour la nation de répartir et de percevoir les impôts ; la responsabilité ministérielle, car « c'est aux ministres qui trompent le souverain, qui surprennent sa religion, à répondre à la nation des malheurs dont souvent ils sont l'unique cause, ou que leur résistance à des ordres iniques aurait empêchés » ; enfin, la périodicité des États généraux. En terminant, les auteurs recommandent aux

députés de prendre une connaissance exacte du déficit et de la situation des finances, de sanctionner la dette nationale, de fixer la dépense de chaque ministère et de ne consentir des subsides que jusqu'à la tenue des États généraux suivants. Ce programme fut exécuté, parce qu'il répondait à l'opinion dominante, et la hardiesse avec laquelle il était tracé est un indice des empiétements que l'on attendait de la prochaine assemblée, au détriment de l'autorité royale.

Les Notables n'ayant tenu, comme nous l'avons dit, aucun compte des observations qui leur avaient été présentées, et s'étant prononcés contre le doublement du tiers et la délibération en commun, les publicistes changèrent de tactique. Les uns protestèrent. « Il est temps, Sire, porte une *Requête du tiers état au roi,* de réduire à leur juste valeur ces allégations de vaines formes qui éternisent les vices du gouvernement. Où la raison parle, l'usage doit se taire. » Les deux premiers ordres ont des intérêts communs, mais ils ne forment que l'infime minorité de la nation ; le troisième ordre, c'est la nation elle-même ; sa fidélité au roi n'est pas moindre que celle des nobles et des prêtres ; il a droit aux cinq huitièmes dans la représentation aux États généraux, et il faut lui accorder la délibération en commun. — Des *Observations sur l'assemblée des États généraux* conseillèrent à Louis XVI de ne pas suivre l'avis des Notables, ces hommes qui n'avaient eu « pour guides que les préjugés et les usages reçus ». Qui ne voit « que, lorsque la nation est assemblée, elle doit être une ; que tous les membres qui la composent ne doivent former qu'un seul et même corps ; que la diviser en trois ordres (dont les prétentions et les intérêts sont contradictoires), c'est la détruire et mettre les ordres séparés dans un état de guerre qui empêchera les rapprochements et la concorde ». Il suit de là que chaque généralité devra nommer, sans distinction d'ordre, des représentants de la

grande propriété, de la petite propriété, des professions judiciaires, du commerce et de la banque, de l'industrie et des métiers.

D'autres écrivains prirent le parti de s'adresser, non à Louis XVI, mais aux Français eux-mêmes. Le *Mémoire sur les États généraux*, que publia le comte d'Entraigues, doit être cité en première ligne, à raison du succès prodigieux qu'il obtint. Cet ouvrage est animé d'un grand souffle démocratique, et reflète en même temps un sincère dévouement à la royauté. Il ne cache pas toutefois les fautes que les rois ont commises, leur reproche d'avoir peu à peu usurpé le pouvoir absolu, et s'indigne de ce que l'avocat Loysel ait eu « la bassesse » d'établir pour la première fois, au seizième siècle, « la maxime empoisonnée : Si veut le roi, si veut la loi ». Il stigmatise « le despotisme, qui égare les peuples en les avilissant et qui produit le même effet sur les rois ». Puis, il ne craint pas de dire : « Le tiers état est le peuple, et le peuple est la base de l'État ; il est l'État lui-même. Les trois ordres ne sont que des divisions politiques, tandis que le peuple est tout par la loi immuable de la nature, qui veut que tout lui soit subordonné et que son salut soit la première loi de l'État. C'est dans le peuple que réside la toute-puissance nationale ; c'est par lui seul que tout l'État existe et pour lui seul qu'il doit exister. Il faut donc que le nombre de ses députés égale au moins celui des deux autres ordres réunis, afin que l'intérêt public prédomine toujours dans une assemblée qui cesserait d'être nationale, si jamais l'intérêt de quelque ordre que ce soit infirmait ou annulait la volonté du peuple ». Examinant la tâche que les États généraux auront à accomplir, d'Entraigues considère qu'ils auront à voter de nouveaux subsides et à étendre l'impôt à toutes les propriétés, à transformer la dette du roi en dette nationale, à donner une existence légale aux contributions existantes et à parer au déficit. « Les moyens de

satisfaire aux engagements des princes, sans épuiser la nation, se présenteront en foule. Tout est possible à une nation libre qui agit sur elle-même. » Toutefois, la patience sera nécessaire, car « ce serait s'abuser d'un espoir décevant et se nourrir de dangereuses illusions, que d'attendre de nos États généraux qu'ils remédieront à tous nos maux. Il serait peu digne de leur sagesse d'y prétendre ».

L'Essai sur les privilèges de Sieyès parut en même temps que l'ouvrage précédent, et, comme lui, il compta de nombreux lecteurs. « Tous les privilèges sont, par la nature des choses, injustes, odieux et contradictoires à la fin suprême de toute société politique... Les privilégiés en viennent à se regarder comme une autre espèce d'hommes... Avec un peu plus de lumières, le gouvernement verrait qu'il ne faut dans une société que des citoyens vivant et agissant sous la protection de la loi, et une autorité tutélaire chargée de veiller et de protéger... S'il est une classe qui prétende se soustraire à la loi générale, on voit bien qu'elle ne se contente pas d'être inutile et qu'il faut nécessairement qu'elle soit à charge aux autres. » Ces divers aphorismes étaient bien faits pour plaire à la masse des contribuables, car ils avaient la haine des privilèges.

Il faut aussi citer le *Mémoire pour le peuple français*, de Cerutti. « L'affreuse banqueroute ne cesse de menacer l'honneur et la fortune de la France. » L'auteur en tire cette conclusion, que les nobles et les ecclésiastiques doivent supporter leur part d'impôt. Pourquoi ont-ils été jusqu'ici exemptés? « Ils ont versé leur sang pour défendre l'État; mais le peuple a-t-il été avare du sien?... Quel est l'intérêt du tiers état? Le bien de la nation. Le peuple est le seul corps qui ne vive pas d'abus et qui en meure quelquefois. Voilà toute la cause populaire renfermée en un seul principe. » Jusqu'ici le tiers a seul subvenu aux besoins du Trésor, mais cette injustice lèse le droit du tiers état, « le

droit du grand nombre sur le petit nombre, puisque cet ordre est aux deux autres comme cent mille est à un; le droit des travaux féconds sur les propriétés stériles ». L'égalité de contribution choque des prétentions dont il n'y a pas lieu de tenir compte, car « les prétentions de la noblesse émanent du trône; celles du tiers état émanent de la nature : la charrue existait avant le blason, la houlette avant la crosse, le commerçant avant le trésorier, le simple fermier avant le fermier général, les non-privilégiés avant tous ceux qui le sont devenus par la faveur des rois ». Puis, montrant à la royauté qu'à raison de la rivalité entre les ordres, elle était obligée de s'appuyer soit sur les deux premiers, soit sur le troisième, Cerutti disait : « Il faut avoir le tiers état pour allié, si vous ne voulez pas l'avoir tôt ou tard pour adversaire... Vous craignez qu'agrandi tout à coup il ne s'étende comme un torrent : arrêter un torrent est impossible, il vaut mieux lui tracer un lit qui le contienne et le pacifie; s'il y a du péril à trop encourager le peuple, il y a de l'imprudence à trop le décourager et de la folie à l'irriter à l'excès ». Cerutti engage du reste le tiers à ne pas bouleverser l'État, il déclare que « la France ne saurait pas plus devenir une république que Genève ou Zurich une monarchie », et il ajoute : « un peuple démocrate est un tyran que l'on trompe et un esclave que l'on flatte ».

Enfin nous devons mentionner deux brochures de Target, le célèbre avocat, qui se distinguent par la netteté et la vigueur de leur argumentation. La première, intitulée *Les États généraux convoqués par Louis XVI*, s'exprime ainsi : « Français, soyez unis; point de primauté, point de droits particuliers, point d'intérêts à part, soit de vanité, soit d'orgueil, soit d'argent; soyez Français, ne soyez que Français, ne pensez qu'à la France, et assurez-vous que vous reprendrez dans le trésor du bonheur général plus de vraie et solide félicité que vous n'aurez sacrifié de chimères

par l'oubli de vos privilèges ». Après une éloquente démonstration de l'injustice des privilèges, la conclusion était la suivante : « Il faut avouer que le troisième ordre est la nation presque entière; c'est un million d'hommes dans le clergé et la noblesse, c'est plus de vingt millions dans le tiers état... Mon opinion particulière est donc que la représentation la plus juste, la plus utile et la plus proportionnelle serait celle qui, sur cinq députés, en aurait un du clergé, un de la noblesse et trois du tiers état ». Dans une *Suite de l'écrit intitulé : Les États généraux convoqués par Louis XVI*, Target modifia cette conclusion. Il admit que le tiers état ne comptât pas plus de députés que les deux autres ordres réunis, mais cette égalité lui parut être un minimum à ne pas dépasser. « Savez-vous d'où vient l'illusion que quelques privilégiés parviennent à se faire? Ils sont dupes des mots, comme c'est l'usage. Ils croient être deux et ils ne sont qu'un. Le clergé est distingué de la noblesse par des fonctions particulières; mais à l'égard de la France, dans l'ordre civil, ils sont tous deux de la même classe. La nation ne peut se diviser qu'en deux parties, parce qu'il n'y a que deux intérêts : celui des privilégiés et celui des non-privilégiés... Personne n'imaginera sûrement qu'une seule classe privilégiée, quoique subdivisée en deux parties, doive obtenir les deux tiers des voix dans l'assemblée nationale. » En terminant, l'auteur signalait l'importance exceptionnelle que présenteraient les États généraux de 1789. Les anciens États, disait-il, n'avaient que des doléances vagues à formuler; au contraire « la dette nationale, un déficit immense, les besoins d'un grand royaume à approfondir, ses ressources à mettre en activité, des proportions à établir entre les provinces, la réforme de l'impôt, des projets de législation, la constitution définitive de nos assemblées nationales : ce n'est là qu'une partie des grandes choses qu'il faudra exécuter ».

Le courant des idées libérales était si fort, que des mem-

bres de la noblesse se firent eux-mêmes publicistes pour demander des réformes. Ainsi le marquis de Beauvau, dans un *Avis au tiers état*, se rangea parmi les partisans de l'égale répartition de l'impôt, de l'abolition des exemptions pécuniaires, de la nationalisation de la dette, de la fixation des recettes et des dépenses par les États généraux, de la publication de comptes annuels de finances, etc. Certains écrivains songèrent spécialement à améliorer le sort des contribuables les plus pauvres. De ce nombre fut Gaultier de Biauzat, qui consacra une étude intitulée : *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent en toute espèce d'impositions*, à l'examen des taxes directes frappant les habitants des campagnes. Il calcula que la taille, la capitation, les vingtièmes et leurs accessoires prélevaient 11 sous 7 deniers par livre du produit des biens-fonds, et qu'en tenant compte des impôts indirects, les taillables payaient plus que le produit net de leurs terres. Suivant lui, la classe inférieure des taillables supportait presque en entier la portion d'impôt à laquelle auraient dû être soumis les riches des trois ordres. Il faisait remarquer en outre que l'inégalité existait même entre les taillables, que ceux qui auraient été le plus à même de payer la taille trouvaient le moyen d'y échapper en partie ; il concluait à ce que tous les Français fussent égaux devant l'impôt, et insistait pour que le clergé, possesseur du tiers des terres du royaume, fût à l'avenir beaucoup plus imposé qu'il ne l'était.

La même thèse fut soutenue par un ecclésiastique, l'abbé Gouttes, dans ses *Considérations sur l'injustice des prétentions du clergé et de la noblesse*. Il prit avec passion la défense des classes populaires, et il se montra surtout sévère pour l'ordre auquel il appartenait, en accusant le clergé d'avoir « abusé de l'ignorante crédulité des rois et de la bonhomie des grands pour se faire donner des richesses, et de la faiblesse des gouvernements pour se

faire accorder des immunités et des exemptions contraires au bonheur public [1] ».

Irrités et inquiets du soulèvement que l'avis des Notables avait occasionné dans l'opinion publique, cinq des princes du sang: le comte d'Artois, le prince de Condé, le duc de Bourbon, le duc d'Enghien et le prince de Conti, rédigèrent une lettre destinée à signaler à Louis XVI les dangers des revendications du tiers état. Elle débutait ainsi: « Sire, l'État est en péril; votre personne est respectée, les vertus du monarque lui assurent les hommages de la nation; mais une révolution se prépare dans les principes du gouvernement: elle est amenée par la fermentation des esprits... Les écrits qui ont paru pendant l'assemblée des Notables, les mémoires qui ont été remis aux princes soussignés, les demandes formées par diverses provinces, villes ou corps, l'objet et le style de ces demandes et de ces mémoires, tout annonce, tout prouve un système d'insubordination raisonnée et le mépris des lois de l'État ». Non contents de condamner en bloc et de ce ton tranchant les aspirations populaires, les princes s'en prenaient en particulier à « la prétention qu'ont annoncée quelques corps du tiers état, d'obtenir pour cet ordre deux suffrages aux États généraux, tandis que chacun des deux premiers ordres continuerait à n'en avoir qu'un seul ». Ils ne cachaient pas « l'effroi que leur inspirerait pour l'État le succès des prétentions du tiers état »; ils osaient parler de « dissensions civiles » et du refus possible des ordres privilégiés de reconnaître les États.

[1] Toute cette littérature politique ne fut pas sans causer des alarmes aux partisans du régime établi. Voilà ce qu'écrivait à ce sujet Calonne dans une *Lettre adressée au roi*, le 4 février 1789 : « Les écrits sans nombre qui ont inondé le public se sont en quelque sorte enflammés par leur frottement réciproque; comme les plus hardis sont toujours les mieux accueillis par la multitude, l'audace s'est accrue par l'audace; elle est telle enfin, et elle a causé une telle révolution dans les esprits, que ce qui aurait été regardé il y a deux ans comme un blasphème politique ou comme une extravagance, suffit à peine aujourd'hui pour élever un pamphlet au ton de ceux dont la lecture intéresse ».

généraux, dans le cas où leurs droits seraient violés ; enfin ils indiquaient dans les termes suivants à quelle condition la noblesse et le clergé renonceraient à leurs exemptions fiscales : « Que le tiers état se borne à solliciter la diminution des impôts, dont il est peut-être surchargé. Alors les deux premiers ordres, reconnaissant dans le troisième des citoyens qui leur sont chers, pourront, par la générosité de leurs sentiments, renoncer aux prérogatives qui ont pour objet un intérêt pécuniaire, et consentir à supporter dans la plus parfaite égalité les charges publiques ». La lettre des princes reçut une large publicité, et elle eut pour conséquence d'exaspérer les partisans des réformes. « Ce mémoire où étaient exposées toutes les prétentions de ce que depuis on a nommé l'aristocratie, ne servit, comme toutes les autres imprudences des grands, qu'à accroître la résistance et la force du peuple[1] ». Celui-ci s'indigna de voir des membres de la famille royale prendre ouvertement parti contre lui dans la question capitale de la double représentation du tiers, et présenter l'égalité devant l'impôt comme n'ayant chance d'être consentie par le clergé et la noblesse, que si la plus grande partie des prétentions plébéiennes était abandonnée. Fatal aveuglement en vérité que celui des princes du sang, qui n'avaient pas aperçu qu'en attribuant aux trois ordres des droits égaux et en faisant dépendre la disparitions des abus du bon vouloir de 400,000 privilégiés, leur manifeste allait rendre plus intraitables des passions déjà surexcitées !

Dans les circonstances où elle se produisit, la protestation des princes fut plus qu'une imprudence : elle eut le caractère d'une provocation. Qu'on tâche en effet de se

[1] Rabaut-Saint-Étienne, *Précis de l'histoire de la Révolution.* Le marquis de Bouillé dit de son côté (*Mém.*, 138) : « La protestation des princes avait été rédigée par le conseiller d'État Monthyon : elle était très bien faite et ramenait aux anciens principes de la monarchie ; mais elle ne produisit d'autre effet que d'animer et d'exaspérer le public contre les princes et contre la noblesse en général ».

représenter l'état de l'opinion publique au mois de décembre 1788, alors que depuis six mois on ne parlait partout que de politique, d'exemptions à détruire, de privilèges à enlever à la noblesse et au clergé, de droits à restituer à la nation, de constitution à établir, de limites à imposer à l'exercice de l'autorité royale, de liberté individuelle à garantir, de pouvoir législatif à reconnaître aux députés du peuple, de l'illégalité des impôts existants et du vote des dépenses ainsi que des recettes par les représentants des contribuables ! Toutes ces innovations, toutes ces réformes avaient tellement séduit les esprits, qu'on les considérait d'avance comme acquises. Les publications qui paraissaient chaque jour exaltaient les espérances, et la seule présence de Necker dans le cabinet semblait pour celles-ci le gage du succès. Aussi les conversations avaient-elles cessé d'être frivoles, elles abordaient les plus graves sujets, et il n'était pas un Français qui ne songeât à réformer la société et l'État. « La fermentation des esprits est générale, mandait le comte de Fersen à son père, le 10 décembre 1788; on ne parle que de constitution ; les femmes surtout s'en mêlent, et vous savez, comme moi, l'influence qu'elles ont dans ce pays-ci. C'est un délire, tout le monde est administrateur et ne parle que de progrès; dans les antichambres, les laquais sont occupés à lire les brochures qui paraissent; tous les jours il y en a dix ou douze, et je ne comprends pas comment les imprimeries y suffisent; c'est dans ce moment une affaire de mode, et vous savez l'empire qu'elle a [1]. » Quelque temps auparavant, Arthur Young, revenant en France après un an d'absence, avait aussi noté « l'incroyable changement qui s'est opéré dans l'esprit des Français [2] ». Ce changement était si considérable, que les écrivains révolutionnaires ont soin de le signaler comme la preuve de l'enthousiasme avec lequel les citoyens s'étaient

[1] *Le comte de Fersen et la cour de France*, Introd., XLIV.
[2] *Voyages en France*, I, 160.

imbus des idées nouvelles : « En se reportant aux temps qui ont précédé 1789, a écrit Brissot[1], on n'imaginera jamais qu'une nation puisse changer à son avantage avec tant de promptitude. Six mois s'étaient à peine écoulés depuis l'instant où j'avais quitté la France pour aller en Amérique; à mon retour je ne reconnus plus mes compatriotes, ils avaient franchi un intervalle immense. Je les avais laissés dans l'esclavage et je les retrouvais libres; on les taxait d'ignorance et ils montraient en politique la connaissance la plus profonde... Forcés dans leurs derniers retranchements par des écrivains énergiques, les privilégiés avaient frémi d'indignation, mais ils n'avaient pu défendre que mollement, et pour ainsi dire en rougissant, des distinctions incompatibles avec les lumières et avec cette constitution libre que tous les ordres réclamaient ».

Mais la presse n'était pas le seul soutien des idées nouvelles : la parole les propageait non moins efficacement dans les clubs. Deux ans avant, plusieurs s'étaient formés à Paris, et pendant comme après l'assemblée des Notables, on s'était mis à y discuter les questions d'impôts, à y prêcher l'égalité. Leur influence ayant paru dangereuse au ministère, le baron de Breteuil avait, au mois de septembre 1787, fait procéder à leur fermeture par mesure de police. Mais le public avait crié à l'arbitraire, et un des premiers actes de Necker avait été de permettre leur réouverture. Il en surgit immédiatement un grand nombre, non seulement dans la capitale, mais en province. Beaucoup se mirent en correspondance les uns avec les autres, et se préparèrent à agir sur les élections aux États généraux. Le goût des discussions politiques était d'ailleurs devenu si général, que bientôt les clubs ne suffirent plus. « Les cafés, jusqu'alors si sévèrement surveillés par la police, où il n'eût pas été permis d'émettre seulement une opinion politique, devin-

[1] *Mémoires*, 425.

rent tout à coup des écoles publiques de démocratie et d'insurrection. Là, des orateurs en permanence se succédaient pour entretenir l'agitation et exalter les esprits par des discussions, des discours et des lectures. Là on parodiait les formes de la justice, pour faire le procès à tous les écrits qui tendaient à maintenir l'ancienne constitution On brûlait le mémoire des princes et les réquisitoires dans lesquels le ministère public s'élevait contre les excès de la licence [1]. »

Tout cela explique l'explosion de mécontentement que souleva l'apparition du manifeste des princes du sang [2]. Elle fut si violente, qu'afin de l'atténuer, les ducs et pairs, au nombre de 30 sur 43, se réunirent dans une salle du Louvre, le 20 décembre, et y signèrent « le vœu solennel de supporter tous les impôts dans la juste proportion de leur fortune, sans exemption pécuniaire quelconque ». Ils promirent en outre que la noblesse, si elle était consultée, renoncerait sans hésitation à ses privilèges pécuniaires. Le surlendemain, le parlement de Paris rendit un arrêt pour adhérer, tant en son nom qu'au nom des autres cours du royaume, à la délibération des ducs et pairs [3]. La haute

[1] Sallier, *Annales françaises*, 241.

[2] Le manifeste fut chansonné dans les rues. Le couplet suivant est cité dans la *Correspondance littéraire* de Grimm (XV, 337) :

Le quintuor sérénissime
Perd à jamais
Son honneur, l'amour et l'estime
Des cœurs français.
Mais il lui reste ses écuries,
Ses bas valets,
Ses chiens, ses capitaineries,
Et nos soufflets.

[3] Les tendances s'étaient pourtant bien modifiées dans le parlement. Après avoir soulevé la nation, ce corps était effrayé des événements qui se préparaient. La veille du jour où il adopta l'arrêt dont il est parlé ci-dessus, le premier président d'Ormesson adressa à Louis XVI une harangue dans laquelle il se plaignit de « l'effervescence dangereuse qui s'était insensiblement répandue dans le royaume », et des « écrits téméraires qui attaquaient journellement les institutions de la monarchie ». Parlant des partisans des nouvelles doctrines, il s'écria :

aristocratie espérait de la sorte calmer l'opinion, mais elle n'y réussit pas ; on lui reprocha au contraire de se livrer à une pure manœuvre et d'essayer de rendre inutile la convocation des États généraux, d'une part en faisant droit par avance à une des principales revendications populaires, d'autre part en offrant au roi un moyen de rétablir ses finances grâce à l'imposition des privilégiés. Bref, la fermentation paraissait ne pouvoir être apaisée que par deux mesures : en premier lieu, la fixation aussi prompte que possible de l'époque à laquelle auraient lieu les élections ; en second lieu l'annonce que dans cette assemblée les députés du tiers seraient en nombre au moins égal à celui des députés du clergé et de la noblesse, et que les uns comme les autres délibéreraient en commun.

Que décider sur ces deux derniers points ? La perplexité de Necker était extrême. Depuis la dissolution de l'Assemblée des Notables, il « étudiait constamment l'esprit public comme la boussole à laquelle, dans cette circonstance, le roi devait se conformer [1]. » De quel côté devait-il se ranger ? Du côté des deux premiers ordres, en maintenant les formes de 1614 ? ou bien du côté de la nation, en répudiant les traditions et en consacrant les prétentions du tiers état ? Instruit de ce qui se passait à Paris, non moins

« Ils croient conduire l'État à une réforme, et ils ne le conduisent qu'à sa ruine ». Il termina son discours en insistant sur les dangers « des idées d'égalité qu'on s'efforce d'établir en système, comme s'il était possible que l'égalité subsistât en réalité, et qui sèment parmi les citoyens le germe de l'anarchie ». Le parlement exerçait souvent des poursuites contre les publications faites dans un sens révolutionnaire. Le 17 décembre, il avait notamment condamné une brochure ayant pour titre : *Délibération à prendre par le tiers état dans toutes les municipalités du royaume*, et, dans un passage de ses conclusions, l'avocat général Séguier s'était exprimé ainsi : « Quand on réfléchit de sang-froid sur la multitude d'ouvrages polémiques dont la société est inondée, on ne sait si on doit être plus surpris de la fécondité de l'esprit humain que de son aveuglement ». Les parlementaires se posaient donc en défenseurs de l'ancienne Constitution, et cela explique le discrédit dans lequel ils achevèrent de tomber.

[1] M^me^ de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 177.

impressionné par les correspondances qu'il recevait de province et qui « étaient unanimes sur la nécessité d'accorder au tiers état ce qu'il demandait [1] », désireux enfin de ne pas compromettre sa popularité, il finit par se déterminer à ne pas suivre l'avis émis par les Notables [2]. Mais il craignit de s'exposer à l'hostilité violente de la noblesse et du clergé, s'il se prononçait à la fois en faveur du doublement du tiers et du vote par tête. Il fut frappé d'ailleurs de l'importance qu'avait prise, dans les préoccupations publiques, la question de savoir si la représentation des classes roturières serait plus nombreuse que celle de chacun des deux premiers ordres. Il crut donc prudent de ne pas sacrifier entièrement les intérêts des privilégiés, et habile de satisfaire à moitié les vœux du peuple : pour cela de ne pas accorder la délibération en commun, et d'accorder au contraire la double représentation du tiers. Il entretint de cette combinaison le roi et la reine, qui s'empressèrent d'y adhérer, puis ses collègues qui s'y rallièrent tous, à l'exception de Barentin et de Laurent de Villedeuil, et le 27 décembre parut une ordonnance ainsi conçue : « Le roi, ayant

[1] Mme de Staël, *loc. cit.* Elle ajoute : « Le parti des aristocrates purs était en très petit nombre; beaucoup de nobles et de prêtres dans la classe des curés se ralliaient à l'opinion nationale... Un grand nombre d'officiers de l'armée se montraient favorables aux désirs du tiers état ». — A titre d'exemple de ce que les intendants écrivaient à Necker, voici un extrait d'une lettre qui lui fut adressée, le 16 décembre 1788, par Amelot, intendant de Bourgogne : « Je n'entreprendrai point d'entrer dans les détails des abus dont on se plaint; mais la réclamation est maintenant presque générale, chacun aspire à un changement, et la forme adoptée par le Dauphiné paraît être l'objet du vœu du plus grand nombre ». Dans des lettres antérieures, en date du 4 et du 9 décembre, Amelot avait déjà signalé au ministre les délibérations prises par un grand nombre de villes de sa généralité en faveur du doublement du tiers, et la sensation produite à Dijon par le discours d'un avocat en faveur de l'égalité de représentation pour le troisième ordre. (*Arch. nat.*, H, 200.)

[2] « M. Necker résista longtemps au doublement du tiers, il en prévoyait les inconvénients, et il ne céda qu'à l'impression que faisait toujours sur lui la voix publique. Personne n'a su, hors de sa société intime, combien il a balancé sur ce fameux *Résultat du Conseil*, et avec quelle inquiétude il l'a promulgué. » (Malouet, *Mém.*, I, 220.)

entendu le rapport qui a été fait dans son Conseil par le ministre des finances relativement à la convocation prochaine des États généraux, Sa Majesté en a adopté les principes et les vues, et elle a ordonné ce qui suit : 1° Que les députés aux prochains États généraux seraient au moins au nombre de mille ; 2° Que ce nombre sera formé, autant que possible, en raison composée de la population et des contributions de chaque bailliage ; 3° Que le nombre des députés du tiers état sera égal à celui des deux autres ordres réunis, et que cette proportion sera établie par les lettres de convocation ; 4° Que ces décisions préliminaires serviront de base aux travaux nécessaires pour préparer sans délai les lettres de convocation, ainsi que les autres dispositions qui doivent les accompagner ».

Cette ordonnance, au lieu d'être, suivant la coutume, accompagnée d'un préambule, est précédée d'un volumineux rapport de Necker, et le tout fut publié sous le titre inusité de *Résultat du Conseil du roi tenu le 27 décembre 1788* [1]. Lorsqu'on lit aujourd'hui le rapport ministériel, il est impossible de ne pas être frappé du vague et de la pauvreté des idées que l'on y rencontre. On y trouve, exprimées en style ampoulé et prétentieux, des considérations sentimentales sur la bonté du roi, sur le bonheur que lui procurera la reconnaissance de ses sujets, sur le dévouement dont l'entoureront les représentants de la nation, sur l'ascendant que la France reprendra à l'étranger grâce à l'amélioration

[1] « On crut qu'il fallait, dans cette occasion, un développement dont l'étendue se concilierait difficilement avec le langage noble et précis qui appartient à la majesté royale, et ce fut par cette raison que l'on adopta la forme d'un rapport, fait au roi par l'un de ses ministres, et suivi d'une délibération du Conseil. » — Telle est l'explication que donne Necker (*Hist. de la Révol. fr.*, I, 87), mais elle tait le vrai motif qui le poussa à s'écarter des traditions : la rédaction d'un rapport signé de lui le mettait plus en évidence que celle d'un préambule où le roi aurait été censé adresser directement la parole à son peuple; elle lui permettait de s'ériger en conseiller de la couronne et de se rendre l'interprète officiel, auprès de Louis XVI, des vœux de la nation.

de sa situation financière, sur le respect que le tiers état gardera pour les prérogatives honorifiques du clergé et de la noblesse. Mais on n'y voit pas l'ombre d'un programme politique, pas trace des préoccupations et de l'inquiétude patriotique qu'aurait dû ressentir un véritable homme d'État, en pensant à la multiplicité des problèmes sur lesquels allait être appelé à se prononcer un pays depuis si longtemps déshabitué du soin de ses affaires, travaillé par des passions qui n'attendaient qu'une occasion d'éclater, et gouverné par un prince dont la faiblesse trop connue encourageait les fauteurs de désordre.

