

# JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

VICTOR DE SWARTE

## **Essai sur l'histoire de la comptabilité publique en France**

*Journal de la société statistique de Paris*, tome 26 (1885), p. 317-352

[http://www.numdam.org/item?id=JSFS\\_1885\\_\\_26\\_\\_317\\_0](http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1885__26__317_0)

© Société de statistique de Paris, 1885, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme  
Numérisation de documents anciens mathématiques  
<http://www.numdam.org/>

# JOURNAL

DE LA

## SOCIÉTÉ DE STATISTIQUE DE PARIS

---

N<sup>o</sup> 8. — AOUT 1885.

---

ESSAI SUR L'HISTOIRE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE EN FRANCE (1).

(LÉGISLATION COMPARÉE. — STATISTIQUE.)

Nous allons étudier d'une manière sommaire l'organisation de la comptabilité publique sous l'ancien régime, nous constaterons en passant le rôle des États généraux, nous verrons l'accumulation successive des déficits depuis la dernière période du règne de Louis XIV jusqu'à l'Assemblée constituante ; nous nous rendrons compte ensuite des innovations apportées au début de ce siècle par le comte Mollien qui a organisé pour le Trésor public, le système aujourd'hui en vigueur. Son prédécesseur, l'honnête mais trop faible Barbé-Marbois, avait pu vérifier cette vérité de Franklin que rien n'est plus malaisé que faire tenir debout un sac vide. Nous examinerons enfin l'organisation actuelle de la comptabilité publique et nous en rapprocherons le mécanisme avec les divers systèmes usités à l'étranger.

### I.

Je croirais superflu de rechercher avec vous à partir de quelle époque il exista une comptabilité. On doit admettre comme certain que lorsque plusieurs familles se réunirent en tribus et que ces tribus formèrent un État, il y eut des colisations en nature fournies suivant un ordre déterminé, dont le paiement était constaté pour éviter les doubles paiements. Nous laisserons de côté comme exemple trop ancien, la législation du Sinaï où Moïse établit la dîme sur les onze tribus entre lesquelles il partageait le sol : le produit de cet impôt était placé à côté de l'arche sainte.

Sous les Pharaons c'était la crue du Nil qui servait de base aux impositions : les blés étaient emmagasinés, puis cédés, quand éclatait la famine, en échange de prestations en terres ou en main-d'œuvre. Nos laborieux collègues de l'assiette de l'impôt seraient bien heureux d'avoir une base d'imposition aussi facile à apprécier.

Les peuples maritimes n'ont pas tardé à inventer les douanes : Tyr et Sidon s'embellissent grâce aux produits des importations et des exportations. Nous trouvons chez ces peuples de la Phénicie la première trace d'une comptabilité par *doit et avoir*, tenue entre le roi Hiram et Salomon pour la fourniture des matériaux

---

(1) Conférence faite à la Société de statistique de Paris, le 4 mars 1885.

destinés à son palais et au temple de Jérusalem. L'antiquité grecque et romaine nous présente l'aspect d'une organisation financière : le vote populaire sanctionne les lois de finances ; ordonnateurs et exécuteurs sont comptables de leurs actions. A Athènes, il n'existait pas à l'origine d'impôts sur les propriétés, les revenus publics se composaient du produit du domaine de l'État, des mines dont le demi-quart était accordé au Gouvernement, de la capitation sur les affranchis et les étrangers, des droits de douanes, de quelques droits perçus sur les marchés et dans certains lieux publics, du montant des amendes et confiscations et des tributs imposés aux peuples vaincus dans la guerre. L'impôt sur le revenu existe à partir de Solon, il est réparti progressivement entre quatre classes, et recouvré par les *τελανοι* (les impôts indirects étaient centralisés par les *practeurs*). Le Trésor fut successivement recueilli dans l'opisthodomé, le temple de Délos et le château de la ville, sous la surveillance d'un directeur général. Les sénateurs qui ordonnaient les paiements rendaient au peuple convoqué en assemblée générale les comptes de gestion par le ministère des *épigrapbes* et *antigraphes* (teneurs et réviseurs d'écritures de comptabilité), contrôlés eux-mêmes par les *Euthymes* et les *Logistes* ou *logigètes*. Ces comptes étaient ensuite jugés par l'assemblée (1). A Rome les rois, puis les consuls contrôlés par les censeurs, étaient chargés de l'administration des revenus publics qui étaient recueillis par les questeurs. Le temple de Saturne renfermait le Trésor. Les entrées et sorties étaient contrôlées *in tabulis dati et accepti* (encore le doit et l'avoir, comme chez les Phéniciens). Les comptes *rationales* (2) étaient rendus au Sénat et au peuple.

Les Romains appliquaient aux peuples conquis leurs impôts en les mesurant au degré de la résistance qui avait été faite à leurs armes : les peuples qui s'étaient soumis en étaient indemnes — d'où les *immunes* et les *vectigales*.

Ces impôts consistaient en produits agricoles (blé, orge, huile, vin, fromage, bestiaux) ; produits bruts ou manufacturés (bois, charbon, fer, airain, vêtements) ; hommes et chevaux pour les armées, ou en espèces d'or ou d'argent qui remplaçaient les produits en nature et en représentaient la valeur. La quotité de l'impôt était chiffrée chaque année, de la main même de l'Empereur, avec de l'encre de pourpre et envoyée au préfet du Prétoire qui en faisait la répartition entre les gouverneurs des provinces et envoyait à chacun le rôle qui le concernait. La publicité consistait dans l'affichage qu'en faisait le gouverneur aux endroits les plus fréquentés ; quatre mois avant la mise en recouvrement.

La publication de l'édit impérial se nommait *indictio* et la part d'impôt de chaque contribuable *titre* ou *canon* ; la répartition se faisait par les principaux contribuables, sous la surveillance du gouverneur. La curie qui administrait les villes gallo-romaines nommait les percepteurs qui recouvraient de quatre en quatre mois et délivraient quittance. Les Romains avaient un mode bien simple d'augmenter leurs ressources en cas d'insuffisance, ils ajoutaient à la première indiction ou indiction canonique une *superindiction* répartie et perçue comme la première. Toutes les

---

(1) Nous trouvons chez les Grecs un impôt d'un caractère bien littéraire : le *Théoricon* était une somme prélevée depuis Périclès sur le Trésor public pour distribuer aux pauvres les oboles destinées à payer leur place au théâtre qui avait cessé d'être gratuit (*Histoire de la Grèce*, par Grote, trad. de Sadous, t. XII). Cette affectation s'explique chez un peuple qui considérait le théâtre à l'origine comme une cérémonie religieuse et qui voulait en faire une institution d'éducation populaire.

(2) C'est dans ce sens qu'est employé par Cicéron (in *Pisonem*) le mot *ratio* : *Ratio me Herclé apparatus, argentum autem* οἱ χεῖρας.

propriétés étaient soumises à l'indiction canonique, sauf le domaine privé de l'Empereur, les terres des vétérans et celles des soldats sous les drapeaux.