Au sujet de la détermination du nombre des députés à attribuer au tiers état, le rapport s'exprime ainsi : « Cette question, la plus importante de toutes, divise en ce moment le royaume. L'intérêt qu'on y attache est peut-être exagéré de part et d'autre, car, puisque l'ancienne constitution ou les anciens usages autorisent les trois ordres à délibérer et voter séparément aux États généraux, le nombre des députés dans chacun de ces ordres ne paraît pas une question susceptible du degré de chaleur qu'elle excite. Il serait sans doute à désirer que les ordres se réunissent volontairement dans l'examen de toutes les affaires où leur intérêt est absolument égal et semblable; mais cette détermination même dépendant du vœu distinct des trois ordres, c'est de l'amour commun du bien de l'État qu'on doit l'attendre ». Ainsi la noblesse et le clergé étaient avertis qu'ils pourraient, en s'unissant à deux contre un, empêcher d'aboutir les résolutions prises par le tiers qui auraient le tort de leur déplaire. D'autre part, pour justifier la proposition de donner au troisième ordre autant de représentants qu'aux deux premiers, le ministre des finances s'exprimait de la sorte : « L'on ne peut contester que la variété des connaissances appartient surtout au tiers état, puisqu'il est une multitude d'affaires publiques dont lui seul a l'instruction, telles que les transactions du commerce intérieur et exté-

rieur, l'état des manufactures, les moyens les plus propres à les encourager, le crédit public, l'intérêt et la circulation de l'argent, l'abus des perceptions, celui des privilèges, et tant d'autres parties dont lui seul a l'expérience. La cause du tiers état aura toujours pour elle l'opinion publique, parce qu'une telle cause se trouve liée aux sentiments généreux, les seuls que l'on peut manifester hautement ; ainsi elle sera constamment soutenue et dans les conversations et dans les écrits, par les hommes animés et capables d'entraîner ceux qui lisent ou qui écoutent... Le vœu du tiers état, quand il est unanime, quand il est conforme aux principes généraux d'équité, s'appellera toujours le vœu national... Je dirai donc qu'en mon âme et conscience, et en fidèle serviteur de Votre Majesté, je pense qu'elle peut et qu'elle doit appeler aux États généraux un nombre de députés du tiers état égal au nombre des deux autres ordres réunis, non pour forcer, comme on pourrait le craindre, la délibération par tête, mais pour satisfaire le vœu général et raisonnable de son royaume, dès que cela peut se faire sans nuire aux intérêts des deux autres ordres... Ce serait faire tort aux sentiments élevés de la noblesse, ce serait mal juger de l'esprit de justice et de paix qui appartient au clergé, d'imaginer une résistance de leur part à la décision que donnera Votre Majesté sur une question longtemps débattue, et dont le résultat ne doit conduire à aucune conséquence importante ». On voit l'insistance qu'apportait Necker à rassurer le clergé et la noblesse, et le motif doit en être cherché dans cette phrase de son rapport : « La défaveur auprès des deux premiers ordres peut perdre facilement un ministre ; les mécontentements du troisième n'ont pas cette puissance ». Il félicitait la noblesse et le clergé d'avoir témoigné l'intention, dans les récentes délibérations de l'assemblée des Notables, de renoncer à leurs privilèges pécuniaires, et il ajoutait, à l'usage de la masse des contribuables : « On ne peut

douter qu'à l'époque où la répartition sera égale entre tous les ordres, qu'à l'époque où seront abolies ces dénominations de tributs qui rappellent à chaque instant au tiers état son infériorité et l'affrontent inutilement, à cette heureuse époque enfin, si juste et si désirable, il n'y aura plus qu'un vœu commun entre tous les habitants de la France ». Il annonçait enfin que si les efforts du roi n'étaient pas « rendus inutiles par l'esprit de discorde », la France serait dorénavant à l'abri de toute imposition établie sans le consentement des États généraux, que le retour de ceux-ci serait périodique, et que la répartition des impôts serait rendue plus équitable, tout en ménageant « cette partie de la noblesse qui cultive elle-même ses champs ».

Malgré les précautions prises par Necker pour rassurer les ecclésiastiques et les nobles, le *Résultat du Conseil* leur causa une profonde irritation. Pourquoi, dirent-ils, avoir consulté les Notables, puisqu'on ne se conforme pas à leur opinion ? Le tiers état est-il donc déjà le maître, qu'on n'ose pas lui refuser d'élire à lui seul autant de députés que le clergé et la noblesse ? Et maintenant qu'on lui a fait cette concession, sera-t-il possible de lui résister, quand il demandera que les représentants des trois ordres délibèrent en commun ? Ses députés ne profiteront-ils pas de leur grand nombre pour tâcher d'attirer à eux au moins une partie de ceux élus par les privilégiés, afin de ne former qu'une assemblée unique où ils disposeront de la majorité ? Dès lors, que deviendront la distinction des ordres et l'antique constitution du royaume ? Pour les mêmes raisons, le tiers état applaudit au contraire avec transport à l'arrêt du Conseil du 27 décembre et il se livra à des manifestations de joie, comme s'il eût eu déjà cause gagnée dans les États généraux. « On porte aux nues, rapporte un écrit du temps, M. Necker, qui a procuré au peuple l'accomplissement de son vœu pour l'égalité de

représentation du tiers état[1]. » A en croire Mme de Staël : « Jamais résolution partie du trône ne produisit un enthousiasme pareil à celui qu'excita le *Résultat du Conseil*[2]. Il arriva des adresses de félicitation de toutes les parties du royaume[3] ». Il était, en effet, dans la logique des choses que le gouvernement ne s'en tînt pas à ce qu'il avait déjà fait, et à ce qu'à une première faveur il en ajoutât une autre. On crut qu'il s'était borné à consentir au doublement de la représentation populaire afin de ménager la transition, mais qu'il n'avait pas été de bonne foi en renvoyant aux États généraux le soin de décider s'ils délibéreraient séparément ou en commun, et que, complétant son œuvre, il se prononcerait, avant leur réunion, pour le vote par tête. On ne supposait pas qu'il poussât l'aveugle-

[1] *Corresp. secrète*, II, 318.

[2] Il est certain que le rapport de Necker excita une grande admiration. Ainsi la *Correspondance littéraire* de Grimm (XV, 373) est d'avis que de tous les ouvrages du ministre des finances, c'est celui « où il a déployé avec le plus d'étendue et de profondeur les talents, le caractère et le génie d'un homme d'État... Il marche au but qu'il fallait atteindre, d'un pas ferme et sûr, avec toute la confiance que peut inspirer une raison supérieure jointe à l'intégrité la plus pure... Le calme inaltérable, la profonde sagesse de cette auguste délibération rappellent ces balances d'or dans lesquelles Homère fait peser à Jupiter la destinée des empires ».

[3] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*. I, 177 — Parmi ces adresses on remarqua celle des six corps de la ville de Paris. Ces communautés de marchands se hâtaient de prendre acte de la promesse que bientôt seraient supprimées les exemptions pécuniaires : « Nous connaissions les besoins de l'État. Nous ne demandions pas à payer moins d'impôts; mais pour mieux payer, pour pouvoir payer plus longtemps, pour parvenir enfin à l'équilibre des finances, à la libération de la dette publique, nous demandions à n'avoir plus à gémir sur l'inégalité des répartitions; nous demandions d'être aidés par nos concitoyens des deux ordres privilégiés ». La ville de Narbonne tint au roi le langage suivant : « Votre Majesté n'aura point à se repentir de la justice qu'elle vient de rendre aux communes de son royaume, en leur accordant une représentation égale à celle des deux autres ordres réunis... Il suffit au tiers état que les deux autres ordres ne puissent jamais abuser de leur supériorité pour rompre l'équilibre que Votre Majesté vient d'établir, que chaque propriété, que chaque individu supporte la quotité proportionnelle de toutes les contributions, et qu'une justice rigoureuse exclue toute faveur de leur répartition ». (*Arch. nat.*, II, 150.)

ment jusqu'à ne pas réaliser la fusion des ordres, et à irriter ainsi la nation après lui avoir procuré une représentation formidable par le nombre et par l'ambition.

Mais Necker était sincère, et sa conduite ultérieure devait prouver qu'il entendait ne pas prendre parti au sujet de la réunion des ordres. De toutes les fautes qui peuvent lui être reprochées, c'est peut-être la plus grave, car elle eut pour conséquence de faire, dès le début, dévier la Révolution. Si le doublement du tiers avait été complété par la délibération en commun, Louis XVI se mettait par cela même à la tête de tous les roturiers et de tous les libéraux du royaume, tandis qu'en n'accordant à ceux-ci qu'une demi-satisfaction, il leur rendit suspectes ses intentions définitives : la défiance, ce grand mal de la démocratie, atteignit donc la nation avant même qu'elle n'eût procédé aux élections pour les États généraux. Connaissant l'hostilité des ordres privilégiés et ne se croyant pas sérieusement soutenue par la couronne, elle fut amenée par un entraînement fatal à choisir comme députés des hommes que l'étendue de leurs revendications ou la violence de leur langage lui désignaient pour d'ardents patriotes. Dans ses *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres,* Mounier a eu raison de dire : « Il est évident qu'une grande erreur fut commise dans cette occasion par le ministère : c'est qu'en approuvant la nécessité de la double représentation, on n'en sentit pas toutes les conséquences, on ne vit pas qu'elle entraînait la délibération par tête. C'est précisément parce que le tiers état avait attaché à l'augmentation du nombre des siens une si grande importance, qu'il était difficile de ne pas apercevoir son dessein d'acquérir plus d'autorité dans les États généraux... Le ministère aurait dû voir que l'idée la plus extraordinaire était de faire choisir, entre deux formes de délibération, par l'assemblée même où l'une de ces formes devait être suivie ; que pour choisir, il fallait délibérer ;

que pour délibérer, il fallait d'abord savoir comment on délibérerait ; qu'on ne pouvait opiner par tête ou par ordre, sans préjuger la question..... Si le gouvernement ne consentait pas à la réunion des ordres, il devait tout entreprendre pour éviter la double représentation ; mais, s'il la jugeait inévitable, il devait s'attendre à la délibération par tête, et la faire entrer dans tous ses plans, dans toutes les précautions qu'il avait à prendre pour l'avenir. »

Il est en vérité impossible que la pensée de Necker ne se soit pas arrêtée sur l'intime solidarité qui liait les deux questions du doublement du tiers et de la délibération en commun, mais son immense orgueil lui dissimula les suites de la solution boiteuse qu'il avait adoptée. « Il se persuadait qu'il aurait sur les États généraux une influence toute-puissante, que les membres du troisième ordre surtout l'écouteraient comme un oracle, ne verraient que par ses yeux, ne feraient rien que de son aveu et ne se serviraient point contre son gré des armes qu'il leur mettait entre les mains [1]. » La réalité allait bien peu répondre à cet excès de confiance. En effet, après le premier moment de satisfaction causé par l'arrêt du 27 décembre, on s'aperçut que le triomphe de la cause populaire n'était pas assuré, puisque la volonté des deux premiers ordres pouvait l'emporter sur celle du troisième. On se mit donc à récriminer : « Après avoir accordé au tiers la double représentation, il n'est pas raisonnable, disait-on, de lui disputer la délibération par tête, sans laquelle cette double représentation n'a plus aucun avantage pour lui. Délibérer par ordre, c'est donner à l'esprit de corps, naturellement ennemi de l'esprit public, une force et une activité qui le feront résister à tout bien... S'opposer à la délibération par tête, disait-on encore, c'est convenir que les droits des privilégiés sont de telle nature, qu'on ne peut les discuter dans une assemblée formée d'un

[1] Talleyrand, *Mém.*, I, 114.

nombre égal de privilégiés et de non-privilégiés, sans que ceux-là perdent infailliblement leur cause, aveu qui équivaut à cette autre proposition : les privilèges ne peuvent soutenir une discussion contradictoire et un examen impartial [1] ». La conclusion logique de ce raisonnement était que le gouvernement avait trahi les intérêts de la nation, en ne se prononçant pas contre la délibération par ordre. Une autre conséquence fut « qu'à dater du 27 décembre, l'enthousiasme pour les vertus et les lumières de Necker ne fut plus que simulé parmi les chefs du parti des communes. Ses précautions politiques leur avaient déplu : la marche oblique qu'il se proposait de suivre leur paraissait tenir ou de la perfidie ou de la pusillanimité. Ils n'attaquaient point encore sa popularité : ils étaient résolus à la lui opposer à lui-même, et à l'étourdir à force de louanges [2] ».

[1] Morellet, *Mém.*, I, 367.
[2] Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIIIe siècle*, VI, 287.

CHAPITRE XVI

I. L'année 1789 commence au milieu d'une inquiétude générale. — Emprunt de 25 millions fait le 15 janvier à la Caisse d'escompte, et avance de 10 millions qu'au mois d'avril elle consent au Trésor. — Protestations du parlement. — Mauvaise récolte ; panique répandue par les arrêts du 7 septembre prohibant l'exportation des grains, et du 23 novembre interdisant de vendre des grains en dehors des marchés, ainsi que par la publicité donnée aux achats de blé faits par Necker à l'étranger. — Désordres populaires dans les campagnes ; émeutes en Provence. — Les troubles augmentent à la suite d'un arrêt du 22 avril 1789 autorisant la recherche des grains. — Production agricole et salaires. — Malgré la hausse dans les prix survenue sous Louis XVI, la population est misérable ; situation des métayers, journaliers et autres habitants de la campagne. — Plaintes des assemblées provinciales. — Rigueur de l'hiver de 1789; irritation du peuple. — II. Délibérations prises au mois de janvier 1789 par la noblesse de Bourgogne et par les États du Languedoc en faveur de la suppression des privilèges pécuniaires. — Opposition de la noblesse de Franche-Comté. — Troubles que cause en Bretagne l'opposition de la noblesse. — La noblesse de Provence se prononce contre les réformes.

I

Malgré l'immense succès obtenu par son rapport au roi en date du 27 décembre, et quoiqu'il fût parvenu au faîte de la popularité, ce n'est pas sans appréhension que Necker vit s'ouvrir l'année 1789. « Le dernier rapport de M. Necker,

écrivait le 6 janvier à Joseph II le comte de Mercy, dont on connaît l'intime liaison avec le contrôleur général, ne montre pas toute son anxiété, mais elle n'en est pas moins réelle ni moins fondée. On ne peut prévoir en effet jusqu'où s'étendra la réticence des deux premiers ordres, du clergé et de la noblesse ; il est possible que leur opposition rende infructueuse la tenue des États généraux [1]. » Éclairés comme nous le sommes par la suite des événements, nous pouvons nous étonner que Necker vît le danger dans l'attitude des ordres privilégiés, au lieu de le voir dans celle du tiers état. Il résulte néanmoins de son propre témoignage [2], qu'instruit du mécontentement d'une partie de la noblesse et du haut clergé, il s'attendait de leur part à une résistance énergique aux réformes, et que grisé par les flatteries, par les démonstrations de dévouement dont l'accablaient les écrivains et les organes du tiers état, il se croyait assuré de diriger à son gré les délibérations des députés de cet ordre. Mais s'il comptait sur l'appui de la bourgeoisie et du peuple, sur leur fidélité à suivre ses conseils, il ne se dissimulait pas d'autre part que de regrettables divisions s'accentuaient chaque jour entre les différentes classes, et que d'ardentes inimitiés menaçaient l'ordre public. Une inquiétude générale se faisait en effet sentir dans le pays, et l'écho des craintes éprouvées un peu partout arrivait jusqu'au ministre. « La fermentation règne d'un bout du royaume à l'autre, lisons-nous dans un récit du temps ; les écrits nombreux que le gouvernement a tolérés échauffent les têtes, et les gens honnêtes sont très alarmés sur les événements de l'année 1789... Les esprits s'aigrissent journellement ; l'opinion ajoute sans cesse aux maux réels, et l'opiniâtreté des divers partis devient de plus en plus inquiétante [3]. »

[1] *Corresp. avec Joseph II*, II, 218.
[2] *Hist. de la Révolution française*, par Necker, I, 140 et suiv.
[3] *Corresp. secrète*, II, 315, 317.

Au point de vue financier, la situation n'était pas plus brillante. En dépit de l'habileté avec laquelle Necker hâtait la rentrée des fonds, renouvelait les assignations, négociait des avances et retardait certains paiements, l'argent était toujours à la veille de lui manquer. Sa seule ambition était de gagner l'époque de la réunion des États généraux, et il combina ses opérations de trésorerie de manière à pouvoir couvrir jusque-là les dépenses. Mais il reconnut qu'un emprunt était indispensable, et comme il n'aurait voulu à aucun prix recourir à un emprunt public, afin de ne pas s'exposer aux critiques des malveillants et à la censure du parlement, il eut encore une fois recours à la Caisse d'escompte. Les deux prêts, de 15 millions chacun, qu'elle lui avait faits au mois de septembre et au mois d'octobre 1788, avaient absorbé une grande partie de son capital ; un troisième prêt parut donc de nature à jeter le trouble dans ses escomptes et à ébranler son crédit. Or, le ministre tenait essentiellement à ne pas porter atteinte à sa solvabilité, car il se doutait bien qu'elle aurait un jour à rendre de nouveaux services à l'État. D'ailleurs, avec son encaisse de 31,284,000 livres au 31 décembre 1788 et sa circulation de 102 millions de billets, cet établissement était trop utile au commerce pour que le gouvernement s'exposât à le compromettre. Par suite de ces considérations, Necker négocia avec les administrateurs de la Caisse, en vue d'obtenir de ses actionnaires individuellement un prêt de 25 millions. D'autre part, il prit l'engagement de renouveler l'arrêt du 18 août 1788, par lequel Brienne avait donné cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte ; et, comme il était dans l'impossibilité de payer à celle-ci 2 millions d'intérêts qu'il lui devait sur l'avance de 70 millions par elle consentie au mois de février 1787, il la décida à accepter pour 2 millions d'assignations. Ces divers arrangements furent soumis le 15 janvier 1789 à l'approbation des actionnaires, et ils furent votés en assemblée

générale. En prêtant de cette façon détournée 27 millions au Trésor, la Caisse d'escompte vint très efficacement au secours de l'Etat. Un peu plus tard, au mois d'avril, elle s'entendit encore avec Necker, qui lui déclara ne pas pouvoir lui verser les intérêts des 30 millions qu'il lui avait empruntés à la fin de l'année précédente, et elle lui remit 10 millions en billets, contre pareille somme en rescriptions[1]. On voit, par les détails qui précèdent, combien était grande la détresse du Trésor pendant les derniers mois qui ont précédé la tenue des États généraux. On voit également que, jusqu'au bout, Necker a usé du même procédé : de même qu'il avait emprunté durant tout le cours de son premier ministère, c'est à l'emprunt qu'il demanda en 1788 et en 1789 les ressources qui lui manquaient. Il trouva auprès de la Caisse d'escompte un concours empressé, et il n'est pas douteux que la confiance qu'il savait inspirer aux prêteurs ne le servit beaucoup. Par patriotisme, les administrateurs et actionnaires de cette Société étaient du reste disposés à lui venir en aide. Mais il faut aussi reconnaître qu'ils n'étaient guère libres de lui opposer un refus : depuis le jour où, cédant aux instances de Calonne, ils avaient avancé à l'État 70 millions, ils s'étaient inconsciemment placés sous la dépendance du ministre des finances, car, pour ne pas perdre tout ou partie de leur créance, il fallait qu'ils le tirassent d'embarras et, qu'au moyen d'une nouvelle émission de billets, ils lui épargnassent une suspension de paiements qui aurait été le signal de la banqueroute de l'État. La Caisse d'escompte devait bientôt apprendre à ses dépens qu'une banque marche à sa ruine en perdant sa liberté d'action.

C'était une habitude pour le parlement de ne pas laisser passer un emprunt sans protestations. Les adversaires de

[1] *Rapport du duc du Châtelet*, en date du 4 décembre 1789.

Necker jugèrent en conséquence que celui fait aux actionnaires de la Caisse d'escompte leur fournissait une occasion merveilleuse d'attaquer le ministre des finances. Une dénonciation fut dirigée contre lui, et il fut vivement pris à partie dans la séance du 30 janvier. Quatre des orateurs parlementaires qui, en 1787 et 1788, s'étaient le plus signalés par leur ardeur d'opposition libérale, les conseillers d'Eprémesnil, Sabathier, Fréteau et Le Coigneux, votèrent pour que le ministre fût décrété d'accusation ; mais la majorité de la cour fut d'un avis contraire, et les ennemis de Necker, découragés, n'entreprirent plus rien contre lui dans le sein du parlement.

Il était fort heureux pour le contrôleur général qu'il eût pu se procurer 25 millions en s'adressant aux actionnaires de la Caisse d'escompte, car aux dépenses ordinaires, auxquelles il avait à satisfaire, était venue s'en joindre une qui prenait, un peu par suite des circonstances et beaucoup par sa faute, une importance de plus en plus considérable. En effet, la récolte de 1788 avait été médiocre dans l'ensemble de la France, et, dans la région de Paris ainsi que dans plusieurs provinces du Midi, des orages avaient détruit une partie des moissons. Or, Necker était partisan de l'intervention du gouvernement dans le commerce des céréales. Il avait vanté les mérites de ce système dans le livre qu'il avait publié en 1775 sur *la Législation et le commerce des grains*[1] ; il y avait soutenu la thèse que c'était un devoir pour le roi et pour ses ministres de veiller à la subsistance du peuple, d'interdire l'exportation du blé et de la farine en cas de cherté, de réglementer l'approvisionnement des marchés à l'intérieur et de conclure à l'extérieur des achats de céréales.

Quand il fut nommé ministre à la fin d'août 1788, il s'empressa donc de prendre des informations sur le produit pré-

[1] Voir notre volume : *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 240.

sumé de la récolte. Les informations qu'il reçut furent-elles exactes? Ce n'est pas probable, car un bon juge, Arthur Young, raconte qu'il profita de ses voyages à travers toute la France pendant l'automne de 1788 et en 1789, pour s'instruire des causes de la disette, et il constate que « partout l'on m'a assuré qu'elle était d'autant plus extraordinaire que la récolte, sans être bonne, ne s'écartait pas beaucoup de la moyenne [1] ». En tout cas, les renseignements dont se contenta Necker furent incomplets et donnés avec précipitation, car, dès le 7 septembre 1788, un arrêt du Conseil prohiba l'exportation des grains. En montrant les craintes qu'éprouvait le gouvernement au sujet des subsistances, cette mesure eut pour conséquence, comme cela était naturel, de faire hausser le prix du blé, d'inquiéter les populations et de jeter le trouble dans le commerce des céréales. Elle constituait donc une grave imprudence, et c'est en vain que pour la justifier Necker a écrit [2] : « Mon système sur l'exportation des grains est infiniment simple ; il se borne à n'en avoir aucun immuable, mais à défendre ou permettre cette exportation selon le temps et selon les circonstances ». Ce système était au contraire détestable, car lorsqu'une nation voit ceux qui la gouvernent manifester la peur que les vivres ne viennent à lui manquer, comment ne serait-elle pas prise de panique? Comment les grains ne se cacheraient-ils pas et n'atteindraient-ils pas des prix de famine? Si cela est vrai aujourd'hui, combien était-ce plus vrai encore au siècle dernier, et dans un royaume où la crainte de la disette était fréquente, où par suite des erreurs séculaires de l'administration, celle-ci aggravait le mal en prétendant y porter remède ! Avec la difficulté des communications qui existait il y a cent ans, avec la lenteur des transports, chaque pays ne pouvait guère compter que sur lui-même ; en outre, il n'y avait

[1] Young, *Voy. en France*, II, 336.
[2] *De l'administration de M. Necker*, par lui-même, 367.

pas, comme de nos jours, de grands pays exportateurs. Un déficit dans la récolte entraînait donc forcément un notable renchérissement. Si à cette cause s'ajoutait la crainte de la disette, le renchérissement devenait énorme. Aussi le judicieux auteur que nous citions tout à l'heure conseillait-il avec raison aux gouvernements « de ne jamais déclarer publiquement leurs appréhensions sur la récolte par des proclamations contre l'exportation, des défenses, des règlements pour la vente, des arrêts ou des lois contre les accapareurs. Toutes ces mesures, ajoutait-il, ont le même résultat, elles confirment la crainte de la disette ; quand le peuple voit le gouvernement s'alarmer, ses propres frayeurs augmentent ; il se soulève contre les accapareurs ou spéculateurs, comme on devrait les appeler, et alors chacun de ses actes a pour effet immanquable de grandir le mal. Les cours s'élèvent encore, comme cela doit arriver inévitablement, quand il surgit d'aussi furieuses oppositions au commerce intérieur des grains et qu'il devient dangereux de s'en mêler. Par ces fureurs insensées de la basse classe, l'abondance d'une province ne peut suppléer aux besoins d'une autre, sans un excédent de prix énorme, qui assure, outre le prix du transport, la garde des grains déposés dans les magasins. Pour éveiller ces alarmes, le gouvernement n'a qu'à parler, à lancer un décret témoignant de l'inquiétude ; le peuple s'inquiète à son tour et crée la famine qu'il redoute [1]. »

Ce qui se passa après l'arrêt du Conseil portant interdiction d'exporter les grains, confirme ces sages remarques : les prix montèrent, et le blé ne se présenta plus sur les marchés. Il n'y avait qu'à laisser le commerce libre : il aurait bien su acheter des grains là où ils étaient le moins cher, et les amener là où ils faisaient le plus défaut. Au surplus, comme l'avait dit Turgot dans le préambule de

[1] Young, *Voy. en France*, II, 335.

l'édit du 13 septembre 1774, « l'expérience prouve que le gouvernement ne peut empêcher que le blé ne soit cher, quand les récoltes sont mauvaises ». Mais Necker craignit que sa popularité ne souffrît de la cherté du pain, et par un arrêt du Conseil en date du 23 novembre 1788, il défendit de vendre des grains et farines ailleurs que sur les marchés. Cet arrêt, motivé par la prétendue nécessité « d'empêcher les achats et accaparements entrepris uniquement en vue de profiter de la hausse », rendit très difficiles les opérations des négociants, et en même temps il signala aux colères populaires aussi bien les propriétaires et cultivateurs qui gardaient leurs récoltes dans leurs greniers, que les marchands qui tentaient de remplir leurs magasins. On les accusa d'être des accapareurs, et cette accusation si légèrement lancée alors contre tous ceux qui se livraient à la vente et à l'achat du blé et de la farine, devint pour ceux-ci un redoutable épouvantail. Necker aurait pourtant dû se garder de flatter la manie du peuple de voir partout des accapareurs, attendu qu'il a avoué lui-même qu'elle rendait périlleux le commerce des céréales. Quand la récolte n'a pas été bonne et que la cherté survient, a-t-il écrit dans le livre qu'il publia en 1791 sur sa propre administration, « les négociants les plus hardis refusent de prendre part au commerce des grains, et ils ont de justes motifs pour se conduire ainsi ; car le peuple aveugle, ignorant, pressé par le besoin, regarde comme ses ennemis tous ceux qui vendent à de hauts prix une denrée de première nécessité, il leur prodigue les noms les plus avilisants; il leur dicte des lois avec violence et les rend souvent les victimes de son erreur ou de sa misère ». Aussi les marchés, après l'arrêt du 23 novembre, ne furent-ils pas mieux approvisionnés qu'auparavant.

Par le même arrêt, Necker avait accordé des primes à l'importation du blé; mais bientôt cela ne lui parut pas suffisant, et afin de soulager les souffrances causées aux habi-

tants des villes et des campagnes par la cherté du pain, il prit la résolution de se livrer, pour le compte de l'État, à des acquisitions de grains à l'étranger : résolution grave, dont il avait lui-même apprécié les dangers en ces termes : « L'effet de l'intervention du gouvernement, lorsqu'on l'aperçoit, est communément d'éloigner tous les autres marchands, parce que, pour gagner, ils craignent d'opérer avec le Trésor public, qui peut et qui veut perdre... Les opérations du gouvernement peuvent quelquefois excéder ses moyens, et par un second inconvénient, dans le temps qu'il perd, il est soupçonné de gagner, et le peuple attribue à des vues intéressées les secours qu'il reçoit de sa bienfaisance [1] ». Si encore les achats faits au nom de l'État avaient été négociés en secret! Mais le ministre des finances tenait à passer pour le sauveur de la France. Il publia donc à grand bruit que le roi se rendait acheteur de tout le blé qui se trouverait disponible dans les ports des États-Unis, de la Hollande, de la Baltique et de la Méditerranée. Aussitôt les prix s'élevèrent dans tous ces ports, et à l'intérieur l'inquiétude redoubla. Dans l'espoir de la calmer, Necker fit insérer dans les gazettes tous les arrivages de navires chargés de grains, et, en vertu d'un arrêt du Conseil en date du 9 janvier 1789, il alloua de nouvelles primes à l'importation des blés et farines. En même temps il redoubla d'activité dans ses achats, entretint à ce sujet une immense correspondance, et forma des magasins dans différentes villes. Mais tous ces soins n'aboutirent qu'à égarer les populations.

Voyant que la cherté et la rareté se maintenaient malgré les importations et malgré les diverses mesures prises par le gouvernement, les Français imputèrent la famine dont ils souffraient aux manœuvres des accapareurs. De là une sourde irritation contre ceux qui profitaient de la misère

[1] *Législation et commerce des grains.*

publique pour s'enrichir, et bientôt la pensée que le peuple n'avait pas de ménagements à garder envers ces hommes néfastes, qu'il lui appartenait de les contraindre, même par la violence, à lui livrer à bas prix les vivres dont il avait un pressant besoin. Cette disposition des esprits ne pouvait qu'amener des désordres. C'est en effet ce qui eut lieu, et la faiblesse dont fit preuve le gouvernement leur permit de prendre sur certains points une réelle gravité.

Dès le 8 janvier 1789, une émeute éclata à Nantes, la population envahit les boulangeries, un des échevins faillit être massacré, et, pour apaiser le tumulte, la municipalité dut diminuer le prix du pain d'un sou par livre. Au mois de mars, le mécontentement populaire éclata sur une foule de points : des troubles, occasionnés par la cherté des subsistances, se produisirent à Reims, à Pont-Saint-Maxence, à Tours, à Vendôme, à la Ferté-Bernard et aux Sables-d'Olonne. Mais c'est en Provence que l'esprit de révolte se manifesta avec le plus de force. Dans cette province, un droit municipal, dit *droit de piquet*, était perçu sur la farine à l'entrée des villes. Il était fort impopulaire, et, à la fin de mars, un soulèvement général eut pour objet d'en faire cesser la perception. La sédition débuta par Marseille [1], puis elle s'étendit rapidement à Aix, Toulon, Hyères, La Seyne, Pertuis, Manosque, Brignoles, Saint-

[1] Ce qui se passa à Marseille se reproduisit à peu près partout où des désordres éclatèrent. La populace, grossie de troupes de paysans venus des villages voisins, fut pendant trois jours maîtresse de la ville. Elle obligea la municipalité à abolir les droits sur les consommations, et à taxer le pain à 3 sous, 2 sous 8 deniers et 2 sous 2 deniers la livre, suivant la qualité. A ce prix elle en acheta de grandes quantités chez les boulangers, et la ville eut à payer plus de 100,000 livres à ceux-ci, pour leur tenir compte de la différence entre le taux de la taxe et le prix de revient réel de leurs fournitures. La municipalité dut contracter un emprunt de 600,000 livres, et comme le principal élément de ses recettes avait disparu, elle avertit le ministre, quelques semaines après, que si elle n'était pas autorisée à lever de nouvelles contributions, il ne lui resterait plus qu'à suspendre ses paiements. (*Archives nationales*, H, 1315; lettres du maire et des échevins de Marseille, des 27 mars et 12 mai 1789.)