Il y avait de plus une foule d'impôts directs et indirects, personnels, ordinaires et extraordinaires : la *jugatio* qui frappait les hommes, les animaux et les instruments utilisés pour la culture; la *lustralis collatio* qui portait sur les marchands et sur les marchandises; les *vectigalia* et le *teloneum* sur la circulation; les *sordida munera* qui atteignaient particulièrement les petits propriétaires. Plus tard, sous l'empire byzantin, nous voyons que sous Justinien le préfet des prétoriens fournissait au Trésor public une rente annuelle de plus de 30 centenaires (300 livres d'or valant 3,301,000 fr. environ). On l'appelait *rente aérienne*, sans doute parce qu'elle n'était pas régulière, ni usitée et qu'elle semblait par un certain hasard tombée du ciel. Procope auquel nous empruntons ce renseignement, ajoute dans ses *Ανεχδοτα* que Justinien laissait percevoir cet impôt injuste pour intenter ensuite procès aux préfets et confisquer leurs biens : encore un acte de moralité plus qu'équivoque que M. Sardou aurait pu mettre en jeu dans son drame tout vibrant de *Théodora*.

Les Romains qui recueillaient les tributs avec une grande rigueur, étaient redoutés des Gaulois qui accueillirent les Barbares comme des libérateurs.

Après la conquête de la Gaule par les peuples transrhénans, notre pays fut soumis à deux modes d'impôts bien différents. En effet, tandis que les Gallo-Romains restaient soumis à l'impôt romain, les Francs n'acquittaient envers les rois mérovingiens qu'un tribut volontaire, *annua dona*, c'étaient des armes, des chevaux, des vêtements, des bijoux, des manuscrits.

Les rois constituèrent sur leur domaine, sous le nom de *précaires*, des usufruits en faveur de leurs leudes, fidèles et ahrimans; ces bénéfiques, d'abord temporaires, devinrent bientôt viagers, puis héréditaires; n'oublions pas les *alleux* qui étaient tirés au sort et partagés entre les guerriers : c'est là qu'il faut voir l'origine des petites principautés seigneuriales des x<sup>e</sup> et xi<sup>e</sup> siècles.

Ces distributions du domaine dépouillèrent à ce point les Mérovingiens et les Carlovingiens qu'ils furent absolument dépossédés et suivant la logique égoïste abandonnés de tous.

Ce n'est point à cette époque que nous pouvons trouver une comptabilité assise. Les finances sont livrées à l'arbitraire; aucun document ne nous précise l'étendue des recettes, la nature des dépenses.

Pour suppléer à l'insuffisance des ressources, Charlemagne leva des impôts sur les peuples conquis, afin d'assurer le succès des cinquante-trois entreprises militaires effectuées sous son règne. C'est lui qui déclara permanents les *missi dominici*, ces ancêtres de nos inspecteurs des finances. Ils parcouraient en tous sens les provinces et s'assuraient de l'exécution des lois, de la répartition et de la perception des impôts. Le ressort de leur inspection, qui comprenait, sous Charlemagne, six comtés et quatre évêchés, s'appelait *missaticum*; à leur arrivée les *missi* convoquaient les Francs, leur exposaient le but de leurs investigations et désignaient pour les aider dans leurs enquêtes, les citoyens les plus recommandables. Si un seigneur laïque ou ecclésiastique refusait de leur obéir, ils s'installaient sur ses terres avec toute leur suite, jusqu'à ce qu'ils l'eussent contraint à l'obéissance. Cette institution dura jusqu'à la seconde moitié du ix<sup>e</sup> siècle.

Les successeurs de Charlemagne ne purent empêcher les comtes qui adminis-

traient les diverses circonscriptions du royaume et les bénéficiers de s'attribuer tous les droits régaliens et de lever des subsides pour leur compte. La féodalité qui résulta de cet abaissement de l'autorité royale, vit naître de nouveaux impôts. Le régime fiscal de cette époque est subordonné à la règle des fiefs, à la condition des personnes et à celle des terres ; les droits de la royauté sont incertains et mal définis.

\*  
\* \*

Hugues Capet (988) qui avait pour domaine propre le duché de France, leva des subsides dans son domaine, c'étaient les aides (*auxilia*) qui étaient de deux natures : les aides légales, les aides gracieuses.

Les Capétiens jouissaient encore du domaine, c'est-à-dire d'un grand nombre de revenus tant comme suzerains que comme propriétaires.

L'impôt du *vingtième* a son origine dans les subsides votés sous Louis VII en 1149, avec l'autorisation du pape, pour la 2<sup>e</sup> croisade, c'était en réalité une taxe proportionnelle sur le revenu. 40 ans plus tard, Philippe-Auguste lève la *dîme saladin*e pour les expéditions en Terre sainte ; il lève ensuite un second impôt en 1191 pour la défense du royaume. Dès lors, les *impôts d'État* qui avaient disparu au milieu du morcellement féodal tendent à se reconstituer, mais les dépenses étant toujours supérieures à ces ressources, les rois s'adressaient aux provinces et aux villes qui leur prêtaient sous la garantie du domaine. En 1259, saint Louis reçut d'un grand nombre de villes des subsides pour la paix d'Angleterre, c'est-à-dire pour l'acquittement de l'indemnité pécuniaire stipulée par Henri III dans le traité de 1258, en compensation de l'abandon de ses droits sur la Normandie, l'Anjou, la Touraine et le Poitou. C'étaient les *dona domini regis*.

D'importants produits résultaient aussi pour les rois de la vente ou de la confirmation des chartes des communes, de la création des foires ou marchés, où ils se réservaient une certaine portion des droits.

Le domaine était administré par les *prévôts* : les revenus en étaient payés aux trois termes de la Toussaint (d'abord la Saint-Remi, 8 octobre), de la Chandeleur et de l'Ascension (1).

Aux prévôts succédèrent les *baillis* dans les provinces du nord, et les *sénéchaux* dans le midi. Jusqu'aux premières années de Philippe le Bel, ils cumulaient les fonctions de receveur, de payeur et de comptable. Ils acquittaient sur les fonds reçus les dépenses nécessitées par leur administration et celle de leurs préposés et transmettaient l'excédent à Paris au trésorier de l'épargne (2).

Parfois aussi le pouvoir central ayant à effectuer un paiement sur un point éloigné, adressait au bailli un mandat qui lui servait de pièce justificative du déficit apparent que présentait sa comptabilité.

---

(1) La première période de l'année commençait à l'Ascension. A propos du compte de 1202, Brussel dit, en effet (*Nouvel Examen de l'usage général des fiefs en France pendant les xi<sup>e</sup>, xii<sup>e</sup>, xiii<sup>e</sup> et xiv<sup>e</sup> siècles*. Paris, 1727, t. 1<sup>er</sup>, p. 421), « la règle étant pour lors que l'on comptât trois fois l'année, c'est-à-dire aux fêtes de la Toussaint, de la Chandeleur et de l'Ascension, ainsi que cela avait été ordonné par le testament de Philippe-Auguste de l'an 1190 ; et cette méthode de compter a continué d'avoir lieu pendant un très long temps. »

(2) Depuis Suger, les fonds étaient déposés au Temple sous la garde des templiers ; sous Philippe-Auguste, le trésorier de l'épargne était chargé de cette mission.