Maximin, etc. Dans toutes ces villes, les agents du fisc furent poursuivis et maltraités par la foule, qui dans sa fureur s'en prit aussi aux maires, aux échevins, aux riches bourgeois, aux principaux négociants, tua quelques-uns d'entre eux, pilla et brûla des maisons, rançonna un certain nombre de propriétaires, et vida les magasins de blé. L'évêque de Sisteron, alors en tournée pastorale, fut blessé et faillit être lapidé ; l'évêque de Riez, assailli dans son palais par une bande de forcenés, n'évita d'y être brûlé vif que moyennant une rançon de 50,000 livres. Les députés des communes de Provence s'empressèrent d'écrire à Necker, le 26 mars : « On fera l'impossible pour faire regarder le soulèvement du jour d'hier comme le signal d'une anarchie générale et le fruit du projet concerté par le tiers état d'anéantir toute distinction dans les ordres... Nous le dirons et nous ne cesserons de le dire : c'est uniquement la cherté des grains, le prix excessif des subsistances, le mécontentement sur l'administration du moment et l'imprudence du chef de cette administration, qui faillirent hier rendre la ville d'Aix le théâtre d'une foule de crimes [1] ». Au contraire, l'intendant, M. de La Tour, et le gouverneur de la Provence, M. de Caraman, sans nier l'influence de la crise des subsistances, attribuèrent la simultanéité des émeutes à des excitations malsaines répandues tout exprès dans la population. M. de La Tour écrivait, le 28 mars : « L'insurrection du peuple contre le clergé et la noblesse est aussi vive que générale. Il ne dissimule ni ses plaintes, ni ses menaces. On lui a persuadé qu'il va être déchargé de tout impôt, et que les deux premiers ordres supporteront seuls les charges de l'État [2] ». Dans une lettre postérieure il s'exprime ainsi : « Partout le peuple attaque indistinctement l'ecclésiastique, le noble et le bourgeois. Le paysan annonce sans cesse que la destruction et le pillage

[1] *Arch. nat.*, H, 1453.
[2] *Arch. nat.*, H, 1274.

qu'il fait sont conformes à la volonté du roi ». De même, d'après un rapport de M. de Caraman, en date du 12 avril, « le peuple est égaré dans cette malheureuse province par des conseils et des imprimés tendant tous aux principes que voici : que le meilleur des rois veut que tout soit égal, qu'il n'y ait plus ni évêques, ni seigneurs, ni dimes, ni droits seigneuriaux ; que chacun soit libre possesseur de son bien, qu'il n'y ait plus de titres ni de distinctions, plus de droits de chasse et de pêche. Le peuple, imbu de ces maximes dangereuses, conduit par des gens qui paraissaient le diriger, excité par la cherté des denrées, fut attroupé partout le même jour ».

Quoi qu'il en soit des causes de l'insurrection provençale, elle prit au dépourvu les représentants du pouvoir central aussi bien que les officiers municipaux, et ils ne virent de moyen de salut que dans une extrême douceur. Le maire et les échevins de Marseille, par exemple, après avoir raconté dans une lettre du 25 mars les violences exercées contre eux, et la nécessité où ils s'étaient trouvés d'abaisser le prix du pain et celui de la viande, ajoutent : « Les paroles affectueuses que nous avons adressées au peuple, la promesse que nous lui avons faite de nous occuper tout de suite de ses réclamations, tout cela a arrêté ses entreprises ». Quant aux troupes, elle reçurent l'ordre de ne pas faire usage de leurs armes, et si elles tirèrent à Aix sur les émeutiers, elles le firent malgré leurs officiers, alors qu'une douzaine de soldats étaient déjà tués ou blessés. Le comte de Caraman exposa sa vie pour calmer les mutins, et il justifie sa conduite en ces termes dans un rapport du 27 mars : « On vous dira que j'ai montré trop de popularité. Cette popularité, qui est dans mon caractère, était le seul moyen de pouvoir arriver à mon but avec des forces insuffisantes ». Le lendemain il écrit de nouveau : « Concentré dans les villes, sans cavalerie et ne pouvant exposer de petits détachements à la fureur du peuple, qui ne connait

plus le respect dû aux troupes du roi, je ne puis protéger les campagnes, et je tâche de suppléer aux forces par la persuation[1] ». Dès le début des troubles, l'intendant avait constaté aussi que « l'autorité n'avait pas assez de moyens en Provence pour contenir et prévenir les effets de la fermentation des esprits ». Si cette explication est vraie, cela prouve que l'ancienne monarchie avait eu le tort de ne prévoir aucune organisation pour réprimer des séditions toujours possibles, surtout dans un moment où les passions étaient exaltées par l'approche d'un grand événement politique. Mais les fonctionnaires royaux, quand même ils auraient eu un plus grand nombre de régiments à leur disposition, s'en seraient-ils servis? Leurs sympathies étaient en effet acquises à la cause populaire, et peu s'en faut qu'ils ne trouvassent que les Provençaux avaient eu raison de se révolter. M. de Caraman écrivit en effet, peu de temps après la cessation des troubles, que les paysans se laissaient facilement désarmer, que la suppression des droits d'entrée sur la farine avait comblé leurs vœux, et il ajoutait : « Il est fâcheux que cette réforme ait été le fruit de la crainte, mais le bien n'est pas moins réel. On s'aperçoit encore d'un peu plus d'attention de la noblesse et des gens aisés pour les pauvres paysans ; on s'est accoutumé à leur parler avec plus de douceur lorsqu'ils étaient ameutés, et cette habitude restera[2] ».

Si les désordres dont le récit précède avaient motivé une répression quelconque, elle en aurait peut-être empêché beaucoup d'autres, en répandant dans la France entière une intimidation salutaire. Mais le ministère ne s'émut aucunement de ces faits: il se dispensa d'enjoindre aux intendants et gouverneurs de provinces de veiller rigoureusement au maintien de l'ordre, il n'ordonna pas de poursuites contre les coupables, et les auteurs des pires

[1] *Arch. nat.*, H, 1453.
[2] *Arch. nat.*, H, 1274; lettre du 22 avril 1789.

attentats contre les personnes ou les propriétés demeurèrent impunis. Les conséquences de cette pusillanimité ne se firent pas attendre: d'une part les hommes violents et mal intentionnés considérèrent qu'ils pouvaient impunément troubler la paix publique; d'autre part les dépositaires de l'autorité, impressionnés par l'exemple qui leur venait de haut, n'osèrent plus agir et craignirent de se compromettre inutilement s'ils faisaient acte d'énergie. Aussi chaque jour du mois d'avril fut-il pour ainsi dire marqué par quelque émeute[1]. Il y en eut à Cette, à Agde, à Castelnaudary, à Bagnols, au Puy, à Pézenas: dans toutes ces villes, les magasins de grains furent pillés et les officiers municipaux contraints de taxer le pain au-dessous du cours. A Nevers, des bandes de pillards procédèrent pendant trois jours à la recherche du blé emmagasiné chez les particuliers et dans les couvents; elles fixèrent elles-mêmes le prix auquel les marchands devraient le livrer et en emportèrent une grande quantité sans payer. A Montlhéry, presque aux portes de Paris, une troupe de paysans envahit le marché; d'après un rapport de police, « la maréchaussée, ayant voulu apaiser ce désordre, a été assaillie à coups de pierres et de bâtons, et forcée de rester spectatrice de la violence du peuple, qui a pillé tout ce qui s'est trouvé de blé sur le carreau de la halle ». A Rochefort, le renvoi de 500 ouvriers de l'arsenal auxquels il était dû six mois de salaires, servit de prétexte à une violente sédition; les boucheries, les boulangeries, furent mises à sac, sans que les officiers de la marine, qui du reste avaient ordre de ne pas faire tirer sur le peuple, pussent les préserver, et le directeur de l'arsenal, après avoir harangué la foule, lui fit délivrer du pain afin d'apaiser le tumulte. Dans la vallée de la Loire, il n'y eut pas un marché qui ne donnât lieu à des rixes, et, le 21 avril, le baron de Besenval, qui comman-

[1] Les renseignements qui suivent sont tirés des *Arch. nat.*, H, 1453, 1455.

dait les provinces du centre, écrivait à Necker: « Chaque lettre que je reçois de la Touraine et de l'Orléanais est le détail de trois ou quatre émeutes à grand'peine contenues par les troupes et la maréchaussée. Les deux révoltes d'Amboise ont été d'une violence alarmante... Ce qui redouble le mal, c'est le défaut de police et l'inaction de tous les gens préposés au soin de la maintenir. Tous les procès-verbaux de la maréchaussée constatant les séditions occasionnées par la cherté du blé, imputent une grande partie du trouble à l'absence des magistrats ».

Dans ces circonstances critiques, le devoir des ministres semblait tout tracé : c'était de prendre enfin des mesures efficaces pour la protection du commerce des céréales et pour le rétablissement de la sûreté publique. Mais, par suite d'une véritable aberration, au lieu de rassurer les détenteurs de grains qui n'osaient plus, et pour cause, porter leurs marchandises sur les marchés, Necker aima mieux flatter les préventions du peuple. Il feignit de croire que la disette avait pour cause le recel des grains par les cultivateurs et les commerçants, et remit en vigueur des mesures de police qu'avait supprimées Turgot. Il fit donc rendre le 22 avril un arrêt du Conseil autorisant les autorités administratives à prescrire aux fermiers et aux propriétaires exploitant leurs propres terres d'apporter sur les marchés des quantités déterminées de denrées, à ordonner la visite des greniers et à faire enlever, au besoin par la force, les approvisionnements qu'elles estimeraient nécessaires aux besoins de la consommation. De tout temps de semblables dispositions avaient donné lieu à des abus, amené des gaspillages et répandu l'inquiétude. Les propriétaires et fermiers trouvaient d'ailleurs le moyen de soustraire aux recherches une partie de leurs grains, et pour se venger des vexations qu'on leur faisait subir, pour se couvrir des pertes qu'on leur infligeait, ils vendaient d'autant plus cher leur blé, leur orge et leur seigle. L'arrêt

du 22 avril était donc injustifiable, mais il l'était surtout dans l'état d'affolement auquel on était parvenu. Les parlements s'empressèrent d'interdire, en vertu de ses dispositions, toute exportation de céréales en dehors des limites de leurs ressorts respectifs, et les maires des moindres villes, sous prétexte d'assurer la subsistance des habitants, prirent, chacun en ce qui concernait son territoire, des arrêtés contre la sortie des grains. Les différentes provinces du royaume, et dans l'intérieur d'une même province les différents cantons, ne purent donc plus se venir mutuellement en aide, la circulation des subsistances devint d'autant plus difficile que beaucoup de municipalités se crurent en droit d'arrêter les convois de vivres, les prix subirent un renchérissement général, et l'alimentation des grandes villes se trouva compromise. La ville de Lyon, par exemple, tirait de la Bourgogne le blé nécessaire à sa consommation; d'après un mémoire adressé en 1785 par l'intendant Amelot à Calonne [1], cette province produisait chaque année plus de grains qu'elle n'en consommait, et elle en expédiait par la Saône d'importants chargements dans le Lyonnais, le Dauphiné, le Languedoc et la Provence. Cependant, au printemps de 1789, Amelot craignit que les exportations de céréales n'exposassent ses administrés à en manquer. « Nous sommes à la veille d'avoir des émeutes dans toutes les villes, écrivait-il à Necker le 8 avril; les officiers municipaux n'y sont plus maîtres, le peuple n'y respecte rien... En Bourgogne, où l'autorité n'a pas le moyen d'être soutenue, on serait exposé aux dangers les plus grands, si on ne prenait pas tous les moyens de calmer les esprits ». Necker l'invita néanmoins à tolérer des expéditions de blé à Lyon ; mais il lui répondit le 28 avril que le parlement de Dijon les avait prohibées, et que le premier président lui avait dit « que ce serait compromettre la

[1] *Arch. nat.*, H, 200.

sûreté des habitants de la Bourgogne, que de permettre la moindre sortie des grains ; que le parlement, dans une circonstance comme celle-ci, suivrait l'exécution de son arrêt avec la plus grande sévérité ; qu'il serait certainement très fâcheux qu'il y eût une révolte dans la ville de Lyon, mais qu'il ne voyait pas la nécessité d'en occasionner mille en Bourgogne, et de mettre en feu une province aussi étendue ; que d'ailleurs ce serait compromettre les diverses autorités dans la province, et détruire la confiance du peuple déjà persuadé qu'on ne le soutient pas assez ». Amelot ajoute qu'il partage cet avis, qu'il ne pense pas qu'avant longtemps aucun convoi de grains puisse quitter la Bourgogne, où le pain se vend plus cher qu'à Lyon, et où « le peuple des campagnes murmure dès qu'il voit un fermier vendre son blé au dehors [1] ».

L'égoïsme local et l'esprit d'indépendance des fonctionnaires trouvèrent leur compte, on le voit, à l'arrêt du Conseil du 22 avril. Mais en augmentant la panique, en occasionnant l'élévation des prix de vente, il eut un autre résultat : celui de multiplier les émeutes. A Caen, le peuple pilla pendant deux jours, les 23 et 24 avril, les magasins de blé, et le duc de Beuvron, gouverneur, ne rétablit l'ordre qu'avec peine, car, ainsi qu'il l'écrivit à Necker, il voulut, « afin de se conformer aux intentions de Sa Majesté, ne pas massacrer les sujets du roi ». Le 25 avril, le marché de Rambouillet fut troublé par un violent tumulte, et on força les marchands à livrer, pour 24 livres, le setier de blé qui en valait 36. Le 26 avril, des magasins appartenant à l'État furent mis au pillage à Orléans, la maréchaussée tira sur les émeutiers et en tua huit ou dix, mais les autorités municipales n'en furent pas moins obligées de diminuer de sept sous le prix du pain de 9 livres. « Une diminution aussi énorme, mandèrent au ministre le maire et ses échevins,

[1] *Arch. nat.*, H, 1455.

ne tend qu'à dégoûter les laboureurs et propriétaires d'amener des grains aux marchés, et d'ailleurs le prix des grains étant supérieur à celui du pain, les boulangers cesseraient bientôt de cuire. » A Bray-sur-Seine, le 1er mai, les cultivateurs qui apportèrent du blé sur le marché s'en virent dépouillés ; et on leur paya 3 livres le boisseau qui s'était vendu 4 livres 10 sous au marché précédent. Nous ne voulons pas poursuivre cette triste énumération. Qu'il suffise de savoir qu'entre le 22 avril et le 5 mai, jour de l'ouverture des États généraux, il y eut encore des pillages de grains et des taxations arbitraires à Amiens, à Sens, à Tournus dans la Bourgogne, à Bort dans le Limousin, et à Limoux dans le Languedoc[1]. Aussi, quand les députés de la France se réunirent à Versailles, l'alarme était générale au sujet des subsistances.

La politique suivie par Necker dans la question des grains ne saurait donc être jugée trop sévèrement. Loin de mériter les éloges qu'il s'est décernés à lui-même, en prétendant qu'il avait eu « le bonheur de prévoir à l'avance le cours des événements[2] », il doit être blâmé d'avoir, par ses mesures intempestives, affamé le royaume. Comme l'a écrit Arthur Young : « La disette a été son ouvrage ; s'il n'avait pas été ministre, si le gouvernement n'avait fait aucune démarche, on n'aurait entendu parler de rien de tel en France. Par ses manœuvres, une année ordinaire se changea en disette, et la disette en famine[3] ». D'un autre côté, la cherté du pain causa dans le peuple un mécontentement qui le prédisposa à la violence, et la mollesse avec laquelle les troubles furent réprimés lui inspirèrent le mépris de l'autorité. En outre, les impôts rentrent mal quand les populations sont malheureuses, quand l'ordre public n'est pas maintenu ; un retard consi-

[1] *Arch. nat.*, H, 1453, 1455.
[2] *De l'Administration de M. Necker.*
[3] *Voyages en France*, II, 338.

dérable se fit donc sentir dans le paiement des contributions, pendant les premiers mois de 1789, retard d'autant plus fâcheux que le Trésor était plus obéré. Enfin, les achats de blé faits à l'étranger pour le compte du gouvernement français coûtèrent des sommes énormes; ainsi que nous l'exposerons plus tard, leur montant dépassa 70 millions de livres, et cette surcharge acheva d'épuiser les finances royales.

Pour comprendre à quelles désastreuses conséquences aboutirent les faux calculs de Necker, il faut nous reporter à plus d'un siècle en arrière et faire abstraction des admirables progrès accomplis depuis lors, car l'état économique de la France moderne ne ressemble en rien à ce qu'il était avant la Révolution [1]. Une population d'environ 40 millions d'habitants vit maintenant dans l'abondance, sur un sol qui alors nourrissait avec peine 25 à 26 millions d'hommes. D'après les estimations d'Arthur Young, il y avait dans le royaume 28 millions et demi d'hectares de terres labourables, sur lesquels 6 millions et demi restaient annuellement en jachère. La jachère n'était bannie que de la Flandre, d'une partie de l'Artois, de l'Alsace, de la Limagne et de la vallée de la Garonne. D'immenses étendues en bruyères, en landes et en marais couvraient la Bretagne, l'Anjou, la Basse-Normandie, le Poitou, le Berry, la Marche, la Guyenne, la Gascogne. Les terres, même de bonne qualité, étaient mal cultivées et leur rendement s'en ressentait. En outre, la majorité des terres arables était consacrée à la culture du seigle, de l'avoine et autres grains inférieurs. On ne semait en blé chaque année que 4 millions d'hectares au plus, dont la production ne dépassait pas 30 millions d'hectolitres de froment. Quant à la production du seigle, elle variait entre 40 et 50 millions d'hectolitres. Aussi le prix du blé était-il relativement élevé; pendant

[1] La valeur annuelle de la production agricole, à la veille de la Révolution, est estimée à deux milliards et demi de francs. Aujourd'hui cette valeur n'est pas moindre de 12 à 14 milliards.

tout le règne de Louis XVI, il oscilla autour de 22 livres par setier pesant 240 livres. En 1786, la récolte ayant été bonne, il s'abaissa à 20 livres, mais en 1788 il atteignit 24 livres. Ces prix ne sont d'ailleurs que des moyennes, et de grands écarts existaient souvent dans la valeur du blé, non seulement d'une province à l'autre, mais même d'un canton à un autre d'une même province.

La livre de pain blanc valait deux sous et demi à trois sous, c'est-à-dire moitié de ce qu'elle valait en Angleterre. Mais dans ce pays le pain ne contenait que du froment, tandis que chez nous il renfermait généralement une certaine quantité d'autres farines. Les paysans et les ouvriers ne mangeaient du reste guère de pain blanc; ils se nourrissaient de pain bis, de pain de seigle, ou même de pain d'orge et d'avoine. Ces pains de qualité inférieure se vendaient de un sou et demi à deux sous et demi la livre. La viande de bœuf, de mouton, de veau, valait de cinq à sept sous la livre, celle de porc huit ou neuf sous. Mais le peuple n'en consommait pas, car il n'était pas assez riche pour en acheter, les salaires étant très bas. Dans les campagnes, la journée d'homme se payait de quinze à vingt sous, dans les villes et dans les manufactures de vingt à trente sous; les maçons, charpentiers et autres ouvriers ayant une certaine habileté technique gagnaient seuls de trente à quarante sous par jour. En moyenne le prix de la main-d'œuvre était inférieure à une livre [1]. C'était peu assurément, et néanmoins ce prix avait augmenté d'un quart comparativement à ce qu'il était vingt-cinq ans auparavant. A la vérité les conditions de la vie avaient renchéri dans une notable proportion pendant le règne de Louis XVI; Arthur Young en fournit de nombreux exemples, et il ajoute : « Il y a peu de chose, dans l'économie politique de la France, qui fasse aussi bon effet que cette hausse générale des prix [2] ». Il ne

[1] Voir pour plus amples détails *Les Prix en 1790*, par Léon Biollay.
[2] *Voyages en France*, II, 272.

faut pas oublier en effet que les quinze années qui ont précédé la Révolution ont constitué pour la France une période prospère. Le progrès constant du produit des droits sur les consommations, progrès que nous avons eu soin de relever, en est une preuve incontestable. Des recherches récemment faites par un agronome distingué ont mis de même ce fait en lumière. L'écrivain dont nous parlons, M. D. Zolla, a constaté dans une savante étude sur les variations des prix et du revenu des terres, que de 1770 à 1789 l'augmentation de la valeur locative des domaines ruraux n'a pas été moindre de 35 pour 100 dans le Beauvoisis, de 40 pour 100 dans les environs de Paris et en Normandie, de 50 pour 100 dans l'Anjou, de 60 pour 100 dans le Maine, de 66 pour 100 dans la Bresse. Or, si les terres avaient plus de valeur, c'est parce que les productions de l'agriculture en avaient elles-mêmes davantage.

Malgré l'amélioration dont ces chiffres témoignent, la situation des classes ouvrières était restée très précaire. Dans les villes, où le commerce et l'industrie étaient concentrés, où la présence des personnes riches entretenait une foule de petits métiers, et où les salaires étaient relativement avantageux, les gens du peuple parvenaient à vivre, et si le nombre des malheureux était énorme, ceux-ci trouvaient du moins des secours dans les aumônes que distribuait la charité publique et privée. Mais dans les campagnes, et celles-ci contenaient les trois quarts de la population, le travail agricole était seul à la portée des ouvriers, il était très mal rémunéré et les secours faisaient entièrement défaut. Les campagnards se divisaient en deux catégories : à la première appartenaient les fermiers, les métayers et les paysans cultivant eux-mêmes leurs champs ; à la seconde, les simples journaliers. Ces derniers n'ayant pour vivre et pour soutenir leurs familles qu'un salaire dont le taux ne leur permettait pas de réaliser des économies, on devine à quelles souffrances ils étaient en proie quand la

récolte avait été mauvaise, quand des inondations ou un grand froid survenaient. Les paysans propriétaires n'étaient en général guère plus heureux, car sans instruction, sans capitaux, sans chemins, ils ne faisaient produire à la terre que de maigres récoltes, en tiraient difficilement parti, étaient surchargés d'impôts, se sentaient découragés par l'augmentation de la taille dès que leurs « facultés » semblaient s'être améliorées [1], et c'est véritablement pour eux qu'a été inventée l'expression de vivre de privations. Le sort des fermiers, lesquels sont, comme l'a très bien dit Turgot, des entrepreneurs de culture, ne pouvait pas être comparé au leur ; il était très supérieur, car d'une part ils cultivaient mieux, disposant de plus de bétail et d'un matériel agricole plus complet ; d'autre part ils n'affermaient un domaine qu'après s'être rendu compte du produit net qu'ils en pourraient tirer, déduction faite des impôts et des frais de culture. Mais l'affermage des terres était peu répandu ; il n'était pratiqué qu'en Flandre, en Picardie, en Normandie, dans l'Ile-de-France et dans l'Orléanais. Partout ailleurs les propriétaires fonciers étaient obligés de recourir au métayage, et si ce mode d'exploitation des terres compte aujourd'hui de nombreux partisans, s'il donne dans certains cas d'excellents résultats et s'il mérite d'être encouragé comme une des formes de l'association du capital et du travail, il faut avouer que sous l'ancien régime il était aussi mauvais pour le propriétaire que pour le paysan. Des raisons de différents ordres en fournissent l'explication.

Les paysans étant tous pauvres et ignorants, aussi dépourvus de connaissances agricoles que d'initiative, le propriétaire s'estimait heureux quand il trouvait parmi eux un métayer qui lui parût devoir faire avec honnêteté le partage

[1] « On travaille, mais c'est pour satisfaire aux premiers besoins... La crainte de payer un écu de plus fait négliger au commun des hommes un profit qui serait quadruple. » (Délibération de l'ass. prov. du Berry).

des fruits. En sus des bestiaux, instruments, semences, il était souvent obligé de lui avancer de quoi se nourrir jusqu'à la prochaine récolte. Suivant la remarque de Turgot, « ce métayer, accoutumé à la vie la plus misérable, et qui n'a ni l'espérance ni même le désir de se procurer un état meilleur, cultive mal, néglige d'employer les terres à des productions commerçables, il s'occupe par préférence à faire venir celles dont la culture est moins pénible. Il est même assez peu inquiet sur sa subsistance ; il sait que si la récolte manque, son maître sera obligé de le nourrir pour ne pas voir abandonner son domaine. Le maître est sans cesse en avance avec lui. Lorsque l'avance est grossie jusqu'à un certain point, le métayer, hors d'état d'y satisfaire, abandonne le domaine... Le métayer est toujours réduit à ce qu'il faut, précisément pour ne pas mourir de faim [1]. » Comme, d'après l'usage, le paiement de la taille et de la capitation était à sa charge, ces taxes lui enlevaient le plus clair de ses modestes bénéfices, ainsi que toute émulation. De son côté, le propriétaire ne tirant de son bien qu'un revenu modique et mal assuré, ne faisait à son métayer que les avances les plus indispensables, et ne lui fournissait pas un cheptel suffisant pour qu'il pût entretenir par des fumures abondantes la fécondité du sol. Au surplus, parmi les propriétaires, beaucoup étaient peu aisés, d'autres résidaient au loin, et tous auraient craint, en employant leurs capitaux à des améliorations agricoles, que ces améliorations, au lieu de tourner à leur profit, fussent simplement une occasion de supplément d'impositions. Jusqu'à la Révolution, la condition des métayers resta donc des plus fâcheuses, et le voyageur anglais qui a décrit si bien l'état de la France à cette époque parle d'eux en ces termes : « Ces pauvres gens, dans la plus grande partie de la France, se sont confondus avec les paysans, et pour ce qui

[1] *Œuvres de Turgot*, I, 545, 549.

regarde la richesse ils ne sont guère au-dessus des journaliers [1] ».

Ainsi la presque totalité des habitants des campagnes vivait au jour le jour, et les indices de leur pauvreté n'étaient que trop apparents. Le même auteur dont nous venons de citer l'appréciation fut vivement frappé de voir en Champagne, dans le Berry, en Bretagne, dans le Quercy et dans bien d'autres provinces, les femmes et les enfants sans bas ni sabots et couverts de guenilles, les hommes sales et mal vêtus, des mendiants errer par troupes, des cabanes à l'aspect sordide, sans vitres aux fenêtres, et parfois sans autre ouverture que la porte. Il déclare à plusieurs reprises que la population agricole est misérable et qu'elle gagne à peine sa subsistance. Comparant le prix des vivres et de la main-d'œuvre en Angleterre et en France, il trouve que l'ouvrier anglais est payé 76 pour 100 de plus que l'ouvrier français et peut se nourrir presque à aussi bon compte ; il en tire cette conclusion : « Le travail des champs étant en France de 76 pour 100 inférieur à ce qu'il est en Angleterre, on en peut inférer que ceux qui en vivent, et ce sont les plus nombreux, seront de 76 pour 100 moins à leur aise que chez nous ; de 76 pour 100 plus mal nourris, plus mal vêtus, plus mal traités en santé et en maladie ». Un jour il goûte le pain d'une famille de métayers et découvre qu'il est un mélange d'orge et d'avoine; il plaint ceux qui en sont réduits à le manger et il ajoute : « du reste le peuple ne connaît pas le pain de froment ». Ailleurs il écrit : « Bien des Français ne mangent que peu de seigle et point du tout de froment; dans une partie de la Normandie et de la Bretagne on consomme surtout du sarrazin ; dans le Limousin, la Marche et une partie du Languedoc des châtaignes, et dans le Midi du maïs ». Une autre fois il fait cette réflexion : « Un voyageur, même sans faire autant que moi

[1] Young, *Voy. en France*, II, 108.

attention à ces objets, verra à chaque pas des signes non équivoques de détresse. Qui s'en étonnerait, sachant le prix de la main-d'œuvre, celui des subsistances, et la misère qu'entraîne pour les classes inférieures la plus petite hausse dans les grains, misère qui s'accroît des alarmes qu'excite la crainte d'une disette [1] ? »

Au surplus, avec l'insuffisance des voies de communication qui existaient alors en France, la pauvreté des populations rurales n'était-elle pas en quelque sorte fatale ? Sans doute il y avait les routes royales, et leur largeur, leur bon entretien excitaient l'admiration des étrangers. Mais les routes secondaires et les chemins vicinaux faisaient défaut, ou se trouvaient dans un état d'abandon qui ne permettait pas les longs transports. L'abondance de la récolte dans une province ne pouvait donc pas compenser le déficit survenu dans une autre. Ici les grains étaient à vil prix, et ailleurs ils se vendaient à des prix excessifs. Tantôt sur un point de la France, tantôt sur un autre, on craignait perpétuellement la famine. Aussi les paysans étaient-ils toujours exposés à manquer du nécessaire. Quand au mois de décembre 1787, les assemblées provinciales se réunirent, elles signalèrent le sort misérable des paysans. Nous croyons même que pour faire preuve de sollicitude envers des concitoyens malheureux, et par l'effet, de cette « sensibilité » qui poussait les hommes du dix-huitième siècle à exprimer leurs sentiments en termes emphatiques, elles apportèrent une certaine exagération dans la peinture des privations endurées par les campagnards [2]. Toutefois il n'est pas douteux que la vie de ceux-ci était fort dure, fort incertaine, et qu'une longue sécheresse, des pluies prolongées, un hiver rigoureux, en diminuant le rendement de la récolte ou en suspen-

[1] Young, II, 201, 265, 299, 324.