A partir de saint Louis, l'hôtel du roi possédait une cassette particulière qui était administrée par un caissier, son chambellan ; cette caisse s'appela, plus tard, la Chambre aux deniers.

Philippe le Bel constitua ensuite un trésor au Louvre.

Boutaric, dans son *Histoire de Philippe le Bel*, nous rend compte du procédé un peu naïf dont se servaient les baillis et sénéchaux pour opérer leurs versements. « Ils prenaient toutes les monnaies qu'ils avaient en caisse, les enfermaient dans des tonnes qu'ils plaçaient sur des charrettes, après les avoir scellées de leur sceau, et accompagnaient le tout à Paris, en apportant avec eux la note exacte de leurs recettes et de leurs dépenses appuyée de leurs pièces justificatives. »

Brussel, dans son *Traité de l'usage des fiefs* (t. I<sup>er</sup>, p. 464), publié en 1727, c'est-à-dire dix ans avant l'incendie de la Chambre des comptes, relève l'importance du produit des prévôtés de France, c'est-à-dire de celles dont Philippe-Auguste était le haut seigneur.

Il donne pour :	1202 . . .	32,000 liv. parisis,
	1217 . . .	43,000 —
	1234 . . .	53,000 —
	1256 . . .	56,000 —
	1265 . . .	64,000 —
	1277 . . .	52,000 —
	1298 . . .	59,000 —

Nous trouvons dans le *Recueil des historiens des Gaules et de la France* publié par MM. Guigniaut et Natalis de Wailly (t. XXI), à la suite de la préface, une dissertation sur les dépenses et les recettes ordinaires de saint Louis. Ces renseignements ont été établis à l'aide de fragments de comptes et des tablettes de cire de Jean Sarrazin (1).

M. de Wailly examine :

1° Les dépenses de l'hôtel du roi.

(1) On conserve au Trésor des Chartres un de ces registres formés de feuillets enduits de cire dont l'usage remonte à la plus haute antiquité et qui sont devenus très rares dès le moyen âge, quoique l'abbé Lebœuf ait prouvé (t. XX, p. 267 de l'*Académie des inscriptions*) qu'on s'en servit pour écrire les comptes jusqu'au xviii<sup>e</sup> siècle. M. Natalis de Wailly avait publié d'abord une notice sur ces tablettes dans le tome XVIII, 2<sup>e</sup> partie, 1849, de l'*Académie des inscriptions*. Ces tablettes se composent de quatorze feuillets en bois de platane enduits de cire sur le recto et sur le verso, excepté le premier et le dernier qui en portent seulement sur leur surface intérieure, parce que l'autre côté n'était destiné qu'à servir de couverture au registre. Ces feuilles, arrondies par le haut, ont 20  $\frac{1}{2}$  centimètres de largeur sur 47  $\frac{1}{2}$  centimètres de hauteur, y compris la partie cintrée qui commence à peu près à 39 centimètres de la base. Sur chaque feuille l'espace réservé à la cire est environ de 18 centimètres sur 43; cet espace est entouré d'une marge qui a un peu plus de 1 centimètre à la base et sur les deux côtés, mais qui s'augmente graduellement sous la partie cintrée en formant sous le cintre principal deux courbes intérieures dont le point d'intersection est à 3 centimètres du haut de la feuille. Cette forme élégante est exactement dessinée sur toutes les feuilles; en outre, l'espace circonscrit par les marges a été légèrement creusé, et avec tant de précision que la couche de cire qui n'est guère que de 1 millimètre se trouve parfaitement de niveau avec la marge qui l'entoure. L'épaisseur de chaque feuille varie entre 7 et 8 millimètres et celle du registre tout relié (au moyen de bandes de parchemin passées dans le dos de ces tablettes) n'excédait guère 10 centimètres; c'est-à-dire qu'on avait réussi à réunir ces quatorze feuilles de bois et à les rapprocher avec une exactitude presque mathématique. M. de Wailly décrit la forme et la disposition de ce compte qu'on avait regardé jusqu'à lui comme appartenant au temps de Philippe le Bel; on ne pouvait presque pas le lire alors, il est vrai, à cause de la couche de poussière qui s'était attachée à la cire; mais M. de Wailly mentionne l'heureuse opération faite par un employé des archives, M. Lallemand, grâce à l'habileté duquel cette poussière antique a été complètement enlevée, malgré l'excessive fragilité des tablettes, et l'écriture rendue presque partout à la netteté qu'elle pouvait avoir au moment où elle fut tracée (Henri Bordier, *les Archives de la France*, 1855, p. 185-187). Il en existe dans les bibliothèques de Genève et Florence, à Dijon, Rouen, Senlis. La Bibliothèque nationale en possède 57, toutes consacrées à des comptes.

2° Celles des bailliages et des prévôtés.

3° Les recettes qui permettaient de subvenir à ces deux ordres de dépenses.

PREMIÈRE PARTIE.

*Recettes et dépenses principales du Temple.*

	Recettes principales.	Dépenses principales.
638 jours des années 1256 et 1257. . .	120,019 liv. 16 s. 1 d.	122,239 liv. 5 s. 3 d.

*Recettes et dépenses accessoires du Temple.*

	Recettes accessoires.	Dépenses accessoires.
638 jours des années 1256 et 1257. . .	4,775 liv. 7 s. 8 d.	2,555 liv. 18 s. 6 d.

Les chiffres qui précèdent se rapportent aux dépenses de l'hôtel. M. de Wailly les décompose pour faire ressortir les dépenses spéciales aux services principaux :

1° 6 métiers (on appelait ainsi les six services intérieurs de la graneterie, de l'échansonnerie, de la cuisine et de la chambre du roi. M. de Wailly évalue les dépenses (du 10 fév. 1256 au 9 fév. 1257) à 33,082 liv. 10 s. 9 d.

2° Arbalétriers, sergents, baptisés, aumônes, harnais, dons, chevaux, robes et fournitures du roi, robes données, manteaux et frais pour chevaliers. Dépenses évaluées (du 10 fév. 1256 au 9 fév. 1257) à 19,509 liv. 7 s. 1 d.

3° Gages, dépenses diverses, erreurs ou omissions du 10 février 1256 au 9 février 1257 : gages, 4,312 liv. 14 s. ; dépenses diverses, erreurs, 3,281 liv. 17 s. 2 d.

*Récapitulation des dépenses de l'hôtel.*

Du 10 février 1256 au 9 février 1257 : 64,181 liv. 19 s. 5 d.

Du 10 février 1257 au 9 novembre suivant : 58,057 liv. 5 s. 10 d.

DEUXIÈME PARTIE.

*Dépenses des bailliages et prévôtés.*

Les dépenses de cette nature sont établies à l'aide de deux comptes partiels rendus au terme de l'Ascension, l'un de 1238, l'autre de 1248.

Dépenses de 1238 et 1257.	Dépenses de 1248 et 1256.
80,909 liv. 17 s. 1 d.	63,760 liv. 18 s. 9 d.

*Recettes ordinaires des bailliages et des prévôtés, entre la Chandeleur et l'Ascension.*

En 1238 . . . . .	78,428 liv. 15 s. 8 d.
En 1248 . . . . .	59,510 liv. 4 s. 3 d.

*Recettes extraordinaires des bailliages et des prévôtés, entre la Chandeleur et l'Ascension.*

En 1238 . . . . .	7,851 liv. 1 s. 9 d.
En 1248 . . . . .	43,428 liv. 15 s. 9 d.

*Évaluation de la recette ordinaire des bailliages et des prévôtés, d'après les comptes en 1238 et 1248.*

Année 1238 . . . . .	235,286 liv. 7 s.
— 1248 . . . . .	178,530 liv. 12 s. 9 d.

M. de Wailly estime, en terminant, que les revenus ordinaires de la monarchie sous le règne de saint Louis suffisaient et au delà aux dépenses ordinaires et que l'excédent de ces revenus offrait toutes les ressources nécessaires.

M. Vuitry nous montre combien est hypothétique cette évaluation, puisque M. Natalis de Wailly, pour balancer les recettes et les dépenses, s'est trouvé obligé

d'opérer sur des années différentes et de comparer les recettes de 1238 et 1248 avec les dépenses de 1256 et 1257. « Ce n'est pas, dit M. de Wailly lui-même, un « maximum ou un minimum que nous avons voulu présenter, ce sont deux évaluations qui semblent l'une et l'autre possibles et dont la moyenne pourrait être acceptée comme probable. »

Étant donnée cette base d'appréciation, on est conduit à admettre que le budget de saint Louis était ainsi réparti :

	VALEUR INTRINSÈQUE (à raison de 17 fr. 97 c. d'argent fin par livre).		VALEUR RELATIVE (la puissance de l'argent étant aujourd'hui 5 fois moindre).
	livres.	livres.	livres.
Les recettes brutes s'élèvent en moyenne à . . . . .	206,908	3,718,136	18,590,683
Et les dépenses locales à . . . . .	72,334	1,299,841	6,499,209
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Le produit net moyen des revenus était de . . . . .	134,574	2,418,295	12,091,474
Et le chiffre moyen des dépenses de l'hôtel (dépenses du roi) était évalué à . . . . .	70,957	1,275,097	6,375,486
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Il y avait en moyenne un excédent définitif des recettes sur les dépenses de . . . . .	63,617	1,143,198	5,715,988

M. Vuitry adopte pour cette époque la multiplication par 5 de la valeur intrinsèque du métal fin pour obtenir le chiffre en francs à la puissance actuelle de l'argent.

Nous ferons remarquer incidemment que peu de questions archéologiques ont donné lieu à d'aussi intéressantes controverses :

M. Guiffrey, professeur à l'École des chartes, dans son *Histoire générale de la tapisserie*, au livre de la tapisserie française, adopte à la suite de curieux calculs le coefficient 100 pour l'époque de saint Louis, 70 pour les années 1360 à 1380 et 10 pour le xvi<sup>e</sup> siècle. Il suffit donc, pour obtenir la valeur actuelle, de multiplier le chiffre en livres par 100, par 70, par 10.

Le savant archiviste des Ardennes, M. Senemaud, dont les travaux sont basés sur les documents historiques les plus sûrs et les mieux discutés, adopte dans son journal de l'enterrement de Jean d'Orléans, comte d'Angoulême, aïeul de François I<sup>er</sup> (1), les tables de C. Leber (2).

\*  
\*  
\*

(1) Paris, Aubry, 1863.

(2) *Essai sur l'appréciation de la fortune privée au moyen âge relativement aux variations des valeurs monétaires et du pouvoir commercial de l'argent*. Paris, Guillaumin, 1847.

A la session des Sociétés savantes de Paris et des départements qui a eu lieu à la Sorbonne au mois d'avril 1885, M. Deloche exprima le vœu que l'ouvrage de Leber, qui remonte à quarante ans, soit complété et mis en rapport avec le *pouvoir actuel* de l'argent. Les Sociétés savantes de province qui ont à leur disposition des livres de raison, des registres de fiefs, etc., sont seules en mesure de réunir les éléments qui serviront à compléter l'ouvrage de Leber. Ces sociétés peuvent rendre ainsi un service signalé aux historiens et aux économistes.

Dans cette même session, M. Édouard Forestié, secrétaire de la Société archéologique de Tarn-et-Garonne, établit à 20 centimes de notre monnaie le pouvoir du denier tournois vers le milieu du xiv<sup>e</sup> siècle en s'appuyant sur le livre des comptes des frères Bonis. Ce chiffre, produit de la comparaison des prix anciens de la journée d'un charpentier, a été obtenu également par MM. Viollet-le-Duc et Alexis Monteil au moyen de calculs semblables.

M. Léopold Delisle fait remarquer à ce propos que la publication du livre de comptes dont vient de parler M. Forestié, sera très utile pour les études économiques, à cause des renseignements précis qu'il renferme sur les variations des monnaies, les ventes et achats, etc., etc. (*Journal officiel*, 8 avril 1885. p. 1854.)

Nous avons cru utile en corrigeant les épreuves de cette conférence d'y noter ces renseignements.



En 1300, Enguerrand de Marigny fut nommé trésorier par Philippe le Bel; les chroniques le qualifient de coadjuteur du roi. Nous voyons dès cette époque se constituer l'administration française : plus tard le trésorier unique sera remplacé par plusieurs trésoriers, les trésoriers *de France*. Ces mots *de France* indiquent qu'ils étaient grands officiers de la couronne; ils avaient entrée, séance et voix aux conseils ainsi qu'à la Chambre des comptes. L'ordonnance de novembre 1323, dans ses articles 12 et 17, porte que « les trésoriers feront et ordeneront les besongnes « qui touchent leurs offices du Trésor..., que nul mandement de payer ne sera fait « aux gens des comptes, mais aux trésoriers par lettres ouvertes. » *Le droit de juger les comptables était en effet incompatible avec le maniement des fonds.*

Le chef des trésoriers est nommé souverain (ord. 3 janv. 1317, art. 1 et 4, et 18 juillet 1318, art. 9). Nul paiement ne peut être fait au Trésor, nulle assignation de paiement ne peut être donnée sur les baillis que par lettre du roi ou du souverain établi au-dessus des trésoriers. De plus, les trésoriers, le changeur ou le clerc du roi doivent chaque jour faire connaître par écrit signé de leur scel, le montant des recettes et des paiements au souverain de par-dessus (ord. 13 janvier 1317, art. 5, et 18 juillet 1318, art. 11). Ce souverain des trésoriers deviendra le surintendant des finances. Cette fonction qui joua un grand rôle dans notre histoire financière, eut des débuts bien tragiques. Trois administrateurs généraux furent, en effet, condamnés au dernier supplice : Enguerrand de Marigny fut pendu au gibet de Montfaucon le 30 avril 1315, Gérard la Guette mourut en 1322, à la question, et Pierre Remy, qui exerçait sous Charles IV, fut pendu en 1328.

Indépendamment des impôts que Philippe le Bel avait affermé à des banquiers lombards, florentins ou juifs, créant ainsi le premier précédent de ferme générale, comment étaient administrées, à cette époque, les autres ressources de l'État ?