[2] L'assemblée provinciale du Soissonnais, entre autres, s'exprima ainsi : « excessive en elle-même, la misère des campagnes l'est encore par les désordres qu'elle entraîne. Il ne faut point chercher ailleurs la source effrayante de la mendicité et de tous ses vices. »

dant le travail, étaient pour eux l'occasion de cruelles épreuves.

Le déficit survenu en 1788 dans la production de l'agriculture française aurait en conséquence suffi pour exposer un grand nombre d'entre eux à souffrir de la faim, quand même Necker n'aurait pas agi au rebours de leurs intérêts véritables. Un fléau rare dans notre pays vint en outre rendre leur situation plus pénible encore. Dès le milieu de novembre, des froids excessifs éclatèrent et ils sévirent sur toute la France; les eaux de la Seine, de la Loire, de la Saône, du Rhône, de la Garonne furent prises par la glace pendant plusieurs semaines; les bassins de plusieurs ports de la Manche gelèrent, et le port de Marseille lui-même fut couvert de glace. Dans la nuit du 30 décembre, le thermomètre Réaumur marqua à Paris 18° 1/2 au-dessous de zéro, et l'adoucissement de la température ne se fit sentir qu'une quinzaine de jours plus tard. Bref, l'hiver de 1789 fut le plus terrible qu'on eût vu en France depuis 1709; les travaux dans les villes et aux champs furent arrêtés, l'emploi de la batellerie pour le transport des grains et farines fut suspendu, et la classe ouvrière, affamée, tremblant de froid, se vit privée de tout moyen d'existence. La bienfaisance des riches s'exerça largement en faveur des indigents : à Paris surtout elle en soulagea un grand nombre, l'archevêque, M. de Juigné, s'endetta de 400,000 livres afin de pouvoir augmenter ses aumônes, les curés organisèrent des quêtes, les théâtres donnèrent des représentations au profit des pauvres, et le *Journal de Paris,* en publiant les noms des personnes qui faisaient des dons, soit en nature soit en argent, tira parti de leur vanité [1]. Mais dans les villes où la richesse était moindre que dans la capitale, dans les petites villes et dans

[1] Le *Mercure de France*, peut-être par rivalité contre le *Journal de Paris*, blâma cette publicité, et son rédacteur en chef, Mallet du Pan, écrivit : « Le style exagérateur du siècle a gâté même les vertus... On a habitué le public à célébrer des actes estimables comme des actions héroïques; la moindre aumône est érigée en bienfait ».

les villages, quelle fut l'importance des secours? Nulle assurément par rapport aux besoins. On peut donc affirmer que durant les derniers mois où elle exerça seule le pouvoir suprême, la royauté française laissa des milliers de ses sujets mourir d'épuisement et de faim. Quoi d'étonnant par suite à ce que les couches profondes de la nation se sentissent atteintes de mécontentement et de colère! Comment ne se seraient-elles pas crues fondées à se dire, comme l'a écrit le duc de Liancourt dans son rapport du 15 juillet 1790 sur la mendicité : « La misère des peuples est un tort des gouvernements? » Leur irritation fut poussée si loin, qu'elles ne surent aucun gré au ministre de ses efforts et de ses sacrifices pour leur venir en aide. Les foules sont faciles à égarer, surtout quand elles souffrent. Elles accueillirent donc les calomnies que des gens malintentionnés mirent en circulation. On raconta que Necker était l'allié des accapareurs, que d'accord avec eux il se livrait à des trafics immoraux sur les grains, et qu'il produisait à son gré la hausse ou la baisse dans les différentes provinces. Si absurdes qu'ils fussent, ces faux bruits firent sourdement leur chemin, et il ne devait pas s'écouler longtemps avant que Necker fût publiquement accusé d'avoir spéculé sur la disette.

II

Les soucis causés au gouvernement de Louis XVI par la crise des subsistances avaient certes leur gravité; mais combien plus grande était celle des résolutions qu'il avait à prendre au point de vue politique! Tout d'abord, devait-il chercher son appui dans le tiers état, ou bien dans les ordres privilégiés? Il semble que la question aurait dû être nettement posée dans le Conseil du roi, mais elle ne le fut pas, et Necker pensa comme ses collègues que le parti le plus

prudent consistait à ne pas s'engager à fond en faveur du tiers état, et par suite à ne pas s'aliéner la noblesse et le clergé.

Il s'en fallait de beaucoup que la majorité des privilégiés fût hostile aux réformes. La rédaction des cahiers des deux premiers ordres ne devait pas tarder à le démontrer. Mais en attendant que les électeurs fussent convoqués pour arrêter les vœux à soumettre aux États généraux, divers incidents se produisirent, qui permirent d'apprécier les véritables sentiments des privilégiés. Ainsi la noblesse de Bourgogne, réunie à Dijon, dans les premiers jours de janvier 1789, afin de délibérer sur les réclamations produites par le tiers état et relatives à des changements à introduire dans la composition des États de la province, adopta une délibération par laquelle elle consentit non seulement à ce que le tiers fût représenté dans ces États par des mandataires librement élus, mais encore à supporter elle-même tous les impôts dans la proportion de ses propriétés. Elle va jusqu'à dire, « pour désabuser le peuple que l'on voudrait tromper », que depuis longtemps elle est prête à renoncer à ses exemptions pécuniaires, et elle souscrit « l'engagement de partager avec le tiers toutes les impositions présentes et à venir ».

En ouvrant le 15 janvier à Montpellier la session des États du Languedoc, l'archevêque de Narbonne, qui en est le président, prononce un éloquent discours dont le passage suivant mérite d'être reproduit : « Malheur à ceux qui n'envisageraient qu'avec une froide indifférence les dispositions généreuses et désintéressées dont est animé notre auguste monarque! Il veut restituer à l'universalité de ses sujets l'avantage précieux de n'être assujettis qu'aux impôts qu'ils auront consentis... Il les exhorte à rendre moins pesant, par une répartition équitable et proportionnellement égale, le fardeau des contributions nécessaires. Il veut désormais n'adopter pour mesure de l'impôt que

celle du besoin qui l'aura rendu indispensable.... Il n'existe point de privilège antérieur à celui de la chose publique. L'État conserve une hypothèque indestructible sur toutes les valeurs qu'il protège, et rien n'a jamais pu être ni donné ni acquis au préjudice de ce principe fondamental de toute société qui a des intérêts communs à poursuivre, et par conséquent des charges communes à remplir ». L'archevêque fait ensuite appel à la concorde de toutes les classes de citoyens afin d'assurer le succès des États généraux, et il ajoute : « C'est cette harmonie de volontés qui décidera si une assemblée tant désirée, au lieu d'être la plus puissante des ressources, ne deviendra pas elle-même le plus grand des malheurs[1] ». Non moins bien disposés que leur président en faveur des réformes, les gentilshommes et ecclésiastiques des États du Languedoc s'empressent de faire l'abandon de leurs privilèges pécuniaires, et ils adressent au roi la lettre suivante : « Sire, tous les membres des deux ordres du clergé et de la noblesse prennent la liberté de déposer dans le sein paternel de Votre Majesté le vœu qu'ils viennent de former de contribuer aux impositions de la province, tant royales que locales, sans aucune différence dans la quotité de l'imposition proportionnelle des autres biens ruraux... Ils ont eu la satisfaction, lorsqu'ils ont annoncé leur résolution à l'assemblée des États, d'être témoins de l'empressement de tous ceux des membres du tiers état qui possédaient des biens nobles à y consentir, et à partager le zèle et le patriotisme dont ils venaient de donner l'exemple ». Presque à la même date, le 21 janvier, la noblesse du Roussillon, « considérant que ses membres sont hommes et citoyens avant d'être nobles », vote par acclamation « de supporter dans une parfaite égalité les impôts et contributions générales de la province, sans aucune exemption pécuniaire, ne prétendant se réserver

[1] *Archives nationales*, II, 150.

que les droits sacrés de la propriété et les distinctions nécessaires dans une monarchie ».

Toutefois, dans trois provinces, les ordres privilégiés eurent une attitude bien différente. En Franche-Comté, les États avaient été réunis à la fin de novembre 1788, et, conformément aux anciennes formes, ils s'étaient divisés en trois chambres distinctes. Ils avaient étudié un plan de réorganisation des États de la province, et pendant que les deux premiers ordres réclamaient le maintien de « l'ancienne constitution franc-comtoise », le troisième avait demandé l'institution d'une chambre unique dans laquelle le tiers état aurait compté la moitié des voix. En même temps une grande agitation s'était propagée dans toute la Franche-Comté, et l'intendant, M. Caumartin de Saint-Ange, avait, le 5 décembre, écrit à Necker : « Si la décision du roi est favorable au tiers état, grande rumeur, protestation de la noblesse et du clergé. Si elle est favorable aux deux premiers ordres, insurrection générale dans la province, 600,000 hommes en armes et toutes les horreurs de la Jacquerie... On vous a laissé ignorer que dans toutes les classes du tiers état la fermentation est au comble, qu'une étincelle suffit pour allumer l'incendie, que le peuple n'est retenu que par l'espoir de la protection du gouvernement... Depuis cinq mois les esprits se sont éclairés, les intérêts respectifs ont été discutés, les ligues se sont formées et leur opposition ne peut être terminée sans effusion de sang que par l'intervention supérieure des États généraux[1] ». Ces graves nouvelles avaient décidé le gouvernement à suspendre les États de la Franche-Comté, et un message royal avait déclaré leur session close. Mais les chambres du clergé et de la noblesse ne s'étaient pas encore séparées, quand le texte du *Résultat du Conseil* parvint à leur connaissance. Elles se réunirent le 6 janvier et elles protestèrent contre le dou-

[1] *Arch. nat.*, H, 723.

blement du tiers. Leur délibération ne réunit pas cependant l'unanimité ; vingt-deux gentilshommes et neuf ecclésiastiques avaient, dans la dernière session des États, soutenu la cause du peuple, et ces trente et un opposants adoptèrent à leur tour une protestation dans laquelle ils se déclaraient prêts à obéir aux ordres du roi ; puis ils déposèrent leur protestation chez un notaire, en invitant leurs concitoyens à la revêtir de leurs signatures. Le parlement de Besançon ayant déclaré ce fait illégal, ils se plaignirent à Versailles de son intervention, et un arrêt du Conseil, qui porte la date du 21 janvier, non content de casser l'arrêté du parlement, loua « les motifs d'amour, d'obéissance et de zèle » qui avaient dicté la protestation de la minorité des États ; en outre, afin de donner aux membres qui l'avaient souscrite « une preuve authentique de la satisfaction de Sa Majesté », il ordonna qu'elle serait imprimée et affichée en même temps que l'arrêt, partout où besoin serait. Le gouvernement montrait donc ouvertement de quel côté étaient ses sympathies, et, dans les termes où il était rédigé, l'arrêt du 21 janvier devait encourager les espérances du tiers. On vit alors se produire pour la dernière fois un spectacle qui dans les années précédentes avait été fréquent : on vit un parlement diriger une violente attaque contre la politique des ministres du roi. Les magistrats de Besançon, comme pour braver l'opinion publique, ne craignirent pas de combattre l'égalité en matière d'impôts, en se fondant sur ce que l'immunité des fiefs ou terres nobles était dans la province un droit réel, et l'esprit novateur, par le motif « qu'il ne s'arrête point dans sa course, qu'un jour il frappe d'un côté, que le lendemain il renverse de l'autre, et que toutes innovations sont dangereuses ». Ils ajoutèrent : « La cour ne peut approuver des prétentions qui tendent à confondre tous les ordres de citoyens, et à dépouiller les uns sous prétexte de soulager les autres ; l'inégalité dans la distribution des biens est dans

les décrets de la Providence et dans la nature de l'ordre social ». Relativement aux États généraux, ils demandèrent qu'ils fussent convoqués d'après les formes suivies en 1614, que chaque ordre eût un nombre égal de députés et qu'il fût interdit aux trois ordres de délibérer en commun et par tête. C'est le 27 janvier qu'ils rendirent cet arrêté, lequel insiste en outre pour que les États de la province soient rétablis conformément à l'ancienne constitution « de la nation franc-comtoise » ; et aussitôt un mouvement général de protestation éclata dans tout le ressort du parlement. Les communautés de campagne aussi bien que les officiers municipaux des villes réprouvèrent hautement les doctrines de cette cour, le bas clergé tint des réunions où il les déclara antipatriotiques, l'excitation finit par gagner les classes populaires, des désordres eurent lieu le 30 mars et les jours suivants dans les rues de Besançon, et les troupes durent intervenir pour protéger contre la colère de la foule les membres du parlement.

A l'autre extrémité de la France, en Bretagne, le désaccord entre le tiers état et la noblesse éclata avec bien plus de violence. Depuis plusieurs mois une série de délibérations identiques avait été prise par les villes et même par beaucoup de villages de la province, afin de se plaindre de la composition des États de Bretagne, États dans lesquels tous les nobles avaient le droit de vote, tandis que le tiers n'y comptait que 42 représentants, qui n'étaient même pas élus par lui et qui siégeaient dans l'assemblée à raison des offices municipaux dont ils s'étaient rendus acquéreurs. La noblesse au contraire se montrait très hostile à tout changement de nature à compromettre sa suprématie. Il résulta de cette divergence de vues, quand les États s'ouvrirent le 29 décembre 1788, qu'ils ne purent utilement délibérer, et un arrêt du Conseil du 3 janvier 1789, motivé par « l'esprit de dissension qui règne dans la province », suspendit leurs séances jusqu'au 3 février. Les députés du

tiers s'empressèrent de s'y conformer, car ils aimaient mieux que les États ne se tinssent pas que de s'y trouver en infime minorité ; l'arrêt du Conseil fut donc accueilli en Bretagne comme une victoire pour le parti populaire. Mais l'ordre de la noblesse envoya immédiatement une députation à Versailles afin d'en obtenir le retrait, et en attendant il résolut de rester en permanence jusqu'au jour où rouvriraient les États. En outre il prit le 8 janvier un arrêté dans lequel il reprocha à l'arrêt du Conseil « de cacher, sous un prétexte spécieux, le projet de disperser les gentilshommes bretons au moment où ils ont le plus pressant besoin d'être réunis, pour réclamer contre l'atteinte qui vient d'être portée aux droits dont la noblesse de France en général et la noblesse de Bretagne en particulier doivent jouir aux États généraux ». L'ordre alla plus loin : il fit prêter à ses membres le serment de ne jamais siéger dans aucune autre assemblée que celle des États constitués suivant les formes anciennes, et déclara « déshonoré, traître à la patrie », quiconque consentirait à être membre d'une telle assemblée. Ainsi les gentilshommes bretons non seulement se refusaient au relèvement politique du tiers dans leur province, mais encore repoussaient le doublement du troisième ordre au sein des États généraux. Cela aurait suffi pour augmenter l'agitation qui existait déjà en Bretagne, car dans aucune autre partie de la France le système seigneurial n'était resté aussi intact et par suite n'excitait autant d'impopularité. Mais en prenant parti pour la noblesse, en condamnant des écrits favorables aux réformes, en défendant aux habitants des paroisses de se réunir et d'émettre des vœux contre l'état des choses existant, le parlement de Rennes vint exalter encore davantage le mécontentement du tiers état. Un placard portant le titre « d'Arrêt du Conseil d'État du Peuple » et annulant les décisions des magistrats, fut affiché sur les murs de Rennes ; dans toutes les paroisses des délibérations furent

adoptées pour revendiquer les droits de l'homme et du citoyen et flétrir les prétentions de la noblesse, et le 20 janvier les étudiants en droit de Rennes et autres « jeunes citoyens de Bretagne » portèrent à la municipalité un arrêté qui, parodiant celui de la noblesse en date du 8 janvier, déclarait infâmes et traîtres à la patrie les membres du tiers état qui abandonneraient la cause populaire.

Obéissant à des ordres supérieurs, le comte de Thiard, commandant de la province, affectait une complète neutralité. Le gouvernement central crut même devoir donner au tiers état un encouragement ; à cet effet Necker fit rendre un arrêt du Conseil, dont le préambule constatait combien les trois ordres étaient inégalement représentés dans les États de Bretagne, et dont le dispositif permit « aux communautés qui ont droit de suffrage auxdits États, de se choisir librement un nombre double de celui de leurs députés à l'assemblée ordinaire ». L'irritation que cet arrêt causa à la noblesse fut extrême, et dans l'espoir d'amener des divisions parmi ses adversaires, de séparer, suivant l'expression bretonne, le gros tiers du haut tiers, elle soudoya des gens de la basse classe qui firent, le 26 janvier, une manifestation en sa faveur et maltraitèrent quelques étudiants. Les désordres de cette première journée furent peu graves, mais le lendemain ils recommencèrent, la jeune noblesse et les jeunes gens des écoles en vinrent aux mains, un combat sanglant s'engagea, et si le comte de Thiard n'avait pas gardé avec de l'artillerie la salle des États, les gentilshommes qui y étaient réunis auraient couru risque d'être massacrés. La tranquillité publique ne se rétablit qu'au bout de plusieurs jours. « La terreur règne dans tous les esprits, écrivait, le 1er février, le comte de Thiard. Il y a des gens qui désirent la guerre civile avec tant d'ardeur, qu'ils emploient les plus odieux moyens pour l'allumer ; chaque moment me donne la crainte de la voir recommen-

cer [1]. » Il parvint toutefois à décider d'abord les deux premiers ordres, puis le tiers état à consentir à la levée des impôts pour 1789, et les États de Bretagne furent définitivement clos. Mais les troubles qui avaient eu lieu à Rennes les 26 et 27 janvier eurent dans tout l'ouest de la France un retentissement extraordinaire. Mille à quinze cents jeunes gens partirent en armes de Nantes, de Saint-Malo, de Saint-Servan et d'autres villes de la Bretagne, afin de porter secours aux étudiants et aux bourgeois de Rennes; malgré la défense du comte de Thiard ils entrèrent dans cette ville le 30 janvier, et y furent acclamés par la population. A Caen, à Poitiers, la jeunesse rédigea des adresses en l'honneur des défenseurs des droits du tiers état. « Les jeunes citoyens de la ville d'Angers » votèrent un arrêté pour flétrir « l'aristocratie que quelques nobles voudraient établir, et les prétentions révoltantes que quelques membres de l'État oseraient élever contre les pouvoirs incontestables et la légitime autorité du corps entier de la nation ». Il n'est pas jusqu'aux « mères, sœurs, épouses et amantes des jeunes citoyens de la ville d'Angers », qui ne tinssent une assemblée, dans laquelle elles déclarèrent partager leurs généreux sentiments. Sous l'influence de ces excitations, la guerre civile menaçait de renaître. « Le tiers des villes, lisons-nous dans une lettre de l'intendant datée du 8 février, fait des efforts pour attirer à lui les paysans en les flattant qu'ils ne paieront plus de droits seigneuriaux... Les deux partis semblent se disputer à qui soulèvera les paysans. » De son côté, le comte de Thiard mandait le 13 février : « la noblesse voudrait me voir employer une grande sévérité contre les insurrections du tiers. Si je hasardais quelques actes d'autorité sur cette multitude, la noblesse qui me presse de les exercer serait bientôt dans le cas de s'en repentir; c'est pour elle que je veille. Elle devrait con-

[1] *Arch. nat.*, II, 419.

naître aussi bien que moi la disposition des esprits, et calculer que dans une effervescence semblable à celle qui agite la province, il y aurait beaucoup de danger à la révolte [1] ».

Cédant à ses conseils, le parlement de Rennes finit par admettre « qu'un acte de sévérité serait du plus grand danger », et renonça aux poursuites qu'il voulait entamer contre les émeutiers des 26 et 27 janvier. Quant aux ministres, ils avaient d'abord été très mécontents de la conduite de la noblesse bretonne [2], mais ils ne tardèrent pas à trouver qu'il convenait de calmer ses inquiétudes ; et apprenant que l'on colportait partout un violent pamphlet intitulé : *Détail de ce qui s'est passé à Rennes le 26 janvier*, ils en ordonnèrent la suppression par un arrêt du Conseil en date du 14 février. Cet arrêt fait l'éloge de la noblesse, « qui, par ses services, a dans tous les temps donné des preuves de son attachement inviolable au roi et à la nation » ; mais il ne parvint ni à rétablir l'harmonie en Bretagne entre les différentes classes de citoyens, ni à vaincre l'obstination des deux premiers ordres, car ceux-ci, réunis à Saint-Brieuc au mois d'avril, refusèrent, comme on le sait, de nommer des députés aux États généraux, sous prétexte qu'ils n'au-

[1] *Arch. nat.*, H, 417.

[2] « Effrayé des troubles qui s'étaient renouvelés en Bretagne et des scènes sanglantes qui se passaient à Rennes,... j'en parlai au comte de Montmorin, ministre des Affaires étrangères. Il était mon ami et mon parent; je lui représentai avec franchise et avec liberté la nécessité de faire cesser promptement ce désordre, par l'interposition de l'autorité royale et de la force militaire. Je lui fis apercevoir les conséquences qui pouvaient résulter de ne pas étouffer, dès ce moment, ces semences de guerre civile et d'anarchie. Il me répondit, à mon grand étonnement: Le roi est trop mécontent de la noblesse et du parlement de Bretagne pour les protéger contre la bourgeoisie, justement irritée de leur insolence et de leurs vexations; qu'ils s'arrangent entre eux, mais le gouvernement ne s'en mêlera pas... M. de Montmorin n'était que l'organe de M. Necker, dont il avait accepté le système politique, non seulement par la facilité extrême de son caractère, mais par un enthousiasme que cet homme avait su inspirer à beaucoup de ses partisans les plus distingués. » (Marq. de Bouillé, *Mém.*, 135.)

raient pu être légalement élus que dans les États particuliers de la province.

L'opposition des privilégiés aux revendications du tiers amena de même au bout de quelques jours une scission dans les États de Provence. A Aix le sang ne coula pas dans les rues comme à Rennes, mais l'homme qui devait être le grand orateur de la Révolution, commença à appliquer son éloquence à la destruction de l'ancien régime.

Après une interruption plus que séculaire, les États de Provence avaient été rétablis à la fin de 1787, et dès leur première session leur composition avait excité les réclamations des députés du troisième ordre. Ceux-ci n'étaient qu'au nombre de 56, tandis que 128 propriétaires de fiefs représentaient la noblesse et que le clergé comptait une nombreuse représentation d'évêques, d'abbés commendataires, de supérieurs de chapitres et de commandeurs de Malte. Un célèbre avocat, Pascalis, avait présenté un projet de réorganisation des États qui donnait 60 députés au tiers, 30 à la noblesse et 16 au clergé ; il avait demandé en outre que les deux premiers ordres renonçassent à leurs exemptions pécuniaires, mais la majorité avait repoussé l'une et l'autre proposition, et malgré une foule de délibérations prises par les communautés dans le courant de 1788, le gouvernement ne modifia pas l'ancienne composition des États. Aussi, quand on apprit qu'ils étaient convoqués pour le 25 janvier 1789, ce fut une déconvenue générale, et une assemblée « de tous les citoyens » de la ville d'Aix, sur l'invitation du conseil municipal, déclara le 29 décembre que les États dans la forme actuelle ne représentaient pas « la nation provençale ». Un arrêt du Conseil eut beau casser cette déclaration comme émanant d'une réunion illégalement tenue : les députés des communautés ne s'engagèrent pas moins par avance à protester contre tout ce que pourraient décider les États. D'un autre côté les représentants des deux premiers ordres prirent la résolution de se montrer intrai-

tables dans la défense de leurs droits. Les États s'ouvrirent donc au milieu de passions ardentes[1], et les trois premières séances se passèrent en récriminations, le tiers insistant en vain pour que la noblesse et le clergé acceptassent à la fois l'égalité de représentation et l'égalité de contribution. Pendant ces séances, Mirabeau, membre de l'ordre de la noblesse, n'avait pris que rarement la parole et toujours dans le sens de la conciliation. Le 30 janvier il crut le moment venu de se prononcer nettement entre les prétentions rivales, et s'adressant aux gentilshommes, aux ecclésiastiques, il les exhorta à donner satisfaction aux vœux du tiers. « Mettez à l'écart, leur dit-il, la tyrannie des règlements, le despotisme des usages et l'esclavage des préjugés. » Puis, après avoir soutenu que tout citoyen a le droit d'être représenté dans les assemblées de la nation, il indiqua que « le droit social » exigeait que chaque ordre comptât un nombre de députés en rapport avec son importance, que l'égalité entre le nombre des représentants des communes et ceux des deux premiers ordres était « la dernière conquête de la raison sur les préjugés », et il prononça ces paroles : « Je ne dirai pas que la nation devrait l'emporter sur les ordres qui ne sont pas la nation. Je léguerai ce principe à la postérité. Je ne veux être, du moins dans les assemblées politiques, ni plus juste ni plus sage que mon siècle. Mais je demande s'il est juste, même dans le siècle où nous sommes, que les deux ordres qui ne sont pas la nation l'emportent sur la nation ». Le discours de Mirabeau se terminait par la démonstration que des États où ni la noblesse, ni le

[1] « J'arrive, écrivit Mirabeau à sa sœur, M^me^ du Saillant, dans des circonstances vraiment difficiles et fâcheuses. Le tiers me poursuit de marques de confiance et d'enthousiasme très imprudentes pour sa cause même, car il met le comble à la rage des nobles qui ont toutes les convulsions de Turnus expirant. Je n'ai jamais vu un corps de noblesse plus ignorant, plus cupide, plus insolent. Ces gens-là me feraient devenir tribun du peuple malgré moi, si je ne me tenais pas à quatre. » (Lettre du 20 janvier 1789.)

clergé, ni le tiers n'étaient représentés dans leur entier, avaient une composition tellement vicieuse, qu'il ne pouvait leur appartenir de députer aux États généraux et que leurs membres devaient se mettre d'accord pour céder la place à une assemblée générale des trois ordres. Cette motion fut accueillie par les murmures des privilégiés et par les applaudissements des députés du tiers, et le discours de Mirabeau, immédiatement imprimé, obtint dans le public un éclatant succès. Les deux premiers ordres n'essayèrent pas de réfuter le puissant orateur qui venait de se révéler, et le lendemain ils se contentèrent d'adopter une protestation contre sa motion, en même temps qu'une réserve formelle en faveur du maintien de leurs exemptions pécuniaires. La fermentation cependant commençait à gagner le peuple ; par crainte des désordres qui menaçaient de se produire, les commissaires du roi suspendirent en conséquence les États. Mais Mirabeau ne garda pas pour cela le silence. Le 3 février il publia une *Réponse aux protestations des prélats et des possédant-fief*, qui contient une véhémente attaque contre les aristocrates, « qui dans tous les pays, dans tous les âges, ont implacablement poursuivi les amis du peuple » ; puis l'ordre de la noblesse l'ayant pour se venger exclu de son sein, il lança le 11 février un appel *à la nation provençale*, dans lequel il se fit gloire, « individu d'une classe qui prétend avoir des exemptions pécuniaires, d'avoir soutenu que ces exemptions expirantes n'avaient jamais été qu'une inique absurdité, et témoin du suffrage universel qui demande une assemblée générale des trois ordres, d'avoir dit que 600,000 voix qui demandent une chose évidemment juste doivent l'emporter sur 428 voix qui la refusent ».

Pas plus en Provence qu'en Bretagne ou en Franche-Comté les adversaires des réformes n'eurent donc à s'applaudir de l'opposition faite par les privilégiés dans les États provinciaux, aux vœux relatifs à l'égalité de contri-

bution et au doublement des députés du tiers dans les États généraux. En faisant apparaître l'hostilité d'un certain nombre de nobles et d'ecclésiastiques aux idées qui avaient généralement cours, cette opposition ne servit qu'à répandre des défiances dans la masse de la nation. D'un autre côté, les protestations qu'elle souleva purent être regardées par le gouvernement comme un encouragement à persévérer dans sa politique. Il savait d'ailleurs que même dans les provinces dont les États particuliers avaient résisté à ses vues, la majorité des membres du clergé et de la noblesse leur était favorable, et il ne se trompait pas, car les cahiers des deux premiers ordres furent aussi libéraux en Provence et en Franche-Comté que dans les autres provinces. Il n'y eut donc dans la France entière que la Bretagne où les privilégiés aimèrent mieux ne pas être représentés aux États généraux, que de nommer leurs députés suivant d'autres formes que celles anciennement suivies.

CHAPITRE XVII

I. Lettre du roi, en date du 24 janvier 1789, convoquant les États généraux. — Loin de limiter les pouvoirs des États à l'examen des questions financières, elle donne aux députés le mandat le plus large. — Pourquoi le règlement du 24 janvier accorde au tiers état un droit de suffrage presque universel. — Importance de la disposition qui, dans l'ordre du clergé, reconnaît aux curés la qualité d'électeur. — Pourquoi Versailles est choisi comme lieu de réunion des États généraux. — Faute de n'avoir pas tranché dans le règlement du 24 janvier la question de la vérification des pouvoirs des députés et celle du mode de délibération. — Ce qu'avaient été les cahiers du temps des précédents États généraux. — Attaques dirigées contre les formes anciennement suivies; brochures de Mounier et de Target. — *Qu'est-ce que le tiers état?* de Sieyès. — Personne ne prend la défense des privilèges pécuniaires. — Necker ne cherche pas à diriger l'opinion ni à éclairer les électeurs; il repousse les conseils de Malouet. — Nombreux modèles de cahiers dressés par les partisans des réformes. — II. Campagne de presse pour signaler les changements à apporter dans le système fiscal. — La *Monarchie prussienne* de Mirabeau et les *Assemblées provinciales* de Condorcet. — Brochures recommandant l'impôt unique sur la terre. — D'autres brochures réclament la suppression de la plupart des impôts existants. — Restrictions proposées au droit de la royauté de taxer la nation. — Écrits demandant la confiscation des biens du clergé. — III. Brochures composées à l'usage du peuple et dont l'objet est d'exciter sa colère contre les privilèges pécuniaires. — Quelques-unes lui peignent sa misère et le poussent à la révolte.— Leur influence. — Malgré les sacrifices faits par le Trésor pour empêcher à Paris la hausse du prix du pain, émeute dans la capitale les 27 et 28 avril. — Les Français constatent que depuis la convocation des États généraux l'administration royale n'ose plus agir. — Attente anxieuse de ce que sera la Révolution.

I

C'est un règlement du 24 janvier 1789 qui détermina les conditions dans lesquelles devaient être nommés les membres des États généraux[1], et le même jour une lettre du roi adressée à tous les gouverneurs de provinces fixa au 27 avril l'ouverture de cette assemblée. « Nous avons besoin, disait Louis XVI, du concours de nos fidèles sujets pour nous aider à surmonter toutes les difficultés où nous nous trouvons, relativement à l'état de nos finances, et pour établir, suivant nos vœux, un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement qui intéressent le bonheur de nos sujets et la prospérité de notre royaume... Nous voulons que les abus de tout genre soient réformés et prévenus par de bons et solides moyens qui assurent la félicité publique, et qui nous rendent à nous, particulièrement, le calme et la tranquillité dont nous sommes privé depuis si longtemps. » C'était tracer aux États généraux une noble et vaste tâche, car l'amélioration du système fiscal et la disparition du déficit soulevaient une foule de questions intéressant au plus haut point le bonheur et la gloire de la France.

Mais depuis quelque temps une idée nouvelle s'était fait jour, et, développée à grand renfort d'arguments par les brochures, elle avait séduit non seulement les esprits ardents, mais la masse des citoyens incapables d'avoir une opinion par eux-mêmes. Cette idée consistait à soutenir que la France n'avait pas de constitution, qu'il fallait lui en donner une en profitant pour cela de la réunion des États géné-

[1] Ce règlement avait été préparé par une commission qu'institua un arrêté du Conseil du 4 janvier 1789; elle se composait de MM. de La Michodière, d'Ormesson, de La Tour et de La Galaizière, conseillers d'État, et de M. de Lessart, maître des requêtes, rapporteur.

raux, et que cette constitution, conforme aux lumières du siècle, mettrait pour toujours fin aux abus et au déficit. Rien n'était plus dangereux que ces aspirations vagues vers une transformation sociale et politique, car elles exposaient la royauté à entendre contester ses pouvoirs et battre en brèche les institutions de la France. Louis XVI et ses conseillers auraient donc fait acte de prévoyance en limitant à la question financière la mission que les députés auraient à remplir. Au contraire, dans la *Lettre du roi pour la convocation des États généraux à Versailles*, ils définirent cette mission dans les termes les plus larges : « Seront les députés munis d'instructions et pouvoirs généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir tout ce qui peut concerner les besoins de l'État, la réforme des abus, l'établissement d'un ordre fixe et durable dans toutes les parties de l'administration, la prospérité de notre royaume, et le bien de tous et de chacun de nos sujets : les assurant que de notre part ils trouveront toute bonne volonté et affection, pour maintenir et faire exécuter tout ce qui aura été concerté entre nous et lesdits États, soit relativement aux impôts qu'ils auront consentis, soit pour l'établissement d'une règle constante dans toutes les parties de l'administration et de l'ordre public; leur promettant de demander et d'écouter favorablement leurs avis sur tout ce qui peut intéresser le bien de nos peuples, et de pourvoir sur les doléances et propositions qu'ils auront faites ». Le roi pouvait-il indiquer plus nettement aux États généraux qu'ils auraient liberté pleine et entière pour procéder à la « régénération » du royaume? Il est vrai que Louis XVI et ses ministres n'admettaient pas que la prochaine assemblée pût leur forcer la main. Suivant eux, elle n'aurait que le droit d'exprimer des vœux et de formuler des remontrances, vœux et remontrances dont il appartiendrait au gouvernement de tenir tel compte qu'il voudrait. Les États généraux n'avaient, en effet, joué autrefois que ce rôle

subalterne, et la royauté s'était généralement dispensée d'édicter les réformes sollicitées par eux. Mais maintenant le pays entier ne se faisait-il pas une tout autre idée des pouvoirs qui devaient appartenir à ses députés? Allait-il les nommer pour qu'ils soumissent respectueusement des désirs aux ministres, ou pour qu'ils leur dictassent des ordres? Encouragés par l'opinion publique, les représentants de la nation n'exigeraient-ils pas que leurs délibérations eussent force de loi? Il fallait un singulier aveuglement pour ne pas prévoir les empiétements qu'ils étaient prêts à commettre sur l'autorité traditionnelle du monarque. Aussi le gouvernement commettait une lourde faute en les appelant d'avance à se prononcer sur les mérites et les vices de l'organisation administrative, judiciaire et sociale de la France. Il se mettait de la sorte dans l'impossibilité de repousser la prétention qu'auraient la plupart d'entre eux de voter une constitution, et les tendances révolutionnaires favorisées par l'acquiescement royal se manifestèrent quelques semaines plus tard dans la rédaction des cahiers.

Quelle serait la composition des collèges électoraux, et à quelles restrictions convenait-il de soumettre le droit électoral? Ce point était un des plus importants qu'eût à trancher le règlement du 24 janvier, et il fut résolu dans le sens le plus libéral. On se souvient que dans leurs projets destinés à associer les citoyens à l'administration du pays, Turgot et ses disciples avaient eu la sagesse de faire de la propriété la base de l'électorat. Avec beaucoup de raison, ils avaient considéré comme périlleuse pour l'État et pour la société la concession du suffrage universel ou quasi-universel à un peuple qui n'avait aucune expérience des affaires publiques, et dont les classes inférieures manquaient de l'instruction la plus élémentaire. Ils avaient donc proposé que les électeurs, sans distinction d'ordres, payassent un cens assez élevé. Toutefois ce système, on ne saurait trop le remarquer, aurait constitué une innovation considérable,

puisqu'il comportait la fusion des ordres. La noblesse et le clergé le considéraient donc, malgré les garanties sérieuses qu'il offrait, comme essentiellement révolutionnaire. Avec beaucoup de fermeté et en s'exposant aux récriminations violentes des deux premiers ordres, le gouvernement aurait pu néanmoins en prendre l'initiative. Mais parmi les ministres qui entouraient Louis XVI, aucun n'était partisan de la fusion des trois ordres en un seul corps électoral. De même lorsque les Notables se réunirent au mois de novembre 1788, pas un seul de ceux-ci ne soutint qu'il y aurait avantage à conférer la qualité d'électeur aux seuls propriétaires possédant un revenu foncier d'une certaine importance ; et n'attachant de prix qu'au maintien de l'élection par ordre, ils se prononcèrent pour que, dans le tiers état, le droit de suffrage fût reconnu à tous les roturiers payant une contribution quelconque. Il est fort possible du reste que, sachant combien les idées réformatrices étaient répandues dans la bourgeoisie, les Notables n'aient pas voulu recommander au roi l'adoption d'un mode de suffrage qui aurait rendu la bourgeoisie maîtresse des élections du tiers état ; il est possible également qu'ils aient cédé à l'entraînement démocratique qui poussait les hautes classes de la société elles-mêmes à respecter les droits des citoyens qui, étant peu fortunés, se trouvaient les plus directement intéressés à la disparition des abus. Leur avis fut suivi par le règlement électoral du 24 janvier, et quoique plusieurs historiens en aient fait un grief à Necker, nous croyons que sur ce point il ne mérite aucun reproche. En effet, pour que l'esprit du corps électoral fût changé dans le tiers état, il eût été nécessaire de ne composer ce corps que d'une petite minorité de gros propriétaires ; mais alors que la monarchie conviait le peuple des villes et des campagnes à dresser la liste de ses « doléances », suivant le terme consacré, il lui était impossible de n'admettre à parler en son nom que la

classe restreinte des roturiers possesseurs de grandes propriétés. Du moment que le cens électoral ne pouvait pas être élevé, autant valait reconnaître, comme cela eut lieu, la qualité d'électeur à tout habitant possédant une propriété foncière, exerçant une profession libérale, ou exploitant soit un commerce, soit une industrie. Enfin le suffrage quasi-universel de 1789 n'était admis qu'avec un tempérament propre à l'éclairer et à en modérer les écarts, car il ne fut accordé au tiers état qu'à deux ou trois degrés. En effet, dans les communes rurales et dans les petites villes, les habitants eurent à nommer les citoyens qui composeraient l'assemblée primaire de la paroisse, celle-ci envoya des délégués à l'assemblée du bailliage ou de la sénéchaussée, et l'élection des députés aux États généraux se fit dans cette dernière assemblée. Dans les grandes villes, les corps, communautés et corporations, eurent d'abord à choisir des représentants, ceux-ci nommèrent l'assemblée primaire de la ville, et elle délégua plusieurs de ses membres à l'assemblée du bailliage, seule investie du droit d'élire les députés du troisième ordre. « Grâce à ces précautions, on a souvent remarqué que les élections du tiers état s'accomplirent avec plus de calme que celles de la noblesse, réunie en masse et tumultueusement au chef-lieu de la circonscription. D'autres précautions moins louables s'étaient encore glissées dans le règlement organique. Il stipulait notamment que les assemblées primaires seraient présidées par le juge du lieu, l'homme du seigneur. Ajoutez que les avis et les votes devaient être formulés à haute voix. Évidemment on avait espéré par là exercer une véritable contrainte morale contre laquelle on supposait que les paysans n'auraient pas la force de réagir. Vain calcul! le temps n'était plus où le paysan tremblait devant l'homme du seigneur[1]. » En définitive, le tiers état émit très libre-

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, II, 244.

ment ses vœux, et si les délibérations des assemblées de bailliages reflétèrent les aspirations populaires, si elles furent animées d'un souffle très démocratique, elles n'en furent pas moins prises avec un calme, une netteté, une conviction, qui permettent d'y voir l'expression de la pensée de la France. D'où l'on peut conclure qu'un autre mode de suffrage, ne conférant la qualité d'électeur qu'aux contribuables les plus fortement imposés, n'aurait pas donné d'autres résultats, car la bourgeoisie riche n'aspirait pas moins aux réformes que le reste du peuple.

Le désir qu'avaient les rédacteurs du règlement du 24 janvier « que des extrémités du royaume et des habitations les moins connues chacun fût assuré de faire parvenir jusqu'à Sa Majesté ses vœux et ses réclamations », leur inspira une mesure qui exerça assurément sur les événements ultérieurs une plus grande influence que l'étendue du droit de suffrage accordé au tiers. En effet ils s'écartèrent, en ce qui concerne les élections ecclésiastiques, des règles qui avaient été jusqu'alors suivies. Les députés du clergé aux États généraux précédents avaient été choisis par des assemblées dans lesquelles la majorité appartenait aux prélats, abbés, chanoines et délégués des communautés ecclésiastiques. Au contraire on accorda en 1789 le droit de vote non seulement aux évêques, aux ecclésiastiques possédant bénéfice et aux représentants tant des chapitres séculiers que des communautés régulières, mais encore à tous les curés des paroisses urbaines et rurales, ainsi qu'aux délégués des prêtres exerçant dans les villes le ministère sacré, sans être pourvus d'une cure ou d'un bénéfice. Cette réforme avait été instamment demandée par le corps des curés, qui formaient ce qu'on appelait communément le second ordre du clergé. Ainsi les curés du diocèse d'Uzès avaient adressé au roi la requête suivante : « La contribution aux charges publiques fonde le meilleur droit d'avoir part aux délibérations où il s'agit de

l'intérêt de tous et surtout de l'impôt. Notre droit à cet égard est plus grand, plus incontestable que celui des autres corps du clergé. Nous payons au Trésor royal plus qu'aucun ordre religieux, que tous les chapitres, que tous les évêques. Et comment paient la plupart d'entre nous ? Ce n'est pas en prenant sur un abondant superflu ; c'est en nous privant souvent d'un absolu nécessaire ». Dans le diocèse de Saint-Papoul, les curés adressèrent au roi une pétition où on lit : « Vos ministres du second ordre, cette portion si chère et si utile à vos peuples, qui visite plus souvent la cabane de l'indigent que le palais du riche, pour y porter la consolation et l'assistance, n'a pu jusqu'ici que mêler ses larmes à celles des malheureux. Il est donc, Sire, de votre sagesse, de procurer à vos curés le moyen de veiller aux intérêts de votre peuple. Qui mieux qu'eux peut connaître les vœux des pauvres ? Ils en sont chaque jour les dépositaires, ils doivent en être les organes ». Une délibération adoptée par 62 curés du diocèse de Nîmes s'exprime en ces termes : « Il est affligeant de voir les curés, cette classe si utile à la religion et à l'humanité, dans l'avilissement où l'a réduite l'avidité des décimateurs.... Il était réservé à un règne de justiceet de bien faisance de ramener les choses dans l'ordre. Les curés supplient donc humblement Votre Majesté d'ordonner qu'aux États généraux le clergé ne sera pas seulement composé du premier ordre, mais que le second y députera un nombre suffisant de curés pour balancer au moins l'autorité du haut clergé, celle des chanoines et même celle des prieurs et abbés commendataires qui, n'ayant aucune fonction dans l'Église, en absorbent cependant presque toutes les richesses [1] ». Cet appel fut entendu par le gouvernement qui, on vient de le voir, sanctionna une organisation électorale toute nouvelle. Il en résulta que le haut clergé fut mis en minorité dans les assemblées

[1] *Arch. nat.*, H, 150.

tenues par le premier ordre pour la rédaction de ses cahiers et la nomination de ses députés aux États généraux. Le bas clergé y domina, et le préambule du règlement du 24 janvier constata que le roi s'était procuré le moyen d'apprécier « les vœux de ses sujets d'une manière plus sûre et plus immédiate, en appelant aux assemblées du clergé tous les bons et utiles pasteurs qui s'occupent de près et journellement de l'indigence et de l'assistance du peuple, et qui connaissent plus intimement ses maux et ses appréhensions ». Mais les dispositions adoptées n'eurent pas ce seul résultat. Comme la classe des curés était presque tout entière hostile aux privilèges et qu'issue du tiers état elle en partageait les aspirations, elle devint pour celui-ci un allié précieux, et fit par son vote triompher dans les assemblées ecclésiastiques les doctrines qu'il soutenait dans ses propres assemblées. La majorité des membres du premier ordre se trouva par suite ralliée d'avance au même parti que le troisième ordre, et ce point était de la plus haute importance, soit que les États généraux délibérassent par ordre, ainsi que cela avait toujours eu lieu, soit qu'ils délibérassent en commun.

Parmi les questions qui avaient été soumises aux Notables ne figurait pas celle de savoir en quel lieu siégeraient les États généraux, et aucun des bureaux n'appela l'attention du roi sur le péril qu'il y aurait à les réunir soit à Paris, soit dans le voisinage immédiat de la capitale. Le garde des sceaux Barentin eut l'instinct de ce péril, et, dans la commission des règlements électoraux, il émit l'avis que les États devraient se tenir soit à Soissons, soit dans toute autre ville de province où la cour trouverait à s'installer convenablement. Mais Necker demanda au contraire que Paris fût désigné comme siège des États généraux. « Au commencement de 1789, a-t-il écrit plus tard [1], on

[1] Necker, *Hist. de la Révol. fr.*, I, 130.

craignait uniquement les dispositions des provinces contre les nombreux créanciers de l'État, et l'on ne cessait de dire que l'opinion de Paris pouvait seule servir de sauvegarde à la dette publique. Le gouvernement, témoin de ces inquiétudes, devait-il s'y montrer indifférent? Était-ce d'ailleurs une chose simple que de transporter le siège de l'administration à cinquante lieues de la capitale, dans un temps où la pénurie du Trésor royal et les signes alarmants d'une grande disette exigeaient une assistance journalière au lieu central des ressources et des gens d'affaires? » Le ministre des finances ne parvint toutefois à faire partager sa manière de voir à aucun de ses collègues ; ils se prononcèrent presque tous pour Versailles. Une opinion favorable à ce choix, qui leur évitait un changement dans leurs habitudes et les frais d'un déplacement onéreux, se prononça aussitôt parmi les habitués du château, et Louis XVI ordonna lui-même de convoquer les États dans le lieu de sa résidence. Fatale résolution, dont les événements des 5 et 6 octobre 1789 ont fait depuis apparaître le danger. Beaucoup d'écrivains l'imputent à crime à Necker, en disant que c'est son insistance qui décida Louis XVI, et que s'il tenait tant à ce que l'Assemblée nationale siégeât à Paris ou près Paris, c'est parce qu'il espérait y établir d'autant plus sûrement son ascendant, qu'elle aurait peur de mécontenter, en lui résistant, une population immense et facilement inflammable. Mais ce machiavélisme était étranger à Necker. Comme l'a avoué un de ses adversaires : « Si nous nous reportons au commencement de 1789, la justice nous forcera de reconnaître que beaucoup de royalistes regardaient alors comme à peu près indifférente la détermination du lieu où les États devaient se réunir [1] ». Personne en effet ne soupçonnait les violences qui n'allaient pas tarder à se produire, tant dans la sein de l'Assemblée

[1] Mounier, *Causes qui ont empêché les Français de devenir libres*, I, 244.

qu'en dehors. Quand, au mois de janvier 1789, Versailles fut désigné comme le siège des États généraux, les conseillers de Louis XVI ne croyaient pas que la révolution dont tout le monde parlait dût être marquée par des excès, et le seul reproche que l'on puisse faire au ministre des finances, c'est d'être tombé à ce sujet dans l'erreur commune. « L'idée abstraite et séduisante d'une nation douce, aimable, généreuse [1] », s'était emparée de son esprit, et la pensée de se servir des foules contre la représentation nationale lui serait venue moins qu'à tout autre.

Ce n'est donc pas pour ce que contient le règlement du 24 janvier que Necker mérite d'être blâmé, c'est pour ce qu'il ne contient pas. L'occasion en effet s'offrait alors au gouvernement de trancher les deux questions qui agitaient les esprits depuis qu'on n'avait plus de doute sur la réunion des États généraux. Ces deux questions, on ne l'a pas oublié, étaient celles de savoir comment se ferait la vérification des pouvoirs des députés, et suivant quel mode on délibérerait dans la prochaine assemblée nationale. En leur donnant la solution désirée par le tiers état, le ministère aurait mis fin à des débats irritants, débats qui accentuaient chaque jour davantage les divisions entre les ordres privilégiés et l'ordre non privilégié, et il se serait hardiment placé à la tête du parti populaire. En décidant au contraire que chaque ordre statuerait séparément sur les pouvoirs de ses représentants et prendrait à part ses délibérations, il eût certes soulevé la colère de l'immense majorité des citoyens, mais du moins il se fût assuré l'appui du clergé et de la noblesse. De toute facon mieux valait se prononcer dans un sens ou dans un autre, que de laisser ces deux questions ouvertes, et de fournir ainsi jusqu'au dernier jour un aliment aux passions et un prétexte aux élucubations de la presse. Néanmoins Necker persista dans son

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 274.

abstention, et au moment où ils étaient appelés à arrêter leurs vœux et à choisir leurs députés, les Français continuèrent d'ignorer le régime qui serait appliqué au fonctionnement des États généraux. La grande préoccupation de l'esprit public resta par suite celle de savoir si les anciennes formes seraient suivies dans cette assemblée, et si les députés qui y seraient envoyés n'auraient d'autre droit que de développer verbalement les doléances des cahiers [1].

Leur rédaction avait eu autrefois d'autant plus d'importance que les pouvoirs des députés de chaque ordre étaient limités à l'exposé des vœux qu'ils contenaient. En vertu des anciennes règles, voici comment les choses se passaient, aussitôt que les États étaient réunis. Les députés se groupaient par généralité, ils discutaient les cahiers des divers bailliages, et avec les articles qui leur paraissaient dignes d'être conservés, ils formaient le cahier de la province. Des commissaires, représentant les différentes généralités, se livraient à un travail analogue sur les cahiers provinciaux; ils maintenaient certains articles, ils en éliminaient d'autres, ils les coordonnaient, et finalement arrêtaient le cahier général de leur ordre. Un orateur remettait ce cahier au roi, en l'accompagnant d'une belle harangue; le souverain déclarait le recevoir, faisait quelques promesses sans se

[1] Le règlement électoral du 24 janvier stipulait, en ce qui concerne les cahiers du tiers état, que chaque paroisse dresserait le sien, puis que les cahiers adoptés par les assemblées primaires seraient centralisés dans les bailliages. Des commissaires désignés par les délégués du troisième ordre étaient chargés d'en prendre connaissance; ils les comparaient, les complétaient les uns par les autres, convenaient des demandes à reproduire dans un projet de cahier applicable à l'ensemble de la circonscription, et après avoir été définitivement arrêté dans une assemblée générale de l'ordre, ce projet devenait le cahier des réclamations du tiers pour tout le bailliage. L'article 45 du règlement recommandait que les cahiers fussent « dressés et rédigés avec le plus de précision et de clarté qu'il sera possible », et il ajoutait : « Les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il est porté aux lettres de convocation ».

soucier de les tenir, et après la dissolution des États généraux, cahiers, harangues et engagements royaux, tout tombait dans l'oubli.

Le rôle des États généraux convoqués par Louis XVI serait-il aussi borné? Personne ne l'admettait, et afin d'empêcher que les anciennes formes ne fussent observées, les écrivains redoublèrent d'audace, tant pour les critiquer que pour démontrer qu'elles seraient inconciliables avec le vaste programme de réformes dont le pays attendait la réalisation.

Le premier écrit qu'il convient de signaler pour ses attaques contre l'ancien mode de délibération est un volume publié par Mounier, au mois de janvier 1789, sous le titre de *Nouvelles observations sur les États généraux*. « Il serait difficile, écrit l'auteur, de pouvoir imaginer des formes plus absurdes, plus propres à dégrader les assemblées nationales. Les députés, au lieu de se réunir pour délibérer ensemble de tous les intérêts du royaume, au lieu de soumettre à la pluralité des suffrages toutes les propositions que l'amour du bien public pouvait leur inspirer, n'étaient que de froids compilateurs de remontrances. Une question n'était agitée que lorsqu'elle était renfermé dans un cahier particulier, et lorsqu'il fallait opiner pour l'insérer dans le cahier général... Ces formes étaient infiniment favorables au pouvoir absolu. Elles calmaient les inquiétudes du peuple par un vain appareil, lui permettaient de soulager sa douleur par des plaintes stériles, étouffaient l'énergie des représentants en les occupant à lire, à comparer, à extraire des doléances. » En conséquence, Mounier invitait les électeurs à donner à leurs mandataires des pouvoirs très larges, à ne pas attribuer aux questions traitées dans les cahiers une portée limitative, et à charger formellement les députés de voter une constitution, vote qui ne pourrait avoir lieu qu'à la suite de délibérations prises en commun par les représentants des trois ordres. Il engageait la nation à

suivre l'exemple du Dauphiné, et, rappelant un arrêté adopté le 21 décembre 1788 par les États de cette province en faveur du doublement du tiers, de la délibération en commun et du vote d'une constitution, il concluait en ces termes : « Le Dauphiné a pensé que le but principal des États généraux devait être de donner à la France une constitution, qu'un pareil soin ne pouvait être confié qu'aux représentants de la nation même ; que la nation n'est pas représentée, si les différentes classes qui la composent ne sont pas réunies ; qu'il ne doit pas être au pouvoir d'une seule de ces classes d'opposer au bonheur public des obstacles éternels ». Pour peu que les électeurs suivissent les conseils de Mounier, il était évident que les députés puiseraient dans les cahiers la prétention d'être, dans les États généraux, non plus de simples rédacteurs de doléances, mais des législateurs investis des attributions les plus étendues.

Pour appuyer la thèse de Mounier, Target donna une *Deuxième suite à l'écrit sur les États généraux convoqués par Louis XVI.* Il y conteste que la délibération par ordre soit constitutionnelle, il expose que les États généraux ne sont pas asservis à d'anciens usages et qu'il leur appartient de décider souverainement s'ils délibéreront par ordre ou en commun ; or ce dernier mode de délibération peut seul permettre « la régénération du royaume ». L'auteur demande que les députés aient pleine liberté de décision et qu'ils ne soient pas enchaînés par les cahiers ; sinon toute réforme sera impossible et les discussions de l'assemblée nationale n'aboutiront à aucun résultat. S'adressant aux électeurs, il leur dit : « Électeurs en qui la nation va déposer ses pouvoirs, choisissez, mais songez que vous choisissez pour elle et non pas pour vous ; que c'est un représentant de la France entière et non un député de votre petite ville que vos voix vont nommer. Instruisez, donnez des mémoires ; des mémoires, dis-je, et non des cahiers mesquins et limitatifs ».

La netteté de ce système eut le don d'émouvoir les partisans du régime existant ; les plus perspicaces d'entre eux s'inquiétèrent des conséquences qu'il ne manquerait pas de produire, car, en émancipant les députés, en leur attribuant le caractère de membres, tous au même titre, d'une assemblée souveraine, il les poussait à s'arroger des pouvoirs très supérieurs à ceux reconnus aux députés des anciens États. Aussi une brochure que publia le comte de Lauraguais et qu'il intitula *Lettre sur les États généraux convoqués par Louis XVI*, s'attacha-t-elle à réfuter les affirmations de Target ; elle soutint que les États généraux n'avaient jamais été et ne pouvaient pas être une représentation nationale, qu'ils n'étaient qu'une émanation des trois ordres, qu'ils n'avaient pas d'autre fonction que de voter les subsides dont le roi leur révélerait la nécessité, et que les députés, loin d'être revêtus d'un mandat illimité, n'étaient que « les commissionnaires » des électeurs, qu'ils n'avaient qualité que pour faire valoir les vœux contenus dans les cahiers. Étant données les tendances de l'opinion publique, cette thèse ne fit pas de prosélytes.

Parmi les écrits du temps, aucun n'eut un succès comparable à celui de la célèbre brochure de Siéyès : *Qu'est-ce que le tiers état ?* Elle débute ainsi : « Nous avons trois questions à nous faire : 1° Qu'est-ce que le tiers état? Tout ; 2° Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique? Rien ; 3° Que demande-t-il ? A être quelque chose ». Si exagérée qu'elle fût, cette formule plut par sa simplicité, et les développements dans lesquels entrait l'auteur furent comme un acte d'accusation contre la noblesse et le clergé. D'après Siéyès, le tiers état se livre seul aux travaux pénibles qui font vivre la société, et il occupe les dix-neuf vingtièmes des emplois publics, mais il ne parvient pas aux places lucratives et honorifiques : celles-ci sont réservées aux privilégiés. Pour devenir quelque chose, le tiers état demande que, dans les États généraux, ses députés soient

égaux en nombre à ceux des deux autres ordres, et que le vote y ait lieu par tête. Cette demande est légitime et ne saurait être repoussée, car « il y a sûrement des abus en France, ces abus tournent au profit de quelqu'un, et ce n'est guère au tiers qu'ils sont avantageux, mais c'est bien à lui qu'ils sont nuisibles. Or, je demande si, dans cet état de choses, il est possible de détruire aucun abus, tant qu'on laissera le véto à ceux qui en profitent ». Il est vrai que la noblesse annonce qu'elle renoncera à ses privilèges pécuniaires, mais il faut se défier de ce zèle tout nouveau : il cache des visées contraires à la destruction des autres abus. « J'avoue qu'il m'est impossible d'approuver la grande importance que l'on met à obtenir la renonciation des privilégiés à leurs exemptions pécuniaires. Le tiers état semble ignorer que le consentement des impôts étant constitutionnel pour lui au moins autant que pour les autres, il suffira de déclarer qu'il n'entend supporter aucune charge qui ne porterait pas sur les trois ordres à la fois... Tous les impôts particuliers au tiers seront abolis, il n'en faut pas douter. C'était un étrange pays que celui où les citoyens qui profitaient le plus de la chose publique y contribuaient le moins ! où il existait des impôts qu'il était honteux de supporter, et que le législateur lui-même taxait d'être avilissants ! A ne consulter que des idées saines, quelle société que celle où le travail fait déroger, où il est honorable de consommer et humiliant de produire ! » La France veut posséder une constitution ; ce n'est pas à des Notables qu'il appartenait de décider si elle en aurait une. « Il fallait recourir au grand moyen d'une représentation extraordinaire ; c'est la nation qu'il fallait consulter. Où prendre la nation ? Où elle est. Dans les 40,000 paroisses qui embrassent tout le territoire, tous les habitants et tous les tributaires de la chose publique ». Il est trop tard pour travailler à la conciliation des partis, tout accord est impossible « entre l'énergie de l'opprimé et la rage des oppresseurs ».

Donc que les députés du tiers état s'assemblent à part, en dehors des députés du clergé et de la noblesse ; ils représentent 25 millions d'hommes et ils n'ont qu'à voter une constitution. « Mais le tiers seul, dira-t-on, ne peut pas former les États généraux. Eh ! tant mieux ! Il composera une assemblée nationale ! » Telles sont les idées, violentes dans le fond, et absolues dans la forme, par lesquelles Sieyès entraîna vers la Révolution ses contemporains.