A Paris, depuis saint Louis (1260), le prévôt avait cessé d'être fermier des revenus de la couronne et avait été remplacé par un receveur spécial du domaine. Philippe le Bel avait fait des clercs ou secrétaires que les baillis s'étaient donnés et qu'ils pouvaient jusque-là révoquer à loisir, des *agents royaux*, des *receveurs des domaines* surveillés, il est vrai, par les baillis, mais soustraits à leur arbitraire. Le partage du maniement des deniers publics entre les baillis et les receveurs a lieu jusqu'à l'ordonnance de janvier 1320 dont l'article 14 dit « que nuls, ni bailli, ni sénéchal, ni « autre official du roi, ne reçoive rien, fors que les receveurs à ce établis ». Au mois de mai suivant, une ordonnance détermine les fonctions des receveurs des droits royaux, qui sont d'ailleurs les mêmes que celles des anciens baillis, ils doivent verser à Paris l'excédent de leurs recettes, et il leur est interdit de *prêter les deniers royaux* et d'en faire aucun autre emploi. Peu de temps auparavant, comme nous l'atteste une lettre du 20 février 1315, de Louis de Nevers, fils du comte de Flandre, à son père, les receveurs se livraient au prêt sur gage et à diverses opérations. Cette lettre qui est contenue dans les bonnes feuilles de l'*Histoire de l'art en Flandre, en Artois, en Picardie et dans le Hainaut avant le XV<sup>e</sup> siècle*, de M. le chanoine Dehaisnes, l'éminent archiviste honoraire du Nord qui a eu l'obligeance de nous la communiquer, nous montre Thomas Fin, le receveur du comte de Flandre, ayant emprunté sur le gage des joyaux et vaisselles d'or de Louis de Nevers, pour le compte de ce dernier et pris ensuite la fuite emportant « les joïals et vaelamente d'or avec « pierres précieuses, ch'est à savoir rabbins, miraldes, balas, zaphiers et pierles ».

Boutaric, dans son *Histoire de Philippe le Bel*, étudie, d'après les originaux de comptes qui existent tant à la Bibliothèque nationale qu'aux archives, les recettes des bailliages et des prévôtés pour les années 1287, 1299 et 1305.

	1287 (Chandeleur).	1299 (Toussaint).	1305 (Ascension).
Prévôtés . . . .	15,034 l. 18 s. 10 d.	14,898 l. 13 s. 13 d.	15,076 l. 2 s.
Bailliages . . . .	30,420 18 4	29,184 3 4	30,015 6 10 d.
	<u>45,455 l. 17 s. 2 d.</u>	<u>44,082 l. 17 s. 5 d.</u>	<u>45,091 l. 8 s. 10 d.</u>

Pour l'année 1305 la recette totale peut être évaluée à 135,274 liv. 5 s. 6 deniers parisis.

Les dépenses pouvaient se diviser en 4 catégories :

- 1° Dépenses des bailliages.
- 2° — de l'hôtel du roi.
- 3° — des grands corps de l'État.
- 4° Dépenses diverses (missions, etc.).

*Dépenses des bailliages.*

1305. . . . .	85,757 liv. 13 s. 9 d.
1307. . . . .	87,902 liv. 19 s. 1 d.

Une ordonnance du 19 janvier 1311 fixe le budget des recettes et des dépenses de l'État. Dans ce document, Philippe le Bel évaluait lui-même à 177,500 liv. tournois les dépenses de l'hôtel, des grands corps de l'État et le paiement des rentes.

A ces dépenses on faisait face avec les recettes nettes de la Normandie et des anciens domaines du comte Alphonse de Poitiers.

Ce premier budget (?) de la monarchie dressé sous l'inspiration d'Enguerrand de Marigny, surintendant des finances, eut le sort de la plupart de ceux qui l'ont suivi, les dépenses extraordinaires nécessitées par les guerres en eurent bien vite brisé l'économie.

Les dépenses de l'hôtel du roi figurent pour 100 livres par jour, soit 36,500 par an. Il faut ajouter à cette somme :

Pour manteaux et robes . . . . .	5,000 livres.
— harnais. . . . .	2,000 —
— veneurs, chasse, etc . . . . .	3,600 —
— mise des maîtres d'hôtel . . . . .	2,000 —
— dons. . . . .	3,000 —
— aumônes . . . . .	3,600 —
— remplacement de chevaux . . . . .	3,000 —
— sergent d'armes . . . . .	3,000 —
Soit en tout. . . . .	<u>60,000 livres.</u>

Les receveurs ou leurs clercs se rendaient aux assises des baillis et y recevaient les titres et les exploits dont ils devaient poursuivre le recouvrement. Ils ne devaient faire connaître la valeur et l'état de leurs recettes et le montant de leurs envois de fonds qu'aux trésoriers de France ou à leur souverain, et ne fournir aucun renseignement qui puisse provoquer des demandes de faveurs ou de concessions ; les fonctions d'administrateur étaient confondues avec celles de comptable, puisque les receveurs étaient chargés d'affermir les biens et de veiller à l'entretien des édifices.

Supprimés par un édit de novembre 1323, les receveurs ne rendirent pas aux baillis leurs attributions et l'édit fut rapporté.

\* \*

A la fin de son règne, le 19 janvier 1314, Philippe le Bel, entouré de ses trois fils, de ses deux oncles et d'Enguerrand de Marigny, tint un grand conseil où il déterminait les recettes qui seraient versées au Temple et à la caisse du Louvre et les dépenses qui seraient faites sur chacun de ces deux trésors ; c'est à tort qu'on a qualifié du nom de *budget* cette répartition : la condition organique d'un budget réside dans les prévisions de recettes et de dépenses, évaluations qui ne pouvaient être faites à cette époque.

Nous trouvons dans une instruction de la Chambre des comptes au bailli de Cotentin, instruction sans date que M. Vuitry attribue à Charles le Bel et dont Monteil fait remonter la publication à Philippe le Bel, le tableau complet de la gestion des receveurs en résumant leurs recettes et leurs dépenses. Ce document se termine par le détail des impôts extraordinaires levés sous Philippe le Bel depuis 1295 jusqu'en 1314. Le total de ces impôts s'est élevé à 10,625,000 livres ; ce qui ferait en francs, d'après les calculs que nous avons indiqués plus haut, 955 millions de notre monnaie.

En ajoutant à cette somme le produit des impôts levés pour la guerre d'Aragon, de l'aide pour le mariage d'Isabelle et de la chevalerie de Louis X, de l'altération des monnaies postérieurement à 1296, etc., on arrive à 1,100 millions.

Les budgets communaux à cette époque seraient aussi bien intéressants à connaître : Monteil donne les développements de celui d'Abbeville en 1365. Les recettes s'élevaient à 8,767 livres, soit 420,736 fr. pour une ville qui ne devait pas compter plus de 20,000 hab., et 8,400 livres 12 s. 10 d. en dépenses, soit au pouvoir actuel de l'argent, 403,200 fr.