Les écrits que nous venons d'analyser discutaient sérieusement les problèmes soulevés par la prochaine tenue des États généraux [1]. Chaque jour voyait en outre éclore des pamphlets et des élucubrations plus ou moins philosophiques, qui échauffaient les passions de la foule en insistant

[1] Parmi les publications de cette époque qui méritent une mention, il convient encore de signaler une brochure intitulée : *Aux trois ordres de la nation.* Elle loue le gouvernement d'avoir accordé au tiers état une représentation égale en nombre à celle du clergé et de la noblesse, se félicite de ce que la philosophie, « en rapprochant les idées fiscales des principes de la saine morale », ait préparé l'abolition des privilèges pécuniaires, demande que les impôts et les dépenses soient, dans les États généraux, l'objet de délibérations prises en commun, mais que pour voter les lois, pour réorganiser le royaume, chaque ordre délibère séparément. « Comment ne pas frémir en songeant qu'on propose de confier de si grands intérêts à la décision prompte de 1,000 ou 1,200 personnes réunies dans une grande salle, sans qu'aucun autre pouvoir puisse suspendre et balancer le leur? La prérogative royale aurait-elle quelque chose à opposer à un vœu unanime? Et cependant ce vœu pourrait être souvent l'effet du mouvement imprimé par un orateur fanatique. » Une autre brochure, le *Catéchisme patriotique*, après avoir demandé, au contraire, que dans la prochaine assemblée tous les votes eussent lieu en commun, indiqua qu'il serait utile qu'à l'avenir le pouvoir législatif fût exercé par deux chambres, que l'ordre du clergé fût supprimé, que la chambre de la noblesse fût composée de membres héréditaires et de membres électifs, que les députés des communes fussent élus pour quatre ans, et que la levée des impôts ne fût accordée que pour un an. — Citons enfin une *Offrande à la patrie, ou Discours au tiers état*, qui signale combien le roi a intérêt à donner satisfaction aux vœux de son peuple et à détruire les parlements ; elle expose que si le gouvernement ne sanctionne pas la constitution, « la nation a un moyen décisif pour le ramener à la raison : c'est de lui refuser tout secours, de défendre dans chaque province la levée des impôts, et de sévir avec rigueur contre tout délinquant ». — Pour les écrivains de ce temps, il n'était donc pas douteux que la volonté des États généraux devait l'emporter même sur celle du roi.

sur l'injustice des privilèges dont avaient joui jusqu'alors la noblesse et le clergé, et sur l'inégalité des charges qui enlevaient au peuple le fruit de son labeur. Enfin toute une série de gravures fut publiée afin d'accroître parmi les gens du peuple la haine des classes privilégiées. Sous les formes les plus variées, elles représentaient toutes le laboureur, l'homme du tiers état, succombant sous le fardeau dont un noble et un prêtre se plaisaient à l'accabler. Qu'une de ces images tombât sous les yeux de l'ouvrier le plus ignorant, il en comprenait de suite l'allégorie. Les rares écrits composés en vue de prémunir le gouvernement contre la Révolution n'osaient pas du reste prendre la défense des privilèges pécuniaires. Ainsi une *Lettre adressée au roi* par Calonne le 5 avril 1789 disait que Louis XVI assemblait la nation « pour payer ses dettes, pour soumettre les privilégiés aux contributions, pour répartir également les impôts et doubler les revenus de l'État ». Elle déplorait que l'on parlât « du gouvernement monarchique comme si c'était la honte de l'humanité et une barbarie intolérable dans un siècle de lumières », et que l'on voulût « réduire le souverain à n'avoir au plus que l'exercice de la puissance exécutrice ». Mais elle reprochait amèrement à l'assemblée des Notables de n'avoir pas consenti deux ans plus tôt à ce que la noblesse et le clergé fussent soumis aux mêmes impôts que le tiers.

Il eût été naturel que le ministère s'inquiétât de l'espèce d'affolement que la presse répandait dans les esprits, et qu'il prît des mesures pour éclairer l'opinion publique, car il importait que les électeurs des assemblées primaires, puis ceux des assemblées de bailliages fissent choix d'hommes modérés, afin que la rédaction des cahiers fût faite avec sagesse. Mais Necker semble n'avoir eu pour politique, pendant les premiers mois de 1789, que d'attendre les événements, et, en se renfermant dans une abstention aussi commode qu'elle était coupable, de réserver intacte sa popularité pour le jour où il se trouverait en présence des repré-

sentants de la France. Recevait-il la visite d'adversaires des réformes venant lui faire part de leurs alarmes? une scène que raconte l'un d'eux [1] suffit pour indiquer quelle était alors son attitude : « Je lui dis qu'il armait le peuple contre les premiers ordres de l'État, et que, les livrant désarmés, ceux-ci éprouveraient bientôt les effets de sa vengeance dirigée par les deux passions les plus actives du cœur humain, l'intérêt et l'amour-propre. Il me répondit froidement, en levant les yeux au ciel, qu'il fallait bien compter sur les vertus morales des hommes. Je lui répliquai que c'était un très beau roman, et qu'il verrait une tragédie horrible, dont la scène serait ensanglantée; je lui conseillai seulement d'en éviter la catastrophe. M. Necker sourit, M^me^ Necker me dit que j'étais un homme exagéré, et si elle ne me dit pas que j'étais un fou, elle le pensa ». S'entretenait-il avec des partisans des réformes, cherchant à le convaincre que le gouvernement avait le devoir d'avoir une volonté et de la faire connaître, au milieu d'une crise comme celle que traversait la France? Sa réponse à l'un des plus notables d'entre eux, il la faisait à tous. Écoutons sur ce point Malouet [2].

« C'est dans la force de la nation, disait celui-ci à Necker, qu'il faut puiser la vôtre, mais il faut que votre sagesse gouverne sa force; si vous la laissez agir sans frein et sans guide, vous en serez écrasé. Il ne faut donc pas attendre que les États généraux vous demandent ou vous ordonnent. Tout doit être prévu et combiné dans le Conseil du roi, avant l'ouverture des États généraux. Vous devez déterminer tout ce qui peut être abandonné sans danger, en anciens usages, en formes, maximes, institutions abusives ou surannées... La révolution qui s'opère en cet instant, et que nous pouvons regarder comme accomplie, est l'élévation des communes à une influence égale à celle des deux autres

[1] Marquis de Bouillé, *Mém.*, 135.
[2] Malouet, *Mémoires*, I, 222 et suiv.

ordres. Une autre révolution doit suivre celle-là, et c'est à vous à la faire : c'est la destruction des privilèges abusifs, onéreux au peuple. Quand je dis que c'est à vous à la faire, je veux dire qu'il faut prendre vos mesures de manière à empêcher que rien ne se fasse sans vous et autrement que par votre direction. Ainsi donc, vous devez avoir un plan arrêté de concessions, de réformes, qui au lieu de tout ébranler, consolide les bases de l'autorité légitime. Ce plan doit devenir, par votre influence, le texte de tous les cahiers de bailliages. A Dieu ne plaise que je vous propose de corrompre, de séduire et d'influer par des voies iniques sur les élections ! Vous avez besoin au contraire des plus honnêtes gens, des plus éclairés, des plus énergiques ; ce sont ceux-là qu'il faut mettre en avant et sur lesquels il faut diriger les choix. Auriez-vous donc laissé approcher cette grande crise sans aucun préparatif de défense, sans aucune combinaison ? Vous avez par la police, par les intendants, par les procureurs du roi dans les tribunaux, des moyens de connaître les hommes, de les choisir, tout au moins de diriger les choix : ces moyens, les avez-vous employés ? — Je voyais bien, par toutes les explications antérieures, qu'il n'en était rien... M. Necker se retranchait sur le danger, l'inconvenance de l'intervention des ministres dans tout ce qui avait trait au choix et au mandat des députés[1]. Une parfaite liberté dans tous ces préliminaires manifesterait la pureté des intentions du roi, et l'on y prendrait plus de confiance. Il y avait sans doute des malveillants, des têtes exaltées, mais il n'était pas probable que la majorité de la nation s'abandonnât à leur direction ; il n'était donc pas prudent d'avoir un plan arrêté et de le faire connaître. Il y aurait trop de désavantage pour le roi à faire ainsi des avances, si elles ne réussissaient pas ».

[1] « On proposa à Necker d'influencer les élections, pour donner quelques partisans au gouvernement dans les États ; il rejeta comme immorale cette démarche. » (Bouillé, *Mém.*, 133.)

Au fond de ces objections, il est facile de voir la pusillanimité du ministre qui craint de se compromettre, soit vis-à-vis des privilégiés, soit vis-à-vis du tiers état, et surtout l'embarras d'un homme médiocre qui feint de cacher son plan, simplement parce qu'il n'en a pas et qu'il est incapable d'arrêter d'avance un système. Malouet cependant était si convaincu de l'utilité qu'il y aurait à inspirer aux électeurs les vœux et observations qu'ils inséreraient dans leurs cahiers, qu'il revint plusieurs fois à la charge. « Concevez-vous, répétait-il à Necker, la moindre apparence d'ordre et de raison dans une réunion de 1,200 législateurs, tirés de toutes les classes, sans expérience, sans habitude de discussion et de méditation sur les objets importants qu'ils vont traiter, égarés par l'esprit de parti, par le mouvement impétueux de tant d'intérêts et d'opinions divergentes? Si vous ne commencez par fixer leurs idées, par les environner, de la part de leurs commettants, d'instructions et d'entraves qu'ils ne puissent briser, attendez-vous à tous les écarts, à des désordres irrémédiables. » Et comme il avait dressé lui-même un projet d'instructions pour les députés de son bailliage, il ajoutait : « Ce que je fais dans le bailliage de Riom, pourquoi ne pas le faire ou le conseiller dans tous les autres? Pouvez-vous disconvenir que si une fois vous êtes nanti d'une majorité de vœux nationaux qui n'aient rien d'excessif, rien de dangereux, vous devenez fort en les adoptant? L'autorité du roi, qui s'emploierait à empêcher qu'on s'en écartât, aurait alors tout l'appui de l'opinion et de l'intérêt général ». Mais le ministre des finances répondit que des cahiers rédigés dans le sens populaire aliéneraient au roi le clergé et la noblesse, et son sage interlocuteur ne réussit pas à vaincre son égoïste apathie.

Ce que Necker ne voulut pas faire, des centaines de Français n'hésitèrent pas à le tenter. Ils comprirent que les électeurs des paroisses et ceux des bailliages avaient besoin

d'être guidés, et qu'ils seraient souvent fort embarrassés pour rédiger leurs cahiers, si les articles à y introduire ne leur étaient pas indiqués d'avance. Ils s'occupèrent en conséquence de dresser des modèles de cahiers ; les uns furent élaborés à Paris, les autres eurent pour auteurs des hommes de loi ou des propriétaires habitant la province. La plupart furent imprimés et adressés à milliers d'exemplaires aux assemblées dont ils avaient pour but de faciliter les délibérations, mais un grand nombre restèrent manuscrits et furent remis directement aux électeurs pour lesquels ils avaient été rédigés. Tout naturellement, c'est le parti réformateur qui chercha par ce moyen à répandre ses idées et à faire adopter ses revendications par les assemblées électorales, car lui seul avait de l'enthousiasme et croyait avec une foi ardente à la grandeur de l'œuvre révolutionnaire qui se préparait. Au contraire, les adversaires du mouvement libéral, privés de chefs, découragés par les concessions du gouvernement, et persuadés d'ailleurs que le moment était venu de la disparition des abus, ne surent ou n'osèrent rien faire pour enrayer ce mouvement; ils n'opposèrent aucun modèle de cahier à ceux mis en avant par les partisans des réformes. Parmi les manuels à l'usage des électeurs, il faut surtout citer les *Instructions envoyées par M. le duc d'Orléans relatives aux États généraux*. Elles étaient censées écrites pour « les personnes chargées de sa procuration, aux assemblées de bailliages », mais en réalité elles constituaient un programme pour tous les électeurs de France, et elles se trouvaient jointes à une brochure de Siéyès intitulée *: Délibérations à prendre dans les assemblées de bailliage*[1]. Elles furent répandues dans toutes les pro-

[1] Il est remarquable que dans cet écrit l'abbé Sieyès parle avec bien plus de modération que dans sa brochure : *Qu'est-ce que le tiers état?* Les passages suivants en font foi : « Ce serait une folie d'espérer que les États généraux puissent, à leur première tenue, s'occuper efficacement de tous les besoins publics et de l'universalité des demandes particulières qui seront portées par les députés. Mille raisons assez

vinces, et leur influence fut très considérable. Toutefois les électeurs n'acceptèrent aveuglement ni ces instructions, ni les modèles de cahiers soumis à leur agrément; il arriva souvent qu'ils leur firent subir des modifications et qu'ils ne se rallièrent qu'à une partie de leurs articles. Quand ils les reproduisirent intégralement, c'est qu'ils y trouvaient leur opinion exprimée d'une façon plus claire et mieux déduite qu'ils n'auraient pu la formuler eux-mêmes. Ainsi que l'a dit un des auteurs qui ont étudié de plus près les événements de cette époque [1], « au milieu de cette diversité prodigieuse, il est certain que si les électeurs n'ont pas le mérite de l'invention, ils conservent la souveraine liberté du choix; chacun l'exerce au gré de ses préférences. Suivant les pays, on remarque des courants distincts. Ici l'on adopte un type de prédilection, là on se prononce en faveur d'un autre ».

II

Dans un prochain volume consacré à l'œuvre financière de l'Assemblée constituante, nous exposerons quels vœux furent insérés dans les cahiers des trois ordres, quelles critiques furent adressées aux impôts existants, et quelles réformes furent réclamées dans le système fiscal. Mais dès à présent nous voulons faire connaître les conseils que la presse, en attendant l'ouverture des États généraux, adressa aux Français pour la réorganisation de leurs finances. Le déficit étant en effet présent à la pensée de tout le monde

généralement senties nous prouvent aujourd'hui que l'assemblée nationale doit, à sa première session, se réduire à ne faire que le moins possible : ce sera chez elle un grand acte de sagesse que de se borner aux soins véritablement pressants. »

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, II, 400.

et les contributions en vigueur étant considérées comme inégales et arbitraires,de nombreuses brochures et même des ouvrages de longue haleine parurent dans les premiers mois de 1789, afin d'éclairer les électeurs et de tracer un programme aux États généraux.

Les idées physiocratiques sur la nature et les mérites de l'impôt étaient restées fort en faveur auprès des hommes que leur goût portait vers l'étude des questions financières. Deux ouvrages, d'un ordre fort différent, leur avaient d'ailleurs récemment rendu un regain d'actualité. L'un est l'ouvrage que Mirabeau publia en 1788 sur *La Monarchie prussienne*. Mirabeau s'y complaît dans le panégyrique de l'œuvre et du génie de Frédéric II, mais il lui reproche d'avoir voulu être « universel » et d'avoir méconnu « des vérités de première importance », en s'écartant des enseignements des économistes français, par les entraves qu'il apporta à la liberté du commerce et par sa prédilection pour les impôts indirects. Il y vante l'excellence du système physiocratique, « ce système si simple qui place dans la liberté des hommes et des choses tout l'art de les gouverner », et dédie son ouvrage à son père, « au philosophe patriote qui a joui d'une gloire juste, qui est demeuré *l'ami des hommes*, qui a fait de l'agriculture la plus importante affaire des gouvernements, qui a flétri l'odieux impôt des corvées, qui a demandé les assemblées provinciales. » Dans le cours de son livre, Mirabeau développe la thèse que les contributions indirectes peuvent être en grande partie remplacées par l'augmentation de l'impôt sur la terre, « qui porte, en dernière analyse, tous les impôts ». Suivant lui, cet impôt est juste en ce qu'il ménage les classes les plus pauvres ; il empêche les dépenses inconsidérées, en excitant, pour peu qu'il soit exagéré, le mécontentement de ceux qui ont à le payer ; il a le mérite de la clarté, car les gouvernés aussi bien que les gouvernants savent au juste ce qu'il rapporte ; enfin il favorise la liberté,

en poussant la nation à réclamer le droit de le voter. Au contraire, les taxes indirectes sont injustes, parce qu'elles portent principalement sur les denrées qui servent à la subsistance du peuple. « Les consommations, dit-il, ne peuvent être supportées également par tous les citoyens; car tous les citoyens n'ont pas les mêmes moyens, les mêmes facultés, ni par conséquent l'obligation de contribuer à la chose publique. » Les taxes indirectes ont encore l'inconvénient d'exiger des frais énormes de perception, et, en renchérissant la vie, de rendre impossible, pour la plupart des habitants d'un pays, soit l'amélioration de leur sort, soit la formation d'épargnes. Mirabeau ne s'écartait, avec raison au surplus, de la doctrine physiocratique, qu'en demandant que les bénéfices du commerce et de l'industrie fussent atteints par l'impôt, et en mettant en lumière les avantages de la petite propriété.

L'autre ouvrage, qui vit également le jour en 1788, est dû à la plume de Condorcet. Il n'eut pas moins de succès et parut sous le titre de *Constitution et fonctionnement des assemblées provinciales*. Le second volume de cet ouvrage est tout entier consacré à la discussion du régime sous lequel étaient placés les contribuables, et il en propose la réforme complète. Le principe d'où part l'auteur est celui-ci : « L'impôt cesse d'être légitime s'il excède les sommes nécessaires pour la défense de l'État, pour le maintien de la tranquillité et de la sûreté des citoyens, pour les travaux et les établissements réellement utiles à la prospérité commune. Il cesse d'être juste toutes les fois qu'il n'est pas réparti avec égalité, c'est-à-dire suivant une proportion conforme à la justice, toutes les fois enfin que la forme sous laquelle il se perçoit entraîne la violation de quelques droits naturels de l'homme. » Ceci admis, Condorcet soutient en bon physiocrate que le seul impôt qui soit parfaitement équitable est celui qui frappe le produit nét des terres; il veut du reste que l'impôt territorial atteigne le

revenu de toutes les propriétés et que toutes les exemptions pécuniaires soient supprimées. Il condamne les contributions indirectes, car, dit-il, « elles exigent pour être perçues des frais considérables, dont il est injuste de surcharger les propriétaires. On ne peut rendre productifs les impôts indirects qu'en portant atteinte aux droits des citoyens par des prohibitions et par des vexations. Il faut donc détruire les impôts indirects et les remplacer par un impôt direct ». Les droits d'entrée, de sortie, de douane, de gabelle, ceux sur le tabac, et tous les autres droits tant sur les marchandises que sur les consommations doivent, d'après lui, être abolis; une taxe directe sur le revenu des biens-fonds procurera au Trésor une recette équivalente, tout en soumettant les contribuables à une moindre charge.

Telles sont les idées qui venaient d'être répandues dans le public, peu de temps avant la convocation des États généraux. Elles répondaient si bien au courant général de l'opinion, que la plupart des écrivains qui eurent la prétention d'éclairer leurs compatriotes sur la réforme fiscale les reproduisirent, et reprirent pour leur compte les solutions jadis recommandées par les économistes. Ainsi une brochure intitulée *Cahiers pour le rétablissement des finances en France,* considère comme une vérité incontestable que tous les revenus viennent de la terre, et que directement ou indirectement chaque impôt retombe sur elle. Elle en conclut à l'opportunité de supprimer toutes les impositions existantes, à l'exception des droits de douane, qui ne disparaîtraient que peu à peu, au moyen d'abaissements successifs d'un dixième chaque année, afin d'éviter que leur brusque abolition ne ruinât nos manufactures. Les autres impositions seraient remplacées par un impôt unique sur le revenu net des terres, des maisons et des rentes, ainsi que sur le montant des pensions et appointements. « Ce qu'un impôt unique aurait de bien important, fait remarquer l'auteur, c'est qu'on ne ferait plus contribuer aux

charges publiques la classe de la société qui fait vivre les autres, et qu'il n'y aurait presque pas de frais de perception... » Fixé à 30 pour 100 des revenus territoriaux, l'impôt unique rapporterait 420 millions par an, somme suffisante pour couvrir les dépenses de l'État. Les emprunts deviendraient, il est vrai, moins faciles, parce que cette contribution ne se prêterait pas à une augmentation subreptice ; mais il importe à la France de ne plus emprunter, et quand une dépense extraordinaire sera vraiment utile, un accroissement de l'impôt fournira les fonds nécessaires.

Une autre brochure : *Aux États généraux sur les réformes à faire,* préconise également l'impôt sur le produit net des terres, quelle que soit la qualité du propriétaire, et la suppression de la taille, de la capitation, des vingtièmes, de la gabelle, des aides et des droits domaniaux. « La contribution de chaque individu doit être proportionnée à sa fortune et à l'avantage qu'il retire de la société. Mais où trouver aujourd'hui cette proportion chez le peuple?... A peine peut-on calculer toutes les bouches de l'hydre abominable de la fiscalité en France. Quel horrible spectacle que celui du malheureux père de famille, forcé d'arracher le pain de la bouche de ses enfants, pour satisfaire le fermier ou le receveur du fisc, qui, armé par le gouvernement, va porter la désolation dans les campagnes, y donner le spectacle de l'avidité de l'injustice, de la férocité ». Grâce à l'impôt territorial chaque contribuable paiera en raison de ses facultés, et l'État percevra suivant ses besoins ; mais les dépenses utiles étant seules légitimes, il faut procéder à de larges économies, pour cela supprimer les grands gouvernements, les privilèges des secrétaires du roi, les capitaineries royales et les pensions non méritées. car « n'est-ce pas honteux de voir les pensions s'élever à plus de 26 millions et être le salaire de vils histrions, la dot des filles de courtisans, souvent la récompense du scandale et du crime, le

prix de la délation, de l'espionnage et de la trahison ? » Il faut aussi allouer une somme fixe pour la dépense annuelle du roi et des princes de sa famille, et en même temps que l'on procédera à la vérification et à la consolidation des dettes nationales, répudier celles qui proviendraient de prêts usuraires.

Des *Observations au peuple français,* et un *Essai sur la législation des finances de la France,* développent toujours la même proposition de remplacer les contributions existantes par un impôt unique sur le revenu net des terres. Une autre publication, qui porte le titre de *Requiem des fermiers généraux*, réclama également l'impôt unique, mais l'auteur demandait que cet impôt fût établi sur la valeur locative des maisons d'habitation, magasins, bâtiments agricoles, moulins et fabriques. Il en évaluait le produit à 1,200 millions, et ne trouvait à son plan qu'un défaut, celui « d'être trop simple et trop aisé dans son exécution ». Il accusait les fermiers généraux et en général tous les employés des administrations financières d'être les principaux artisans du malheur public, et il souhaitait leur prompte disparition : « Quand est-ce que les Français ne seront plus en butte avec cette vermine acharnée à leur ruine, qui ne subsite que du malheur d'autrui, gêne le commerce, étouffe tous les germes de l'industrie de ses habitants, et par cette affreuse administration a fait du plus beau séjour de la terre celui de la désolation et de la misère ? Quand est-ce que la nation ne verra plus devant ses yeux cette légion de forbans entrer dans la chaumière du laboureur et du citoyen paisible, s'emparer par la violence de leurs propriétés, et souvent leur supposer des crimes pour avoir voulu les défendre? »

Une seconde catégorie de brochures ne réclamait pas l'impôt unique et distinguait entre les taxes à maintenir et celles à abolir ou à transformer. C'est ainsi qu'un *Projet pour libérer l'État sans emprunt, sans innovation et en sou-*

lageant les peuples, se contentait de supprimer la gabelle et les droits de douane, de créer en remplacement une contribution territoriale, d'alléger le poids des autres impôts, d'abolir les privilèges, et d'interdire les anticipations. En outre, afin de restreindre les dépenses dans la limite des recettes annuelles, il affectait le produit de chaque impôt à une nature spéciale de dépenses : la taille et la capitation auraient fait face aux crédits des ministères de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères, les droits perçus par la Ferme générale et les régies auraient été consacrés au service des rentes perpétuelles et viagères, etc. Enfin, pour combler peu à peu le déficit, l'excédent des ressources annuelles aurait été versé à la Caisse d'escompte, qui eût éteint l'arriéré au moyen d'annuités. — Un *Plan de finances pour les États généraux* se livra de même à la discussion des impôts, conseilla de renoncer à quelques-uns, de remanier les autres, et émit l'avis, d'une part de taxer les rentes, qu'il lui semblait équitable de ne pas traiter plus favorablement que les revenus fonciers, d'autre part de recourir, pour la liquidation du déficit, à la création d'un papier-monnaie qui devait avoir pour garantie l'ensemble des recettes de l'État, qui aurait été amorti à raison de 120 millions au moins par an, et avec lequel on aurait remboursé aux rentiers les capitaux par eux prêtés. — Dans *le Financier patriote,* un futur ministre, Roland, examina aussi les réformes à apporter aux diverses impositions. Ses propositions furent les suivantes : abolition de tous les privilèges, par le double motif qu'ils sont injustes et diminuent le rendement des impôts ; suppression de la corvée, des droits de traites et de la loterie; établissement d'un impôt territorial sur les terres et sur les maisons; exemption au profit des habitants qui vivent du travail de leurs bras; taxe spéciale sur les jardins, parcs et châteaux; remplacement de la gabelle par un droit modique sur la vente du sel, ainsi que des aides et entrées par un droit sur la récolte des vignes, avant l'en-

lèvement du vin; création d'un impôt de 5 pour 100 sur les rentes au-dessous de 2,000 livres et de 10 pour 100 au-dessus de ce chiffre; remboursement des offices, diminution des frais de perception, renonciation au système de l'affermage des impôts. — Nous ne citerons plus que les *Observations à MM. les électeurs de la ville et vicomté de Paris,* par le baron de Cormeré. Cette brochure est comme le résumé d'un ouvrage en deux volumes que cet auteur avait publié antérieurement sous le titre de *Recherches et considérations nouvelles sur les finances.* Il recommande aux États généraux de commencer par bien établir le montant des recettes et celui des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires, puis d'affecter le produit des impositions indirectes aux dépenses des diverses administrations ministérielles, et celui des impositions directes au paiement des intérêts et au remboursement de la dette publique. Cette opération serait confiée à une caisse nationale, qui se procurerait des fonds au moyen d'emprunts, pour solder les premières dettes venant à échéance, et qui amortirait le surplus au fur et à mesure que ses ressources augmenteraient. Quant aux modifications à faire subir aux impôts, elles devaient consister, d'après le baron de Cormeré, dans le remplacement de la gabelle par une taxe personnelle proportionnée au revenu de chaque citoyen, dans l'établissement d'une contribution foncière sur les terres plantées en vignes au lieu et place des droits d'aides, dans l'extension de l'impôt du tabac aux provinces qui en étaient affranchies, dans l'adoption d'un tarif uniforme pour les droits de douane, enfin dans la suppression des taxes sur les fers, les cuirs, les huiles, l'amidon, les papiers et des droits de traites à l'intérieur du royaume.

Soit qu'ils réclamassent la substitution d'un impôt unique aux nombreuses impositions existantes, soit qu'ils demandassent le remaniement, l'abolition ou l'extension de celles-ci, les écrits financiers publiés à la veille de la réunion des

États généraux tendaient tous en définitive au bouleversement complet du système fiscal. Mais les écrits dont nous parlons ne se bornaient pas à étudier la réforme des impositions. Ils étaient unanimes à proposer de restreindre considérablement les droits du gouvernement. En effet, ils posaient en principe qu'à l'avenir les contributions et les dépenses devraient être votées par les élus du pays, que les ministres seraient responsables de l'emploi des crédits qui leur seraient alloués, et qu'ils auraient à publier chaque année un compte détaillé des dépenses. Cela équivalait à demander que l'administration des finances de la France cessât d'appartenir à la royauté et fût confiée à l'assemblée des représentants. La défiance contre le gouvernement était du reste poussée si loin, que la plupart des brochures de ce temps considéraient comme essentiel de confier aux administrations provinciales la répartition et la levée des impositions directes, ainsi que la gestion des domaines appartenant au roi. Beaucoup enfin faisaient remarquer que la royauté avait usurpé des pouvoirs sur la nation elle-même, en établissant des impôts et en contractant des emprunts ; elles en concluaient que pour devenir légales les contributions auraient besoin d'être confirmées par les États généraux, et que ceux-ci auraient à procéder à la vérification et à la consolidation de la dette, pour transformer la dette du roi en dette de l'État. Quel renversement des rôles et quelle logique, quelle hardiesse dans ces conceptions politiques ! Le programme qu'on vient de lire a été réalisé à peu près intégralement par l'Assemblée constituante, et il faut reconnaître que si Louis XVI et ses ministres n'ont rien fait pour éviter la révolution projetée dans leurs attributions financières, car c'en était une, ils ont du moins été prévenus plusieurs mois à l'avance de ce qui les menaçait.

Un autre vœu d'une très grande importance a été en même temps formulé par la presse. On se souvient que dès la fin

du règne de Louis XV, puis au début de celui de Louis XVI[1], des brochures avaient dénoncé comme abusives les richesses de l'ordre ecclésiastique et affirmé le droit de l'État de s'en emparer. Cette thèse avait été depuis développée de nouveau, toutes les fois que la mauvaise situation des finances éveillait dans le public des préoccupations. L'aveu fait par le gouvernement d'un déficit énorme, ne pouvait manquer d'exciter à la reproduire les adversaires de l'Église et les auteurs à la recherche de nouvelles recettes pour le Trésor. Le premier qui la développa en 1788 fut Condorcet. Dans son ouvrage sur la *Constitution et le fonctionnement des assemblées provinciales,* après avoir nié que le clergé dût former dans la nation un ordre distinct, attendu que « les prêtres ne sont que des hommes chargés par la nation des fonctions religieuses », il soutint que l'État avait le droit de s'approprier et de vendre les biens ecclésiastiques, en assurant toutefois aux ministres du culte un salaire suffisant. « On peut, dit-il, sans forcer le peuple à de nouvelles dépenses pour le culte, en diminuant même celles auxquelles il est assujetti, faire des biens ecclésiastiques un usage salutaire à la nation, important pour la prospérité de l'État et pour le bonheur du peuple. L'usufruit de ces biens appartient à ceux qui en jouissent, la propriété ne doit appartenir qu'à la nation seule. » Condorcet voyait dans l'aliénation du patrimoine de l'Église et dans celle des domaines de la couronne le seul moyen d'éteindre la dette de l'État, et dans celle-ci il comprenait les sommes qui avaient été versées au Trésor par les possesseurs de charges de judicature. Toutefois il était d'avis de conserver les biens des cures et de certaines communautés spécialement utiles ; ceux dont il conseillait la vente rapportaient, d'après ses évaluations, 55 millions, et leur aliénation devait permettre, par des remboursements successifs, d'alléger les

[1] *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 442, 460.

dépenses de l'État de 163 millions. Il en concluait qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la création de taxes nouvelles pour combler le déficit, car « tout impôt nouveau serait à la fois injuste, puisqu'il existe d'autres moyens de rétablir l'équilibre, et insuffisant, puisqu'on ne pourrait le porter assez haut pour rendre les emprunts inutiles ».