Philippe le Bel avait réuni les États généraux successivement à Notre-Dame en 1302, à propos de ses démêlés avec Boniface VIII ; deux fois en 1303 au Louvre ; en 1308 à Tours, à propos du procès des Templiers, et enfin en 1313, dans la cour du Palais, à l'occasion des embarras du Trésor. Les États étaient appelés à délibérer sur l'action des subsides destinés à alimenter l'administration du royaume ou à assurer les dépenses du pouvoir royal. Ce roi avait déjà fait l'essai d'un impôt que ses sujets avaient refusé d'acquiescer, les États généraux le votèrent ; c'est ainsi que se trouva consacré ce principe du consentement libre et nécessaire des trois ordres du royaume pour la levée de l'impôt. Cette formule qui resta encore longtemps lettre morte, reparut souvent dans notre histoire comme une revendication libérale et ne trouva enfin sa définitive et glorieuse application que dans l'œuvre gigantesque et héroïque de la Révolution française. Sous Jean le Bon en 1355, les États accordèrent les subsides demandés et obtinrent, grâce au prévôt des marchands, Étienne Marcel, des concessions qui auraient donné au pouvoir la forme d'un régime représentatif, puisque l'administration des finances était entre les mains d'une commission des États.

En 1356, les États de la Langue d'Oc se réunirent à Toulouse et ceux de la Langue d'Oil à Paris. Vous connaissez tous la résistance au pouvoir central de Robert le Coq et d'Étienne Marcel. Les États accordèrent les subsides demandés pour la défense du pays pendant la captivité du roi Jean, mais à la condition que les anciennes libertés seraient rétablies, que le dauphin Charles livrerait pour être

jugés, ses principaux conseillers devenus odieux par leur tyrannie et leurs exactions, et que ce jeune prince se soumettrait à la direction et à la surveillance d'une commission nommée par les États et composée de 4 prélats, 12 nobles et 12 bourgeois. Le dauphin promit de donner une réponse à la prochaine assemblée qu'il convoquerait. L'année suivante, les États s'engagèrent à lever une armée de 30,000 h., exigeant le renvoi de 22 grands dignitaires; ils stipulèrent le droit de s'assembler deux fois, *sans convocation*, de créer une commission de 36 membres pour administrer le royaume, d'envoyer dans les provinces des commissaires munis de pleins pouvoirs pour réformer et administrer, ils demandèrent encore l'abolition des offices de judicature et des tribunaux d'exception, l'inaliénabilité des biens de la couronne, etc. Le dauphin consentit à tout. La commission des États s'empara du pouvoir et l'exerça avec une grande énergie, mais cette révolution toute parisienne fut paralysée par l'esprit rétrograde et jaloux de la province et définitivement anéantie par la mort d'Étienne Marcel.

Charles V supprima à la fin de son règne l'impôt direct qu'il avait organisé. Il avait précisé le mode d'acquittement de chaque contribution : des officiers réformateurs avaient été investis de la mission de parcourir les provinces pour y redresser les malversations et punir « sur-le-champ » les auteurs des méfaits. La sagesse de Charles V et la puissance de du Guesclin avaient donné à la France quelques années de bonne administration, bientôt suivies des embarras d'une régence, des désordres d'un gouvernement sans règle, des dilapidations de tout genre ; la folie du roi, les guerres sanglantes des princes, la guerre implacable des partis, l'invasion étrangère triomphante et maîtresse de la plus grande partie du royaume, puis la trop courte mais si glorieuse épopée de Jeanne d'Arc signalent cette période. Enfin, la France épuisée abandonne au roi le soin et les moyens de former une armée régulière et permanente qui garantisse l'ordre au lieu de le troubler et qui complète l'œuvre nationale en affranchissant le pays de la domination étrangère (1).

Nous voudrions bien pouvoir nous étendre — mais le temps nous fait défaut — sur le rôle de Louis XI et sur la situation fiscale qui résulta de sa lutte énergique contre la féodalité ; l'administration du cardinal la Ballue est connue et tristement popularisée. Le règne de Charles VIII vit enfin éclore un mode de comptabilité : la reddition des comptes dut dès lors être effectuée dans une forme déterminée.

Arrivons-en à la Renaissance. François I<sup>er</sup> pour parer aux inconvénients qui résultaient de la dispersion des agents du fisc dans les provinces et du manque de direction, d'ordre et d'unité, remplaça les baillis et les sénéchaux par 16 receveurs généraux qui exercèrent dans 16 généralités (2) et furent chargés de centraliser les deniers de toute espèce et de les remettre au trésorier de l'Épargne. Le gage des receveurs généraux était de 1,200 livres tournois. Henri III créa un bureau de

---

(1) Sous Charles VII, la taille varia de 1,200,000 livres à 1,800,000 livres. Les aides, gabelles, traites foraines et divers produits domaniaux s'élevèrent à 500,000 livres. Sous Louis XI, la taille monta à 4,400,000 livres; l'importance des taxes est plus difficile à apprécier. Entre les États qui en 1484 les estimaient à 1,900,000 livres et le chancelier qui les fixait à 755,000, on peut croire qu'elles atteignaient en réalité environ un million. Après 1484 la taille descend à 1,500,000 livres, puis remonte à 1,800,000 livres et à 2,500,000 livres. Sous Louis XII (1498-1515) elle s'abaisse encore et se fixe à 2 millions, à ce moment les taxes étaient de 1,500,000 livres.

(2) Henri II en porta le nombre à 17. Ces généralités étaient celles d'Agen, Aix, Amiens, Bourges, Caen, Châlons, Dijon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Paris, Poitiers, Rouen, Tours, Issoire.

finances qui se réunissait tous les ans, vers le mois d'octobre, dans chaque généralité. Ce bureau était composé de deux trésoriers des domaines, du receveur général, du garde du Trésor, d'un greffier et d'un huissier. Ce conseil avait le triple rôle de répartir l'impôt, de juger la gestion des employés et de statuer sur les réclamations des contribuables. Les états de répartition fixés, les receveurs généraux souscrivaient par avance des *rescriptions* pour une partie ou la totalité de la somme à recouvrer et les remettaient au Trésor qui se chargeait de les négocier. Les fonctions de receveur général s'achetaient à prix d'argent, aussi leur nombre fut-il augmenté sous les règnes suivants. Il y en eut 17 sous Henri II, puis 20 ; à la Révolution on en comptait 48. Ces charges rapportaient à l'État 36,400,000 livres. Elles furent successivement alternatives, triennales et même quadriennales, sous prétexte que les receveurs généraux à la fin d'un exercice étaient trop occupés de la reddition de leurs comptes pour pouvoir gérer l'exercice suivant. Ils possédèrent chacun une caisse particulière jusqu'au règne de Louis XVI, où Necker les fit remplacer par douze personnes qui agirent collectivement et eurent une caisse commune (1).

Les receveurs généraux percevaient la taille, les vingtièmes et la capitation. Les gabelles, la vente du tabac, la régie des droits à l'entrée, à la sortie et à la circulation des marchandises, les entrées de Paris, les aides du plat pays et les salines étaient affermées aux fermiers généraux qui servaient à l'État une redevance fixe.

François I<sup>er</sup> avait rétabli les états ou ordonnances au comptant. Ces états étaient certifiés par le conseil des ministres et se référaient à l'origine aux dépenses diplomatiques ; dans la suite ils comportèrent des dépenses de toute sorte. La Chambre des comptes devait les juger sans justification.

Henri II par son ordonnance de 1551, en réunissant les fonctions des généraux et des trésoriers des finances, créa les trésoriers généraux qui devaient rendre compte :

1° Aux gens du conseil privé ou « aultres gens à ce délèguez ».

2° Au trésorier de l'Épargne.

3° Au receveur général, étant « soubz sa charge ».

L'ordonnance de Villers-Cotterets de décembre 1552 enjoignit aux receveurs généraux de faire parvenir les fonds au trésorier de l'Épargne « à leurs risques et périls ».

Cette ordonnance portait que les trésoriers généraux s'appelleraient « trésoriers de France » et généraux de finances. L'article 6 donnait droit de préséance aux trésoriers sur les « maistres d'hôtel, échansons, panetiers, valets tranchants et maistres des comptes dans les assemblées ».

(1) Situation de la taille et des taxes à cette époque (produits moyens) :

	Taille.	Taxes.
François I <sup>er</sup> (1515-1547) . . . . .	{ 1523 — 3,567,000 . . . . . { 1547 — 4,600,000 . . . . .	{ } 2,400,000
Henri II (1547-1559) . . . . .	{ 6,492,000, mais 9,545,000 avec les acces- soires, c'est-à-dire impôts sur les clochers et contributions des villes, des emprunts forcés }	{ } 4,000,000
François II et Charles IX (1559-1574). . . . .	8,250,000 . . . . .	Idem.
Henri III (1574-1589) . . . . .	16,000,000 en 1588 . . . . .	6,000,000 (2)

Notons qu'à l'époque de François I<sup>er</sup> le taux de la gabelle avait été triplé.

Henri III (ord. de mars 1584) établit une chambre de justice contre les financiers. Cette chambre fut supprimée en 1585 (Isambert, t. XIV, p. 591 et 695). On obtint des financiers, par l'intermédiaire de cette chambre, une somme de 200,000 écus, à titre de composition et 40,000 écus pour frais de justice. Nous trouvons des chambres de justice du même genre fonctionnant en 1597, en 1601 et 1607. Celle de 1597 avait produit 3,600,000 livres, celle de 1607 ne produisit que 1,200,000 livres. Richelieu en institua une autre en octobre 1624 qui fut révoquée en juin 1625. Il voulait, à la fois, dit M. Clamageran, contenir les contribuables et ceux qui les exploitaient, effrayer les uns et endormir les autres : « Les peuples, disait-il, chargés à l'extrémité estimeraient être soulagés par la saignée de telles gens. » Cette taxe produisit onze millions. D'autres chambres de justice furent encore instituées en 1661 et en 1716.

Mais n'anticipons pas sur les événements. Nous avons à étudier des règnes importants, Henri IV et Louis XIV et les grands ministres Sully et Colbert.

Dès avant les réformes apportées par Sully, on trouvait, en France, trois classes d'agents : les uns dont les services s'étendaient aussi bien aux recettes qu'aux dépenses, certains autres qui n'étaient que receveurs, d'autres enfin qui n'étaient que payeurs.

La première classe comprenait les receveurs généraux créés par François I<sup>er</sup>. La seconde classe était composée des payeurs des services publics, du taillon, de l'ordinaire et de l'extraordinaire des guerres, des payeurs de la maison du roi et des maisons royales, des chambres et parlements et des payeurs des réparations de villes et châteaux, etc. Les receveurs des amendes, les receveurs des restes, les receveurs de l'impôt sur les greniers à sel pour paiement des présidiaux, le trésorier des parties casuelles, les receveurs de la garde des ponts, des péages, des entrées de Lyon étaient compris dans la 3<sup>e</sup> classe. Déjà, sous l'ancienne monarchie, les payeurs devaient se faire produire les preuves justificatives. C'est ainsi que nous voyons, au sujet de travaux exécutés dans les châteaux royaux, un ordre par lequel « il faut que ledit receveur général prenne garde si c'est pour un premier « ou parfait paiement d'ouvrage ; à cause qu'il est nécessaire (outre l'ordonnance « et quittance) retirer, en ce cas, copie des marchez faits avec l'ouvrier dénommé « en ladite ordonnance de l'ouvrage y mentionné ; avec certification (si c'est « parfait paiement) de la visitation de la besongne, comme elle a esté trovée bien « et deuement faite », — puis, au sujet des professeurs du Collège de France « pour « le paiement des gaiges des lecteurs du Roy ès-sciences, faut retirer outre leur « quittance, certification du recteur de l'université ou plus ancien d'eux, comme « durant l'année, ils ont bien et deuement fait les lectures qu'ils sont tenus de « faire. » C'est ce qu'on appellerait aujourd'hui un certificat d'exercice, comme il en est délivré pour le traitement des desservants et des instituteurs.

Enfin, M. Callery, dans son *Histoire des institutions financières de la France*, cite un des extraits « pour le paiement des gaiges des trésoriers et généraux, faut, « outre leur quittance, le procès-verbal de leurs chevauchées ; pour le contre-« roolleur général faut aussi l'acte de présentation de son contre-roole, en la « chambre des comptes... ; en cas de nouvelleté de provision d'office des trésoriers « de France, faut qu'ils soient receus, ayant presté à la chambre le serment et « outre aux receveurs généraux bailler caution, etc., etc. ».

La distinction entre les ordonnances de paiement et de délégation n'existait pas

sous l'ancien régime. Les ordonnances des ministres étaient signées par le roi et transmises au trésorier de l'Épargne. Les trésoriers généraux ordonnaient, en bloc, la plupart des dépenses, au moyen d'*états par estimation*, envoyés annuellement à leurs subordonnés ; les receveurs généraux à qui ces états étaient adressés devenaient des ordonnateurs secondaires. Il en résultait une confusion entre les fonctions d'ordonnateurs et de payeurs exercées par les receveurs généraux. De là ces abus de paiement, ces attermolements si nombreux, ces erreurs volontaires, ces fraudes si faciles à dissimuler et qui se commettaient presque impunément, malgré le contrôle de l'administration et de la chambre des comptes. Le roi était dans certains cas ordonnateur des mandements et acquis patents (acquis au comptant) : c'étaient des gratifications, dons ou emprunts, remises ou taxes d'impôts.

Nous verrons plus tard Mazarin se faire acquitter ainsi 20 millions par an au Trésor public ; un jour, il se fit même rembourser par le surintendant des finances de prétendues dettes de l'État dont il avait, disait-il, fait l'avance, mais « dont il avait négligé de se faire remettre les titres ». (Montcloux, *Comptabilité publique.*)

Le paiement d'une dépense était subordonné à deux conditions principales :

1° La production de pièces justificatives ;

2° La nécessité d'effectuer cette opération dans le plus court délai possible.

Dès le xvi<sup>e</sup> siècle, les pièces justificatives étaient annexées aux comptes des receveurs et venaient appuyer ce compte et affirmer la régularité des mandats.