L'ouvrage de Condorcet n'était pas écrit pour le vulgaire, mais les doctrines en furent mises à la portée des intelligences les moins cultivées, par une foule de brochures. « Ne vous y trompez pas, disait l'une d'elles[1] : le clergé n'a rien; les biens dont il jouit ont été donnés à l'Église; ce sont les fidèles qui constituent l'Église, ce sont donc les fidèles qui sont propriétaires ; les fidèles forment le corps de la nation, donc les biens de l'Église appartiennent à l'État. Peut-on en faire un meilleur usage que de les appliquer à ses besoins?... Non, ce n'est point attaquer les propriétés que de toucher aux biens de l'Église. Le clergé n'a point de propriétés, il est incapable de posséder; il n'est qu'administrateur; lui-même ne se regarde que comme usufruitier. Il ne peut invoquer sa possession, c'est pour vous qu'il a possédé; il ne peut opposer la prescription, on ne prescrit point contre le peuple ». — A en croire une autre brochure[2], « les biens ecclésiastiques sont cent fois plus destructeurs que l'impôt ». Ils appartiennent à la nation, et il faut d'autant moins se faire un scrupule de leur aliénation, qu'ils entretiennent la corruption et engendrent la misère. « Neuf millions d'hommes laborieux et utiles subsisteront avec ce qui fait vivre seulement 600,000 frelons ». Le clergé du reste ne pourra pas se plaindre de spoliation, car on attribuera des traitements convenables aux évêques, curés et vicaires ; on accordera même des pensions aux vieux prêtres et aux religieux rentés. Cela coûtera 100 millions par an, mais avec le

[1] *Les Quatre États de la France.*
[2] *Le Grand Coup de filet des États généraux.*

prix de vente du domaine de l'Église, la dette publique sera éteinte.

Les deux écrits dont on vient de lire des extraits n'étaient pas hostiles à la religion. Le premier semble même émaner d'un prêtre, tant il parle avec respect de l'idée religieuse et tant il se montre favorable aux curés, dont il vante la charité et dont il entend améliorer grandement la situation matérielle, afin qu'ils puissent répandre autour d'eux d'abondantes aumônes. Beaucoup d'autres brochures contenaient au contraire des attaques plus ou moins vives contre les enseignements de la religion et contre les ecclésiastiques. Elles réclamaient par suite en termes encore plus impératifs la confiscation des biens du clergé. « D'où viennent, disait l'une d'elles[1], ces biens qu'ils appellent le patrimoine des pauvres, et dont les pauvres n'ont presque jamais joui ? Ce sont la plupart des concessions de la magnificence et de la piété de nos rois, de la simplicité et de la crédule superstition des fidèles, qui croyaient se racheter par là de leurs fautes et s'assurer le bonheur d'une autre vie... Ils n'ont jamais été que les dépositaires de ce patrimoine des pauvres et les exécuteurs testamentaires de ceux qui le leur avaient confié.... L'Église retire tout de l'État, et l'État ne retire rien de l'Église, car on ne doit compter pour rien ces quelques millions qu'on lui arrache de temps en temps, sous le titre ridicule et insoutenable de don gratuit... Que le roi ne demande plus rien à l'Église ; il n'est pas fait pour demander l'aumône ; qu'il prenne, c'est son bien ou celui de ses peuples, qui le lui donnent de bon cœur, parce qu'ils garantissent par là une partie de ce qui leur reste. Qu'on entretienne les ministres de la religion, rien de plus juste ; mais qu'on les entretienne dans la simplicité de l'Évangile. Par là on fera des biens ecclésiastiques l'usage qu'on doit en faire, on les

[1] *Le Clergé dévoilé.*

emploiera à leur destination. » Quant à la valeur totale que représentaient les propriétés ecclésiastiques, on s'en faisait en général l'idée la plus exagérée. Une brochure [1] allait jusqu'à alléguer que les revenus des archevêchés, évêchés, abbayes, cures, chapitres et ordres religieux des deux sexes s'élevaient à 1,809 millions, et que les biens du clergé valaient 26 milliards 608 millions. Aussi l'auteur engageait-il les États généraux à les confisquer jusqu'à concurrence de 12 milliards, somme égale à celle que le clergé aurait eu à payer sous forme d'impôts depuis un siècle et demi, sans les exemptions injustes qu'il s'était fait accorder; et il voyait dans cette opération qui, suivant lui, laisserait aux ecclésiastiques des revenus encore très larges, le moyen d'éteindre toutes les dettes de l'État, de rembourser les charges et offices de finance, de justice, d'administration et de cour, enfin de doter une banque nationale « qui fournirait aux besoins de l'État, dans les cas de guerre ou de calamités publiques, sans être obligé de grever la nation de nouvelles impositions et d'avoir recours à des emprunts ruineux ».

Comment ces excitations à s'emparer des biens de l'Église n'auraient-elles pas séduit l'esprit public? Le gouvernement ne pouvait qu'en être affligé, car son intention n'était nullement de se prêter à un acte de spoliation. D'un autre côté, il était possible que la majorité des députés s'y montrât favorable et votât l'attribution à l'État du domaine ecclésiastique, ainsi que la rétribution des membres du clergé séculier par le Trésor royal. Mais pour que l'Église fût dépouillée de ses biens et pour que les prêtres reçussent un traitement comme les fonctionnaires, il fallait auparavant prononcer la suppression du premier ordre, autrement dit opérer un changement dans la constitution séculaire de la France. On voit de suite quelle gravité pré-

[1] *Le Clergé dévoilé ou l'Iniquité retombant sur elle-même.*

sentaient les projets qui tendaient à enrichir l'État au détriment du clergé et combien de difficultés ils étaient de nature à soulever. Il était naturel que les ministres en conçussent les plus sérieuses préoccupations, et cependant un fait d'un autre ordre, un fait jusqu'alors inouï, aurait dû en même temps attirer encore plus leur attention et éveiller leurs appréhensions.

III

Le peuple, en effet, entrait en scène. C'était la première fois qu'il était appelé à se mêler de la politique du pays, et le gouvernement, imprévoyant comme toujours, n'avait rien fait pour tâcher de diriger son ignorance, de calmer ses rancunes, et de le conseiller dans les choix qu'il avait à faire au point de vue électoral. Au contraire, le parti réformateur, comprenant combien il lui importait d'agir sur l'opinion des innombrables citoyens qui composeraient les assemblées de paroisses, puis les assemblées de bailliages, avait entrepris une campagne de presse très active et très bien menée, afin de faire pénétrer ses idées dans toutes les couches de la population. A cet effet, il ne se contenta pas de la large publicité qu'obtenaient les brochures composées en l'honneur du tiers état et celles dirigées contre les ordres privilégiés. Il eut recours à de petits écrits, d'une argumentation pour ainsi dire rudimentaire, pouvant être lus en quelques minutes et se débitant pour un ou deux sous [1]. Tels sont : *Le Gloria in excelsis du peuple, L'Évangile du peuple, Le Credo de la noblesse*

[1] Il eut recours aussi aux estampes. « Les caricatures les plus grossières exposées dans les places, sur les quais, excitaient la populace attroupée à insulter, non seulement les ecclésiastiques, mais tout homme bien vêtu que le hasard faisait passer dans les rues où se trouvaient ces attroupements. » (Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol.*, I, 151).

Aux Ames chrétiennes, Le De profundis de la noblesse et du clergé, Les Litanies du tiers état, La Semaine sainte ou les Lamentations du tiers état, L'hymne en l'honneur de la résurrection des États généraux. En veut-on un aperçu? « Je crois, lit-on dans le *Credo du tiers état,* que les États généraux consolideront la dette nationale, qu'ils pourvoiront à son extinction successive, qu'ils combleront le déficit, qu'ils établiront un système de finance moins oppressif pour les particuliers, moins ruineux pour l'État, qu'ils anéantiront le code fiscal, et qu'au lieu d'opposer à la contrebande des lois inhumaines, ils tâcheront de la rendre impossible par un plan sagement combiné. Je crois à l'abolition de la grande gabelle, de la petite gabelle, du quart bouillon et des terribles suppôts de ces impositions désastreuses; à la suppression des aides, du gros-manquant, du trop-bu et des rats de cave, au remplacement de ces redoutables fléaux par des impôts plus justes, plus également répartis et d'une perception moins onéreuse au peuple et à l'État; je crois à la piété des abbés commendataires qui vivent canoniquement dans la lecture et la prière; je crois à la noblesse, de tous ceux qui ne sacrifient pas la justice naturelle à l'orgueil de quelques parchemins antiques et douteux; je crois au rétablissement des droits de l'homme, mortellement blessés par une horde d'aristocrates. » Un autre pamphlet du même genre, *Le Magnificat du tiers état,* s'exprimait en ces termes : « Louis XVI a vu que depuis des siècles la portion laborieuse de ses sujets et la plus étendue, celle qui forme presque tous les citoyens en comparaison des gentilshommes et des clercs, n'avait en partage que du mépris pour récompense de ses travaux;... il a vu que toutes les taxes des riches retombaient sur le malheureux plébéien, par l'adresse avec laquelle on savait les soustraire aux impôts; il a vu que le grabat du malheureux vendu à l'encan, parce qu'il ne pouvait payer une contribution, rendait la condition de ses plus chers sujets pire que

celle des bêtes mêmes ; il a vu qu'une multitude de pauvres laboureurs abandonnait les campagnes, se jetait dans la capitale, ou fuyait dans des terres étrangères, ne pouvant résister aux vexations des tyrans subalternes; et il s'est occupé des moyens de diminuer leurs maux;... nous daterons notre félicité du moment où les États généraux vont s'ouvrir et où, dans une égalité de voix avec la noblesse et le clergé, nous porterons d'une manière uniforme les charges de l'État ».

Certaines brochures, afin d'apitoyer le peuple sur sa propre misère, s'attachèrent à la peindre sous les couleurs les plus sombres. « O ! mon roi, sois touché de la profonde misère de ton peuple; songe qu'elle décourage, qu'elle abrutit tes plus belles provinces. Ne juge pas de ton royaume par la splendeur décevante de tes cités ; vois les campagnes en deuil couvertes de malheureux, hâves, tristes, vêtus de haillons, implorant à genoux la charité du voyageur impuissant à soulager tant d'infortunes, et sois bien convaincu qu'on te trompe, lorsqu'on t'offre d'autres tableaux dans tes Conseils ou dans tes voyages... Il faut avoir parcouru les provinces pauvres, la Champagne pouilleuse, la Sologne, le Limousin, l'Auvergne, pour juger de la profonde misère des paysans et voir si ces misérables ressemblent aux fermiers de Brie ou de Beauce... Traversez le Bourbonnais, la Sologne, le Limousin, c'est là que vous verrez la misère la plus triste, la plus dénuée ; des hommes desséchés par le travail, des femmes vieilles à vingt-cinq ans, des enfants malsains ou malpropres, et cette indifférence pour la vie qui accuse toujours le gouvernement. » Puis, après avoir constaté que « le peuple nous nourrit tous tant que nous sommes par son inépuisable travail, que les rois ne sont que les pasteurs de leurs peuples », l'auteur continuait en ces termes : « Si le financier avare ne nous vexe plus arbitrairement, si chacun contribue à proportion de ses richesses, si quelques centaines

d'hommes privilégiés (pour le mérite éteint de leurs pères), n'absorbent plus des millions en grâces, tandis que la classe laborieuse est foulée par des impôts sans nombre et par les atrocités des agents du fisc, surtout, Sire, si vous daignez continuer de régler les énormes dépenses de votre Maison, où se donnent encore tant de fêtes coûteuses, tant de banquets fastueux, tant d'offices inutiles et richement dotés, où sont tant de favoris, tant d'intrigants qui vous trompent, qui vous volent, alors, Sire, vous serez proclamé père du peuple [1]. » On remarquera le soin avec lequel la misère des populations était rapprochée des prodigalités de la cour, et on reconnaîtra que des publications dans le genre de celle-ci avaient pour but de faire sentir à la classe populaire qu'elle aurait grand tort de se laisser plus longtemps exploiter.

D'autres, les *Avis aux Parisiens* par exemple, lui adressaient des conseils de révolte : « Peuples, songez aux fardeaux que vous portez ! Regardez autour de vous les palais, les châteaux construits avec vos sueurs et vos larmes ; ces routes que vous avez frayées retentissent encore de vos gémissements. Comparez votre situation avec celle de ces prélats, de ces bénéficiers, de ces grands, de ces sénateurs. Que recevez-vous d'eux pour tous les bienfaits dont vous les comblez, pour tous les respects que vous leur rendez ? des mépris. Ils vous appellent canaille. Faites-leur voir que la canaille est celle qui vit à vos dépens et qui s'engraisse de vos travaux. Qui vous arrête encore ? Pourquoi votre voix ne tonne-t-elle pas ? Vous ne savez comment vous y prendre pour vous rassembler. Faudra-t-il toujours vous conduire par la lisière ? Et quoi, ne formez-vous pas des corps, des communautés ? Est-ce que ceux qui sont à votre tête ne peuvent pas vous convoquer ? Et s'ils étaient assez indifférents, assez lâches, pour abandonner vos intérêts, le pre-

[1] *Les Quatre États de la France.*

mier d'entre vous ne peut-il pas faire la convocation à leur place [1] ? » Quand les élections furent à peu près terminées partout, on ne cessa même pas de parler au peuple et d'entretenir ses exigences. Une brochure, d'ailleurs modérée, qui parut vers la fin d'avril, intitulée *Doléances du pauvre peuple adressées aux États généraux,* prend acte de ce que le clergé et la noblesse ont dans tous leurs cahiers promis de renoncer aux exemptions pécuniaires, et continue en ces termes : « Nous pourrions profiter de cette offre généreuse et de cet esprit de justice pour demander à être exempts de toute sorte d'impôts, par cette raison d'autant plus forte qu'elle est la plus simple : que celui qui n'a rien ne peut rien payer, que ce qu'il gagne journellement doit être d'abord employé à sa propre subsistance et à celle de sa femme et de ses enfants, et qu'il ne doit rien à la contribution publique, qu'après avoir pourvu à sa conservation personnelle ». Un second écrit qui vit le jour à la même époque sous le titre de *Cahier des pauvres*, demande que ceux-ci soient soumis à « un régime de soins et de surveillance, au moyen duquel ils puissent se livrer à leurs utiles travaux », qu'ils soient affranchis de toutes taxes qui entravent leur industrie et que le déficit soit comblé par des impôts sur le luxe. En effet, « il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais que deux classes réellement distinctes de citoyens, les propriétaires et les non-propriétaires. Or, presque jamais les institutions civiles n'ont été faites que pour la sûreté du riche et au détriment du pauvre ». Les mêmes conclusions à peu près se retrouvent dans le *Cahier du quatrième ordre.* Que parle-t-on d'ordres dans la nation ? Il n'y a que des classes : celle des pauvres, celle des gens qui ont le nécessaire, enfin celle des riches. La première classe devrait recevoir,

[1] Sallier (*Annales françaises*, 235) nous apprend que « les *Avis aux Parisiens* furent répandus avec plus de soin, plus de profusion qu'aucun autre libelle ; ils furent colportés dans les rues et même jetés dans les boutiques des artisans ».

la seconde ne rien payer, la dernière acquitter seule les impôts. « Il est évident que toute résolution sur la répartition de l'impôt sera d'autant plus juste, d'autant plus salutaire, qu'elle tendra à décharger les pauvres, à imposer les riches proportionnellement à leurs facultés. Le puissant et le riche ont moins besoin de la société que le pauvre : c'est pour le pauvre, le faible et l'infirme que la société s'est formée. »

Quelle ne devait pas être l'influence de pareilles théories dans un temps où l'on s'attendait à une révolution dans le système politique du pays, et où chacun, suivant ses désirs et ses appétits, prêtait d'avance aux États généraux la volonté et le moyen de réaliser toutes les réformes imaginables? Répandues dans des milieux grossiers, commentées par des hommes ignorants et passionnés, les idées d'égalité absolue et d'émancipation que lançaient chaque jour les écrivains eurent pour première conséquence d'aigrir les sentiments du corps électoral dans les campagnes et dans les villes. Les vœux insérés dans les cahiers du tiers état s'en ressentirent et le choix des députés du troisième ordre se fit dans la plupart des bailliages avec la préoccupation de nommer des candidats au tempérament ardent plutôt que de sens rassis. Une seconde conséquence des hardiesses de la presse fut de rendre le peuple arrogant vis-à-vis de ceux qu'il avait jusqu'alors regardés comme ses supérieurs [1], et indiscipliné envers les dépositaires de l'autorité. Les émeutes qui éclatèrent sur tant de points de territoire au mois de mars et au mois d'avril à l'occasion de la cherté

[1] Voir dans la *Correspondance secrète* (II, 332, 339) l'anecdote du marquis de La Grange, maltraité et poursuivi par la populace pour avoir donné un coup de canne à un cocher de fiacre qui avait failli l'écraser dans une rue de Paris, et celle du duc de Bourbon hué par les habitants de Pont-Saint-Maxence, dont il avait traversé la ville avec son équipage de chasse. — Voir aussi dans les *Mémoires de M^me^ Vigée-Lebrun* (I, 183) le récit des insultes que la populace, au mois d'avril, adressait aux personnes passant en voiture sur la promenade de Longchamp.

des grains et que nous avons racontées dans le chapitre précédent, témoignent de la tendance à l'insubordination qui avait envahi des populations auparavant si tranquilles et si résignées.

Il eût été extraordinaire que l'ordre ne fût pas troublé à Paris, quand il l'était en province. Le gouvernement, il est vrai, avait multiplié les sacrifices pour que la capitale n'eût pas trop à souffrir de la pénurie et de la cherté des grains. On sait qu'il existait sous l'ancien régime une administration des subsistances, à la tête de laquelle était placé un intendant du commerce, qui, à dater de 1777, fut M. de Montaran. Cette administration veillait à ce qu'il y eût toujours à Paris et dans les environs un approvisionnement de blé considérable. En outre elle avait passé avec des négociants, les sieurs Leleu et Montessuy, un traité en vertu duquel ils étaient tenus d'avoir constamment en magasin une certaine quantité de farine prête à être expédiée à Paris. Il résulte d'un mémoire du mois d'avril 1788 [1], que moyennant une subvention annuelle de 96,700 livres et la jouissance gratuite des moulins que le roi possédait à Corbeil, ils s'étaient engagés à fournir, dès qu'ils en seraient requis par le lieutenant général de police, 25,000 sacs de farine à la halle de Paris et 3,000 sacs aux halles de Versailles et de Saint-Germain. Cette organisation pouvait parer à des besoins pressants et momentanés, mais elle n'était pas suffisante pour donner la sécurité en temps de disette. Aussi Necker dirigea-t-il sur Paris et sur les principaux marchés les plus rapprochés de la capitale une grande partie des blés et farines qui furent, par ses ordres, achetés à l'étranger à partir du mois de septembre 1788. Il en forma d'immenses magasins, et pendant plusieurs mois le prix du pain, qui ailleurs s'élevait sans cesse, ne renchérit pas pour les Parisiens. Cependant l'intervention du gouvernement dans

[1] *Archives nationales*, H, 1444.

le commerce des grains ayant eu pour conséquence, ainsi que nous l'avons exposé, d'interrompre les opérations du commerce libre, une hausse finit par se produire chez les boulangers, et vers le milieu du mois de février des placards affichés dans les quartiers ouvriers excitèrent le peuple « à remettre tout dans l'ordre [1] ». Le lieutenant de police taxa immédiatement le pain, et le parlement poursuivit les boulangers qui ne se conformaient pas à la taxe. Mais ces mesures eurent un résultat sur lequel on ne comptait pas : l'espoir de trouver dans la capitale des moyens d'existence qui n'existaient pas dans les campagnes, attira vers Paris une foule de misérables et de gens sans aveu, et Necker, voyant un danger dans leur désœuvrement, ouvrit, pour les occuper, un atelier de charité du côté de la butte Montmartre. Des milliers d'hommes, Parisiens sans ouvrage et provinciaux dépaysés, y remuèrent de la terre sous prétexte d'améliorer l'accès des moulins qui à cette époque couvraient la colline. En réalité, ils travaillaient peu et constituaient un corps d'armée tout prêt pour l'émeute. Au mois d'avril, lorsque les désordres que nous avons racontés dans le chapitre précédent se produisirent aux environs de Paris à l'occasion de la cherté des grains, leur nombre se grossit encore. On vit dans les rues « une quantité d'étrangers de tous les pays, la plupart déguenillés, armés de grands bâtons et dont l'aspect effrayant suffisait pour faire juger ce que l'on devait en craindre [2] ». Une pareille tourbe était fatalement portée à la sédition. Les 27 et 28 avril, des bandes turbulentes se formèrent en effet dans le faubourg Saint-Antoine, se livrèrent au pillage de plusieurs maisons, et dévastèrent celle du fabricant de papiers peints Réveillon ; la police, d'abord impuissante, les laissa faire, puis des détachements des gardes françaises et des gardes suisses voulurent les disperser, un combat s'engagea et beaucoup

[1] *Corresp. secrète*, II, 329.
[2] Besenval, *Mémoires*, 353.

d'émeutiers furent tués. Il paraît établi que ceux-ci obéissaient à un mot d'ordre, et que de l'argent leur avait été distribué par le duc d'Orléans, désireux d'influencer les électeurs de Paris réunis à ce moment même pour la nomination de leurs députés. L'émeute du faubourg Saint-Antoine, rapprochée des troubles qui avaient éclaté et qui continuaient d'éclater en province, fut un symptôme grave, comme signe du profond discrédit dans lequel était tombée l'autorité [1].

Que n'a-t-elle été un trait de lumière pour Louis XVI et ses conseillers ! Comment n'ont-ils pas vu qu'il était temps de renoncer à une politique d'effacement et d'indécision qui décourageait les bons citoyens et compromettait jusqu'à l'ordre public ? Mais le roi, sentant que les circonstances devenaient de plus en plus critiques, résolut de laisser à l'homme dans les mains duquel il s'était placé la responsabilité entière des décisions à prendre, et de son côté Necker, fort au-dessous de la tâche qu'il avait assumée, ne vit de salut que dans l'atermoiement. « Il n'était soutenu que par la rectitude de ses intentions et la vanité de ses espérances, car il avait toujours en réserve cette perspective de confiance et d'estime dont il croyait le tiers état pénétré pour lui [2]. » Si son but avait été d'affaiblir le reste de considération dont jouissait le gouvernement et de pousser le pays à tout attendre de l'initiative des États généraux, il n'eût pas agi autrement.

Les Français d'ailleurs s'apercevaient depuis plusieurs mois de l'espèce de crainte qui paralysait les divers agents du gouvernement. Suivant MM. de Tocqueville et Taine,

[1] Cette émeute causa dans la France entière une vive sensation, et l'on se prit à réfléchir que Versailles était bien près de Paris. « Puisse-t-on n'avoir point, d'après ce qui vient de se passer ici, à regretter d'avoir placé l'importante assemblée des États généraux trop près de la nombreuse et inflammable population de la capitale ! » (*Corresp. secrète*, II, 350.)

[2] Malouet, *Mémoires*, I, 256.

l'administration royale avait été désorganisée par la création des assemblées provinciales, et le sujet ne sentant plus sur ses épaules, pour employer l'expression de l'un de ces écrivains [1], « le poids supérieur de la main unique qui, sans intervention ni résistance possible, le courbait, le poussait et le faisait marcher », se serait cru affranchi des lois de l'obéissance envers le pouvoir central. Cette explication est, à notre sens, entachée d'une grande exagération, car ce sont précisément les généralités où des assemblées provinciales n'avaient pas été établies, qui furent surtout troublées au début de l'année 1789. Nulle part d'ailleurs il n'y eut autant d'émeutes qu'en Bretagne, en Provence, en Franche-Comté, en Languedoc, et ces provinces avaient conservé leurs anciens États. La cause qui avait distendu les ressorts de la machine administrative doit donc être cherchée ailleurs que dans la création des assemblées provinciales. Cette cause, la voici : d'une part la certitude d'obtenir bientôt un régime de liberté politique et la suppression des abus, rendait partout les citoyens moins dociles ; d'autre part les fonctionnaires de tout ordre, dans l'attente des événements qui se préparaient et dans l'ignorance de la tournure qu'ils prendraient, jugeaient prudent de ne pas se compromettre et de manifester aussi peu que possible leur existence. A supposer que les ministres eussent envoyé des ordres énergiques aux intendants et aux gouverneurs de provinces, ceux-ci auraient peut-être obéi. Mais jamais les ministres ne leur enjoignirent de déployer de la vigueur. Leurs instructions étaient au contraire de se montrer conciliants, de désarmer la malveillance par la douceur, et d'éviter de verser le sang des sujets du roi. Que ces instructions répondissent ou non à leurs sentiments intimes, ils les exécutèrent scrupuleusement. Par suite, les malintentionnés se crurent tout permis, et les habitants pai-

[1] Taine, *La Révolution*, I, 9.

sibles tremblèrent à la pensée que le gouvernement se considérait comme incapable de les protéger [1]. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ce qui arriva après les élections. Administrés aussi bien qu'administrateurs comprirent que le pouvoir était à la veille de se déplacer, et que la direction, l'influence, échappaient aux agents du roi pour passer aux élus de la nation. Les premiers s'effacèrent donc de plus en plus et évitèrent systématiquement tout ce qui dans l'exercice de leurs attributions aurait pu leur attirer l'inimitié des meneurs du corps électoral. Les seconds, au contraire, délégués des communautés ou députés des bailliages, commencèrent à se poser en associés, sinon en héritiers, de la part d'autorité dont étaient investis les intendants, subdélégués et fonctionnaires préposés à la police [2]. Avant même que les États généraux ne fussent réunis, le gouvernement avait donc pour ainsi dire abdiqué, et l'administration était menacée d'empiétements qui annonçaient à bref délai l'anarchie.

C'est ainsi que l'on arriva au 4 mai 1789, jour définitivement fixé pour la cérémonie d'ouverture des États généraux. L'effacement de la volonté royale paraissait si complet, que bien des gens se posaient à eux-mêmes la question que la reine, dit-on, adressa un jour à Necker : « Les États généraux seront-ils les maîtres du roi, ou le roi restera-t-il maître de la nation [3] ? » Les meilleurs citoyens ne cachaient pas leur inquiétude au sujet de la conduite que tiendrait une assemblée composée de plus de mille députés, n'ayant

[1] « A en juger par l'espèce d'abandon où se trouve le souverain, par la faiblesse et la peur de son ministère, par l'audace avec laquelle les princes du sang même s'élèvent contre le monarque, on doit présumer comme très possible l'entière subversion de la monarchie, et cela d'autant plus qu'il existe maintenant une impunité si entière, que le peuple des campagnes se permet toute sorte d'excès et de brigandages jusqu'aux portes de la capitale. » (Mercy à Joseph II, 2 avril 1789; *Corresp.*, II, 230). — Les appréhensions de l'ambassadeur d'Autriche étaient partagées par une notable fraction de la bourgeoisie et par presque toute l'aristocratie.

[2] Comte Beugnot (*Mémoires*, I, 131).

[3] *Corresp. secrète*, II, 352.

aucune notion de la vie politique, animés de passions hostiles et résolus à changer toutes les institutions de la France. Cette assemblée, si dévouée qu'elle fût au bien public, parviendrait-elle à se mettre d'accord sur un mode de délibération, à fondre en une seule masse les trois ordres de la nation, à supprimer les inégalités, à faire disparaître le déficit, à soulager les contribuables les plus pauvres et à établir un nouveau système d'impôts?

Mais pour certains enthousiastes ce n'était pas de réformes qu'il s'agissait. Il s'agissait de détruire l'édifice de l'ancienne monarchie, et comme on objectait à l'un de ces enthousiastes, à Champfort, qu'en voulant tout abolir on irait plus loin que la nation ne l'entendait, il répondit à son interlocuteur[1] : « La nation sait-elle ce qu'elle veut? On lui fera vouloir et on lui fera dire ce qu'elle n'a jamais pensé. La nation est un grand troupeau qui ne songe qu'à paître et qu'avec de bons chiens les bergers mènent à leur gré. Après tout, c'est son bien que l'on veut faire à son insu; car ni votre vieux régime, ni votre culte, ni vos mœurs, ni toutes vos antiquailles de préjugés, ne méritent qu'on les ménage. Tout cela fait honte et pitié à un siècle comme le nôtre, et pour tracer un nouveau plan, on a toute raison de vouloir faire place nette... Pour ameuter le peuple, on a les plus puissants mobiles, la disette, la faim, l'argent, les bruits d'alarme et d'épouvante, et le délire de frayeur et de rage dont on frappera les esprits. Vous n'avez entendu parmi la bourgeoisie que d'élégants parleurs. Sachez que tous nos orateurs de tribune ne sont rien en comparaison des Démosthènes à un écu par tête, qui, dans les cabarets, dans les places publiques, dans les jardins et sur les quais, annoncent des ravages, des incendies, des villages saccagés, inondés de sang, des complots d'assiéger et d'affamer Paris. C'est là ce que j'appelle des hommes éloquents...

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 289 et suiv.

Dans le peuple on aura des chefs intrépides, surtout dès le moment qu'ils se seront montrés rebelles, et qu'ils se croiront criminels ; car il n'y a plus à reculer, lorsqu'on n'a derrière soi pour retraite que l'échafaud... Vous ne voulez pas d'une liberté qui coûtera beaucoup d'or et de sang. Voulez-vous donc qu'on vous fasse des révolutions à l'eau de rose ? » Celle qui commençait ne devait pas en effet être à l'eau de rose, et pour conquérir l'égalité et la liberté, la France allait verser des flots de sang.

FIN

TABLE

INTRODUCTION. . . . . I–XIX

CHAPITRE PREMIER

I. Importance que présentait le choix d'un nouveau contrôleur général des finances (2). — Considérations qui déterminent le choix de Maurepas (3). — Nomination de Joly de Fleury (4). — Ne pouvant emprunter et découvrant le déficit du Trésor, celui-ci a recours à l'augmentation des impôts (6). — Motifs qui décident Louis XVI à consentir à cette mesure (7). — L'édit d'août 1781 accroît les taxes sur les consommations (8). — Le parlement l'enregistre sans difficulté, mais il soulève dans le pays beaucoup de mécontentement (9). — Création d'un troisième vingtième en juillet 1782 (11). — Pourquoi il valait mieux augmenter les vingtièmes que tout autre impôt (12). — Plusieurs parlements protestent, et celui de Besançon réclame, en 1783, la convocation des États généraux (14). — Les parlements ne se croient pas le droit d'imposer la nation, et le gouvernement décide de ne plus recourir au relèvement des taxes (17). — Rétablissement des quarante-huit receveurs généraux (18). — Création de deux cent quatre places de receveurs particuliers des finances (20). — Création d'autres places de finances et faveurs accordées aux agents du fisc (21). — Émission de plusieurs emprunts en rentes perpétuelles et viagères (23). — Le Trésor ne les place qu'à des conditions onéreuses (25). — II. Politique rétrograde suivie après la chute de Necker ; mesures diverses qu'elle inspire et mécontentement qu'elle soulève (26). — A la mort de Maurepas, Louis XVI accorde sa confiance à Vergennes, qui est hostile aux réformes (33). — III. Joly de Fleury se flatte de trouver dans l'économie le moyen de ne pas aggraver les charges du peuple (34). — En se prolongeant, la guerr d'Amérique devient impopulaire, et la signature des préliminaires de paix cause une joie générale (36). — Le roi et la nation s'attendent à une diminution des impôts (37). — Motifs qui poussent Fleury à créer un comité des finances (38). — Attributions de ce comité (39). — Cette institution n'est pas prise au sérieux (40). — Progrès que di-

verses publications font faire aux idées de liberté (41) — Situation financière révélée par Joly de Fleury au mois de mars 1783; intrigues qui amènent sa disgrâce (43).

CHAPITRE II

Louis XVI se prête par faiblesse au renvoi de Fleury (46). — Il écarte la candidature de Calonne et nomme d'Ormesson contrôleur général (47). — Cette nomination est mal accueillie (49). — Premier emprunt de 24 millions de livres en avril 1783 (51). — D'Ormesson est hostile à l'augmentation des impôts (52). — Brochure en faveur de la confiscation des biens du clergé (53). — D'Ormesson se fait une règle de l'économie (55). — Convention du 24 août 1783 qu'il passe avec la Caisse d'escompte, afin d'en obtenir un prêt de 6 millions par mois (56). — Crise financière à Paris au mois de septembre (57). — Arrêt du Conseil du 27 septembre autorisant la Caisse d'escompte à ne pas rembourser ses billets en argent (58). — Arrêt du 30 septembre prohibant la sortie du numéraire (59). — Mécontentement causé par ces mesures (59). — Arrêt du 4 octobre autorisant la Caisse à reprendre les paiements en espèces (60). — Comment la Caisse parvient à regagner la confiance du public (61). — Emprunt onéreux de 24 millions ouvert en vertu d'un arrêt du Conseil du 4 octobre (63). — Arrêt du 24 octobre portant conversion du bail des fermes en régie (64). — Cette mesure est inexécutable dans les conditions où se trouve le Trésor (65). — Attaques qu'elle vaut à d'Ormesson (66). — Sa démission le 3 novembre 1783 (67). — Nomination de Calonne au contrôle général (67). — Il abroge les arrêts du 27 septembre et du 24 octobre, donne de nouveaux statuts à la Caisse d'escompte et proclame sa solvabilité par un arrêt du 10 décembre 1783 (63).

CHAPITRE III

I. Mauvaise réputation de Calonne (72). — Le roi et la reine sont mal disposés pour lui (74). — Caractère de ce ministre (75). — Il supprime le Comité des finances (77). — Son système financier consiste à emprunter (77). — Déficit existant lors de son entrée au ministère (79). — Mal vu par les parlements, Calonne est bien accueilli par la Chambre des comptes (80). — Emprunt de 100 millions en décembre 1783 (83). — Cet emprunt, accompagné de déclarations rassurantes, se place facilement (85). — Projet de supprimer les douanes intérieures (86). — Système des traites : division des provinces, diversité des droits (87). — Calonne le laisse subsister, afin de ne pas porter atteinte aux recettes du Trésor (90). — Secours exceptionnels accordés en mars 1784 aux provinces les plus éprouvées par les rigueurs de l'hiver et par les inondations (91). — Édit d'août 1784 ordonnant de payer les rentes à leur échéance (93). — II. Création d'une caisse d'amortissement par l'édit d'août 1784 (94). — Brillants résultats qu'en attend Calonne (96). — Illusion de l'amortissement, quand il est annihilé par le déficit et l'émission d'emprunts nouveaux (98). — Un tableau des dettes de l'Etat, publié en 1784, indique

qu'elles montent à plus de 2 milliards 300 millions (100). — Vive impulsion donnée aux dépenses par Calonne (103). — Il cherche des ressources dans la création de places de finances (104). — Promesses faites par le ministre dans le préambule de l'édit d'emprunt de 1784 (106). — Cet édit n'est enregistré par le parlement et la Chambre des comptes qu'après des remontrances (107). — Conditions onéreuses de l'emprunt (108).

CHAPITRE IV

I. Publication, en janvier 1785, de *l'Administration des finances de la France*, par Necker (111). — Importance exceptionnelle de cet ouvrage; son influence sur l'opinion publique (112). — L'auteur se déclare le serviteur de la nation, dénonce les abus de la cour, s'étend sur les mérites de son administration, et le public le considère de plus en plus comme seul en état de diriger les finances (113). — Necker fait pour la première fois connaître le montant des impositions et des dépenses publiques (119). — Il se plaint de la lourdeur des impôts (122). — Il montre qu'il y a grand avantage pour un peuple à intervenir dans l'établissement de ses contributions (124). — Il dresse le tableau des inégalités que celles-ci présentent suivant les provinces (125). — Sa critique des vingtièmes et des droits de traite (127). — Il signale l'exagération des frais de perception (128). — Il ne demande pas l'abolition des privilèges (131). — Il est d'avis de ne pas modifier le système fiscal et de ne pas diminuer le produit des impositions (133). — Il combat l'impôt unique sur la terre (134). — Il combat l'impôt unique sur le revenu (136). — Timidités des réformes qu'il propose (137). — Supputation des charges conférant la noblesse (138). — Énumération des dépenses (139). — Il estime que les recettes et les dépenses sont en équilibre (144). — Il affirme que la dette s'éteint rapidement (145). — II. La situation réelle est loin d'être aussi favorable : déficit de l'année 1785 (146). — Mécontentement éprouvé par le gouvernement (148). — Défense est faite à Necker de s'approcher de Paris (149). — Brochures en réponse à son livre (149). — Mesures prises par Calonne en faveur de l'agriculture (151). — Fondation d'une nouvelle Compagnie des Indes (151). — Remboursement d'anciennes rescriptions impayées (152). — Rachat de rentes par la Caisse d'amortissement (152). — Règlement de mai 1785 sur les pensions (153). — Largesses de Calonne en faveur des personnages de la cour (155).

CHAPITRE V

I. Débuts de l'agiotage avec les emprunts de Necker (158). — L'opinion publique est défavorable aux opérations de Bourse (159). — Arrêt du Conseil de janvier 1785 annulant les marchés à terme (160). — Brochure de Mirabeau sur la Caisse d'escompte (162). — Nouveau règlement sur la Caisse d'escompte (164). — Brochure de Mirabeau contre la Banque de Saint-Charles et arrêt supprimant cette brochure (165). — Arrêts d'août 1785 proscrivant toute vente d'effets

royaux qui ne serait pas faite au comptant et ordonnant des poursuites contre les vendeurs de bons de places de finances (167). — La baisse des fonds publics décide Calonne à enlever, par un arrêt d'octobre 1785, toute sanction aux dispositions antérieures contre l'agiotage (169). — Brochure de Mirabeau contre la Compagnie des Eaux de Paris (171). — II. Importance attachée, au siècle dernier, à une abondante circulation métallique (172). — La France possédait, en 1785, plus de 2 milliards de métaux précieux (173). — Le rapport légal entre l'or et l'argent favorisait la sortie de l'or (173). — Motifs que fait valoir Calonne pour modifier ce rapport ; déclaration du 30 octobre 1785 prescrivant une refonte de la monnaie d'or (174). — Cette opération est bonne en elle-même, mais mal conçue (176). — Crise monétaire ; remontrances de la Cour des monnaies et du Parlement ; l'opinion se répand que Calonne a altéré la monnaie d'or (177).

CHAPITRE VI

I. Projet de Calonne d'imposer les biens ecclésiastiques (183). — Refus du clergé, depuis plus d'un siècle, de faire la déclaration de ses revenus (183). — Calonne annonce, en 1784, son intention de mettre fin à ce long débat (184). — Brochures contre les richesses et le luxe de l'ordre ecclésiastique (185). — L'assemblée du clergé obtient, en échange d'un don gratuit de 18 millions, un ajournement d'une année (187). — Arrêt de septembre 1786 ajournant indéfinitivement la question (188). — Augmentation de la portion congrue des curés et vicaires (189). — II. Calonne n'a d'autre ressource que d'emprunter de nouveau (190). — Remontrances du Parlement contre l'édit d'emprunt du mois de décembre 1785 (191). — Enregistrement forcé et discours du roi (192). — Déclarations rassurantes contenues dans le préambule de l'édit d'emprunt (193). — Conditions vicieuses de cet emprunt (194). — Grâce aux progrès de la richesse publique et à la construction d'un mur d'octroi autour de Paris, renouvellement avantageux, en 1786, du bail de la Ferme générale (195). — Échanges onéreux et gaspillages consentis par Calonne (196). — Il s'assure ainsi de nombreux partisans à la cour (198). — Accroissement des dépenses de tous les ministères (200). — Calonne se procure de l'argent en augmentant les anticipations, en négociant des rentes au delà du montant légal des emprunts, en créant des offices, en contractant des emprunts indirects, etc. (201). — III. Le parlement de Rennes prend parti contre la Ferme générale à l'occasion de la vente du tabac, et résiste aux ordres du roi (206). — Opposition du parlement de Bordeaux à un arrêt du Conseil relatif aux atterrissements de la Garonne (208). — Remontrances violentes de cette cour en 1786 ; le roi revendique l'autorité absolue, mais consent à ce que la recherche des atterrissements soit abandonnée (209).

CHAPITRE VII

Le traité de paix de 1783 stipule la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre (212). — Régime prohibitif existant jusqu'alors

entre ce pays et le nôtre ; développement de la contrebande (213). — La conclusion d'un traité de commerce était désirée en France (216). — Mauvais vouloir des Anglais (219). — Protestations des ports et du parlement de Bordeaux contre un arrêt du Conseil de 1784 portant atteinte au pacte colonial (223). — Signature du traité de commerce avec l'Angleterre, le 26 septembre 1786 (226). — Pourquoi cet acte fait grand honneur à Vergennes (227) — Réductions de droits dont profitent nos nationaux, mais omissions contenues dans le traité (230). — Par suite de la négligence du contrôle général, les droits *ad valorem* établis par le traité ne sont pas perçus, et les importations anglaises sont considérables (233).

CHAPITRE VIII

I. Prospérité intérieure de la France sous le ministère de Calonne (237). — Au mois d'août 1786, ce ministre révèle à Louis XVI la nécessité de vastes réformes financières pour combler le déficit; il réclame l'imposition des privilégiés et la prompte convocation d'une assemblée des Notables (239). — Louis XVI adhère à cette proposition (242). — Mémoire de Calonne pour hâter la réunion des Notables (244). — Illusions de ce ministre sur les chances qu'avait son plan d'être adopté d'enthousiasme (245). — Vergennes hésite avant de se rallier à ce plan (246). — Motif pour lequel il finit par l'adopter (248). — Il ajourne à 1787 la réunion des Notables (248). — II. Dans l'espoir d'arrêter la baisse des fonds publics, Calonne édicte, en septembre 1786, un nouvel arrêt contre l'agiotage (249). — Il se fait prêter 70 millions par la Caisse d'escompte et lui accorde le privilège d'être, pendant trente ans, la seule banque d'émission en France (251). — Intervention de Calonne à la Bourse avec les fonds du Trésor; motifs qui le déterminent (253). — Imprudence avec laquelle il agit (254). — Spéculation sur les actions de la Compagnie des Indes (256). — *Dénonciation de l'agiotage*, par Mirabeau (257). — Crise à la Bourse et perte qui en résulte pour le Trésor (258). — III. Publication de la *Vie de Turgot*, par Condorcet (260). — Calonne décide Louis XVI, au mois de décembre, à convoquer l'assemblée des Notables pour le mois de janvier 1787 (261). — Termes dans lesquels cette nouvelle est rendue publique (262).

CHAPITRE IX

I. Surprise causée par la convocation de l'assemblée des Notables. On apprend qu'elle est réunie pour voter des augmentations d'impôts, et immédiatement on l'attaque (265). — Opinion de Bailly, de La Fayette, de Mirabeau, sur l'importance de son rôle (267). — Imprudence de la note publiée par Calonne pour vanter l'excellente situation des finances (269). — Le contrôleur général ne prend aucune mesure pour assurer à ses projets l'appui de la majorité de l'assemblée (270). — Pourquoi celle-ci ne se compose que de représentants des ordres privilégiés et des parlements (271). — L'ouverture de l'assemblée est retardée et l'opposition contre Calonne grandit (274).

— Confiance de celui-ci, malgré le mauvais vouloir des autres ministres à son égard (275). — Les mémoires à soumettre aux Notables sont rédigés au dernier moment (276). — II. Harangue du roi à l'ouverture de l'assemblée des Notables (277). — Dans son discours, Calonne fait l'historique du déficit et dénonce les privilèges pécuniaires (277). — Il se plaint de l'inégalité des vingtièmes, et propose l'établissement d'une subvention territoriale qui frappera toutes les propriétés sans exception (280). — Cet impôt n'aurait pas pu procurer l'augmentation immédiate des ressources de l'État (282). — Mauvais effet produit sur les Notables par le discours de Calonne (284). — L'annonce d'un déficit considérable surprend et irrite la nation (286). — III. Le projet sur les assemblées provinciales tend à détruire la distinction des ordres (288). — Le système des impôts est critiqué dans le mémoire sur l'imposition territoriale (290). — Vices du mode de perception en nature proposé pour cette imposition (291). — Soulagements promis aux taillables et aux corvéables (294). — Craintes inspirées aux deux premiers ordres par le projet sur le remboursement des dettes du clergé (295). — IV. Objections faites par les Notables au projet sur les assemblées provinciales et à celui sur la subvention territoriale (296). — Calonne leur transmet en vain un ordre du roi d'avoir à les voter (298). — Il cherche inutilement à s'entendre avec les chefs du clergé (298). — Conférence du 2 mars, dans laquelle il porte le déficit à 113 millions et refuse de produire les états qui le justifieraient (299). — L'opposition des Notables leur vaut de grands applaudissements (301). — Ils repoussent le projet sur la subvention territoriale (302). — Ils protestent contre un discours dans lequel Calonne avait prétendu qu'ils adhéraient à ses vues (303). — Diverses améliorations fiscales sont proposées par le ministre (303). — Objections aux projets modificatifs des droits de traite et de gabelle (304). — Calonne publie ses mémoires et discours et se livre à de vives attaques contre les Notables (307). — Ceux-ci déclarent n'avoir pour but que de protéger la nation contre l'augmentation des impôts (309). — Divisions dans le ministère (311). — A la demande de Calonne, Louis XVI destitue Miromenil, mais le même jour il destitue Calonne (312). — La chute de ce dernier a été la juste conséquence des fautes par lui commises (313).

CHAPITRE X

1. Nomination de Fourqueux au contrôle général (316). — Elle est mal accueillie, quoique bientôt suivie de la disgrâce de Calonne (317). —Necker publie un mémoire pour nier que le déficit existât sous son administration; il est exilé, et l'indignation est générale (319). — La chute de Calonne rend les Notables plus exigeants que jamais (321). — Louis XVI tient, le 23 avril, une séance royale (322). — Les Notables persistent à repousser toute augmentation d'impôts (323). — Perplexités de Louis XVI (324).— II appelle Brienne au ministère (325). — II. Grande réputation dont jouit depuis longtemps l'archevêque de Toulouse; espérances que suscite sa nomination (327). — Faute qu'il commet en voulant obtenir des Notables le vote immé-

diat et intégral du plan financier de Calonne (329). — Vote d'un emprunt de 60 millions (329). — Le roi écrit aux Notables que des impôts nouveaux sont nécessaires pour combler le déficit (330). — Brienne insiste en vain dans le même sens (330). — L'assemblée réclame des économies, la publication annuelle de l'état des recettes et des dépenses, et la création d'un Conseil des finances; elle admet l'émission d'emprunts successifs, mais elle refuse d'accroître les impositions (331). — Elle ne s'associe pas à la demande des Etats généraux, lancée par La Fayette (335). — Séance de clôture le 25 mai. Importance des déclarations que prononce Brienne contre l'inégalité en matière d'impôts (337). — Réserves faites par le premier président du parlement de Paris (340). — En laissant la monarchie aux prises avec le déficit, l'assemblée des Notables a rendu sa situation plus difficile qu'auparavant (341). — Déconsidération dans laquelle est dès lors tombé Brienne (342). — Sentiments d'indépendance qui se répandent dans la nation (342).

CHAPITRE XI

I. Après la dissolution des Notables, on s'attend à la prompte promulgation des réformes promises par le roi (345). — Brienne commet la faute de retarder cette promulgation (345). — Dispositions du parlement (346). — La création du Conseil royal des finances et du commerce, la liberté du commerce des grains, le remplacement de la corvée par une taxe, et l'institution des assemblées provinciales, n'excitent que l'indifférence (347). — Motifs pour lesquels l'édit sur la subvention territoriale aurait dû être soumis à l'enregistrement avant celui sur le timbre ; Brienne commence pourtant par adresser celui-ci au parlement (350). — Objections et demandes que formule cette assemblée (353). — Elle réclame des économies et les États généraux (354). — Brienne la prie d'enregistrer l'édit sur la subvention territoriale (355). — Raisons invoquées à l'appui de cette imposition (357). — Quel était son principal défaut (358). — Le parlement la repousse et nie avoir le droit de consentir à l'augmentation des impôts (359). — Brienne et Malesherbes détournent Louis XVI d'user de rigueur vis-à-vis du parlement (360). — II. Lit de justice du 6 août 1787 (362). — Protestations du parlement (363). — Surexcitation de l'esprit public (365). — Brienne publie, afin de calmer l'opinion, un édit portant réduction des dépenses de la Maison du roi et de celle de la reine (366). — Le parlement décide d'informer contre les malversations de Calonne et déclare illégale toute taxe nouvelle qui ne serait pas préalablement accordée par les États généraux (368). — Exil du parlement à Troyes (370). — Colères suscitées par cette mesure, malgré la promulgation de deux édits réalisant des économies (370). — Désordres dans Paris (371). — Arrêts de la Chambre des comptes et de la Cour des aides réclamant les États généraux (372). — Ces arrêts sont annulés par le Conseil d'État (374). — Protestations du parlement après sa translation à Troyes; les parlements de province prennent fait et cause pour lui (375). — Nomination de Brienne comme principal ministre (376).

CHAPITRE XII

I. Rivalité entre la France et la Prusse à propos des affaires de Hollande; la disette du Trésor décide Brienne à abandonner les patriotes hollandais, au mépris des engagements pris envers eux (377). — Plan de conduite que se trace Brienne (383). — Ses premiers actes comme principal ministre (384). — Rappel du parlement et retrait des édits sur le timbre et la subvention territoriale (387). — Mépris dans lequel la versatilité du gouvernement le fait tomber (388). — Désordres commis par la jeunesse du Palais (389). — II. Inquiétude de l'opinion publique (390). — La crainte de la banqueroute se répand (391). — Brochures de Brissot, de Lingnet et de l'abbé Baudeau à ce sujet (392). — Publication de la *Requête au roi* de Calonne (396). — Arrêt du Conseil du 13 octobre 1787 sur la revision des pensions (399). — Emprunt-loterie de 12 millions en octobre 1787 (400). — Pourparlers qui précèdent la présentation d'un édit relatif à des emprunts successifs (401). — Brienne décide le roi à tenir une séance où les magistrats pourraient discuter, mais où l'enregistrement serait imposé (402). — Séance du 19 novembre (404). — Exil du duc d'Orléans et des conseillers Fréteau et Sabathier (407). — Mécontentement général, hésitations des ministres, protestations des pairs et du parlement (408). — Remontrances des parlements de province (410). — III. Émission, au mois de novembre, d'un emprunt de 120 millions (412). — Funeste influence qu'a sur le marché un arrêt du Conseil en date du 14 juillet 1787 (413). — Brienne s'efforce de relever le produit des vingtièmes (414). — Plusieurs assemblées provinciales se prononcent en faveur de l'abolition des privilèges pécuniaires (415). — Le clergé lui-même consent en général à faire la déclaration de ses revenus (417). — Beaucoup d'assemblées provinciales se refusent à l'augmentation des vingtièmes (417).

CHAPITRE XIII

I. Esprit général d'insubordination au début de 1788 (422). — Attaques dirigées contre le roi et contre Brienne (424). — Le public connaît les mesures projetées contre les parlements et désire les États généraux (424). — Apparition de nombreux écrits sur les finances; ils condamnent tous les impôts en vigueur (425). — Pamphlets contre les ordres privilégiés (429). — Publication d'un nouvel ouvrage de Calonne (430). — Arrêt du Conseil du 15 mars 1788 sur l'amodiation des biens de la couronne (431). — Édit de mars sur l'organisation de la trésorerie (432). — Compte financier publié par Brienne; évaluation qu'il fait du déficit (433). — L'énormité du déficit et des anticipations tourne toutes les espérances vers les États généraux (438). — Remontrances du 11 avril dans lesquelles le parlement conteste la légalité de l'emprunt du mois de novembre précédent (439). — Le ministère se décide à réduire les pouvoirs des parlements (440). — II. Les magistrats recherchent la faveur publique en pro-

testant contre l'aggravation des vingtièmes; remontrances du 29 avril (443). — Appel aux États généraux et déclaration des droits par le parlement (444). — Arrestation de d'Eprémesnil et de Goislard (445). — Lit de justice du 8 mai; restriction des pouvoirs des parlements et création d'une cour plénière (446). — Échec de la cour plénière (448). — Désordres dans Paris (449). — La suppression des parlements est considérée comme le renversement de la seule barrière qui protégeât le pays contre l'arbitraire ministériel et l'accroissement des impôts (450). — Brochure de Mirabeau demandant les États généraux (452). — Brienne convoque une assemblée extraordinaire du clergé, afin d'en obtenir un don gratuit (454). — Elle demande la convocation des États généraux, mais défend les privilèges pécuniaires de l'Église (455) — Résistance du Châtelet et des tribunaux de province (458). — Émeutes à Rennes, Grenoble, Pau (459). — Suppression des délibérations des parlements par un arrêt du Conseil en date du 28 juin (463).

CHAPITRE XIV

I. Arrêt du conseil du 5 juillet 1788 prescrivant des recherches au sujet de la convocation et de la composition des États généraux, et invitant les citoyens à transmettre des mémoires sur ces objets (465). —Motifs qui l'ont inspiré à Brienne (466). — Mauvais effet produit par un arrêt confirmatif des immunités ecclésiastiques (468). — Conséquences de l'appel fait aux écrivains par l'arrêt du 5 juillet (469). — Efforts de Brienne pour assurer le respect de l'autorité royale en Bretagne, en Béarn, en Dauphiné (471). — Résolutions de l'assemblée de Vizille, et retentissement qu'elles ont dans toute la France (472). — II. Pourquoi Brienne se décide à fixer la date à laquelle se réuniront les États généraux (475). — Confiance dans leurs résultats manifestée par l'arrêt du Conseil du 8 août (475). — Elle n'est pas partagée par les hommes éclairés (476). — Diminution du produit des impôts; mauvaise récolte; perte de tout crédit (477). — Le Trésor est vide (480). — Arrêt du Conseil du 16 août disposant qu'à l'avenir ses paiements se feront pour partie en papier (481). — Arrêt du 18 août donnant cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte (482). — Colères soulevées par la banqueroute partielle de l'État (483). — Necker est nommé, le 25 août 1788, ministre des finances et secrétaire d'État (484). — Le roi et la reine le voient revenir avec peine (486). — Attaques que leur valent les faveurs dont ils gratifient Brienne (487).

CHAPITRE XV

I. Joie générale causée par la nomination de Necker (490). — Détresse dans laquelle il trouve le Trésor (491). — Necker se fait prêter 15 millions par la Caisse d'escompte (491). — Il maintient le cours forcé de ses billets (492). — Il rapporte, par arrêt du 14 septembre, celui du 16 août (493). — Mouvement de l'opinion en faveur de la prompte réunion des États généraux (494). — Les classes riches sont celles

qui la désirent le plus (496). — Plan financier que compte suivre Necker en attendant cette époque (497). — Déclaration du 23 septembre prescrivant que les États se tiendraient au mois de janvier 1789, et rétablissant les parlements dans l'exercice de leurs fonctions; disgrâce de Lamoignon; désordres dans Paris (498). — Discours de l'avocat général Séguier en l'honneur de Necker, lors de la rentrée du parlement (500). — Condamnation d'un écrit de Linguet en faveur de la banqueroute (500). — Impopularité à laquelle s'expose le parlement en demandant que les États généraux soient convoqués suivant les formes de 1614 (502). — Motifs pour lesquels la royauté aurait dû prendre l'initiative de la délibération en commun et du doublement du tiers (504). — Décadence dans laquelle étaient tombés le clergé et la noblesse (505). — Progrès et influence du tiers état (506). — Pourquoi Necker ne se prononce pas dans le sens désiré par le tiers et soumet la question aux Notables; inconvénients de cette mesure (508). — II. Arrêt du Conseil du 5 octobre 1788 (510). — Neutralité observée par Necker dans son discours aux Notables (511). — Nouvel emprunt de 15 millions contracté par Necker auprès de la Caisse d'escompte; autres mesures par lesquelles il procure des fonds au Trésor (512). — La crainte de la banqueroute disparaît (513). — Retentissement qu'obtient la délibération prise au mois de novembre par les États du Dauphiné en faveur du doublement du tiers et du vote par tête (514). — Arrêté du parlement de Paris demandant le doublement du tiers (516). — Les Notables repoussent cette mesure ainsi que le vote par tête (518). — Necker aurait pu empêcher ce résultat (519). — Les Notables renoncent aux privilèges pécuniaires des deux premiers ordres (521). — Grand nombre de brochures en faveur du tiers état, publiées pendant et après l'assemblée des Notables (521). — Fâcheux effet que produit une protestation des princes du sang (532). — Excitation de l'opinion publique; action des clubs et des cafés (533). — Adhésion des ducs et pairs à la suppression des privilèges pécuniaires (536). — Hésitations de Necker avant de proposer au roi le doublement du tiers (537). — Appréciation de son rapport du 27 décembre 1788 (539). — Colère des privilégiés et joie du tiers état (542). — Gravité de la faute commise par Necker en n'accordant pas le vote par tête (544).

CHAPITRE XVI

I. L'année 1789 commence au milieu d'une inquiétude générale (547). — Emprunt de 25 millions fait le 15 janvier à la Caisse d'escompte, et avance de 10 millions qu'au mois d'avril elle consent au Trésor (549). — Protestations du parlement (550). — Mauvaise récolte; panique répandue par les arrêts du 7 septembre prohibant l'exportation des grains, et du 23 novembre interdisant de vendre des grains en dehors des marchés, ainsi que par la publicité donnée aux achats de blé faits par Necker à l'étranger (551). — Désordres populaires dans les campagnes; émeutes en Provence (556). — Les troubles augmentent à la suite d'un arrêt du 22 avril 1789 autorisant la recherche des grains (561). — Production agricole et salaires (565). — Malgré la hausse dans les prix survenue sous Louis XVI, la popula-

tion est misérable ; situation des métayers, journaliers et autres habitants de la campagne (567). — Plaintes des assemblées provinciales (571). — Rigueur de l'hiver de 1789 ; irritation du peuple (572). — II. Délibérations prises au mois de janvier 1789 par la noblesse de Bourgogne et par les États du Languedoc en faveur de la suppression des privilèges pécuniaires (574). — Opposition de la noblesse de Franche-Comté (576). — Troubles que cause en Bretagne l'opposition de la noblesse (578). — La noblesse de Provence se prononce contre les réformes (583).

CHAPITRE XVII

I. Lettre du roi, en date du 24 janvier 1789, convoquant les États généraux (588). — Loin de limiter les pouvoirs des États à l'examen des questions financières, elle donne aux députés le mandat le plus large (589). — Pourquoi le règlement du 24 janvier accorde au tiers état un droit de suffrage presque universel (590). — Importance de la disposition qui, dans l'ordre du clergé, reconnaît aux curés la qualité d'électeur (593). — Pourquoi Versailles est choisi comme lieu de réunion des États généraux (593). — Faute de n'avoir pas tranché dans le règlement du 24 janvier la question de la vérification des pouvoirs des députés et celle du mode de délibération (597). — Ce qu'avaient été les cahiers du temps des précédents États généraux (598). — Attaques dirigées contre les formes anciennement suivies ; brochures de Mounier et de Target (599). — *Qu'est-ce que le tiers état?* de Sieyès (601). — Personne ne prend la défense des privilèges pécuniaires (604). — Necker ne cherche pas à diriger l'opinion ni à éclairer les électeurs ; il repousse les conseils de Malouet (604). — Nombreux modèles de cahiers dressés par les partisans des réformes (607). — II. Campagne de presse pour signaler les changements à apporter dans le système fiscal (609). — La *Monarchie prussienne* de Mirabeau et les *Assemblées provinciales* de Condorcet (610). — Brochures recommandant l'impôt unique sur la terre (612). — D'autres brochures réclament la suppression de la plupart des impôts existants (614). — Restrictions proposées au droit de la royauté de taxer la nation (616). — Écrits demandant la confiscation des biens du clergé (617). — III. Brochures composées à l'usage du peuple et dont l'objet est d'exciter sa colère contre les privilèges pécuniaires (622). — Quelques-unes lui peignent sa misère et le poussent à la révolte (624). — Leur influence (627). — Malgré les sacrifices faits par le Trésor pour empêcher à Paris la hausse du prix du pain, émeute dans la capitale les 27 et 28 avril (628). — Les Français constatent que depuis la convocation des États généraux l'administration royale n'ose plus agir (630). — Attente anxieuse de ce que sera la Révolution (632).

IMPRIMERIE DE SAINT-DENIS. — H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS.

UNIV. OF MICHIGAN.

DEC 22 1911