Les ordonnances de septembre 1552, art. 2 ; 4 mai 1564 et novembre 1570 prescrivait à chaque comptable de transmettre en fin d'année au trésorier général un compte exact des recettes et des dépenses qu'il avait effectuées, en mentionnant les restes à recouvrer et en y joignant les pièces justificatives. Après la vérification du trésorier général, ces états (comptes de gestion) prenaient le nom d'*états au vrai*.

Il n'était pas aisé, pour la chambre des comptes, de reconnaître l'exactitude de ces états qui n'étaient que des relevés de caisse et ne comprenaient pas les licences litigieuses, ni les produits éventuels du domaine, des aides, des gabelles ; il n'existait de plus aucune distinction entre les exercices. Il en résultait que les recettes et souvent les dépenses étaient difficiles à contrôler.

Les modes de comptabilité n'étaient pas uniformes : Sully avait repoussé les propositions du Brugeois Simon Stevin qui avait adressé à tous les États de l'Europe un projet de comptabilité en partie double. Il ne faudra pas moins de deux siècles (1806) pour que cette réforme soit mise en application.

Sully apportait un certain puritanisme à ne recevoir de gratifications que par un don direct et public du roi. C'est ainsi qu'il refusa le pot de vin de 8,000 écus qu'un certain Robin lui offrit, s'il consentait à lui accorder pour 246,000 livres les offices triennaux de Tours et d'Orléans. Sully le renvoya et vendit les offices 240,000 livres (1).

---

(1) Pour les amateurs d'anecdotes, nous citons un extrait tiré du premier volume des *Historiettes* de Tallemant des Réaux :

« Quand le roi fit M. de Sully surintendant, cet homme, par bravoure, fit un inventaire de ses biens qu'il donna à Sa Majesté, jurant qu'il ne voulait que vivre de ses appointements et profiter de l'épargne de son revenu qui ne consistait qu'en la terre de Rosny. Mais aussitôt il se mit à faire de grandes acquisitions, et tout le monde se moquait de son bel inventaire. Le roi témoigna assez ce qu'il en pensait, car M. de Sully ayant un jour bronché dans la cour du Louvre, en le voulant saluer comme il était sur un balcon, il dit à ceux qui étaient auprès de lui : qu'ils ne s'en étonnassent pas, et que si le plus fort de ses Suisses avait autant de pots de vin dans la tête, il serait tombé tout de son long. »

Il se rendit lui-même dans les généralités et avec une patience et une sagacité admirables se mit à rechercher les fraudes. Il avait fait constater par les receveurs le montant des sommes expédiées par eux au Trésor; comparant ces sommes avec celles que le trésorier général d'Incarville avait portées sur ses registres, il y releva une différence de 80,000 écus; d'Incarville nia le déficit, mais il fut confondu par la vue des pièces émanées des receveurs et secrètement gardées par Sully.

Il apportait donc, comme on le voit, un grand souci dans le contrôle des choses publiques. Il entreprit, de 1596 à 1601, une vaste enquête sur les finances et ne se lassait pas de dresser pour le roi et pour lui des mémoires statistiques. Il prescrivit aux comptables la tenue d'un *registre-journal*, d'après un modèle uniforme. Il fit procéder à une nouvelle mise en adjudication des fermes aux enchères publiques et il exerça une surveillance incessante pour obtenir la prompte rentrée des deniers publics, le paiement exact des sommes dues à l'État et l'acquittement par celui-ci de toutes ses dettes. Des vérifications très scrupuleuses eurent lieu pour tous les états de recettes et de dépenses par les soins du ministre lui-même ou au moins sous son contrôle immédiat, sans se fier à la vérification faite à la chambre des comptes.

Mais toutes ces mesures ne purent suffire à donner des traditions de probité aux financiers, et Sully se plaignait en 1607 de dilapidations nouvelles et signalait comme complices les membres de la chambre des comptes.

Sous Louis XIII, l'assemblée des notables est ouverte par le rapport du surintendant d'Effiat. Il y est aussi donné connaissance officieusement de la lettre que Richelieu avait fait écrire au roi par le prince de Condé sur « le grand dessein du sel, l'unique moyen de soulager le peuple ».

Nous lisons à ce sujet, dans le *Mercure de France* (tome XII, 1726, page 792), le rapport d'Effiat: « Ainsi vous verrez que le feu roi faisoit toujours sa dépense plus faible que sa recette de 3 à 4 millions de livres pour avoir de quoi fournir à toutes les dépenses inopinées; et en outre faisoit entrer sa recette du *bon ménage* (1) qu'il pouvoit faire pendant l'année par moyens extraordinaires, et ce qui se trouvoit rester de bon, les charges acquittées, étoit mis en réserve, c'est de là qu'est provenue la somme qui s'est trouvée dans la Bastille après sa mort qui montoit à 5 millions tant de mil livres et environ 2 millions qui demeuroient entre les mains du trésorier de l'Épargne en exercice, pour faire ses avances, lesquels 7 millions étoient le fruit de dix années paisibles depuis son retour de Savoye. »

D'Effiat montre les inconvénients du système des anticipations. Vains conseils! A la mort de cet habile et infatigable surintendant, la dette, qui avait été presque en entier amortie par Sully, se montait à 250 millions.

Les dépenses s'élevèrent, de 1626 à 1630, à 204,400,000 livres (41 millions par an).

Bullion et Bouthillier succédèrent à d'Effiat: nous croyons devoir citer l'opinion de Tallemant des Réaux (2) sur ces surintendants. « Cette madame de Sault fit avoir à Bullion l'intendance de l'armée de M. le connétable de Lesdiguières, et il n'y fit pas mal ses affaires. Le connétable et lui s'entendaient fort bien. Le cardinal de Richelieu le fit après surintendant des finances (3) avec M. Bouthillier, père de

---

(1) On entendait par *bon ménage*, le règlement scrupuleux des comptabilités présenté par les trésoriers, receveurs, fermiers et traitants.

(2) Tallemant des Réaux, *les Historiettes*, 2<sup>e</sup> édit., Garnier, 1861, t. III, p. 6.

(3) En 1632.



M. de Chavigny, mais Bullion faisait quasi tout. C'était un habile homme et qui avait plus d'ordre que tous ceux qui sont venus depuis ; il disait : « Fermez-moi deux « bouches, la maison de Son Éminence et l'artillerie, après je répondrai bien du « reste. » Cependant, on m'a assuré que quand les premiers louis d'or furent faits, il dit à ses bons amis : « Prenez-en tant que vous en pourrez porter dans vos poches. » Bautru fut celui qui en porta le plus. Il en eut trois mille six cents. Le bonhomme Senecterre en était, je doute de cela (1). »

Richelieu et plus tard Mazarin négligent la surveillance des finances.

Le surintendant de Louis XIV, Fouquet, confondant ses deniers propres avec ceux du roi, faisait des avances supposées, avait son intérêt dans les fermes et traités et recevait des pensions des fermiers et traitants. Nous savons qu'il faisait des prodigalités, donnait 12,000 livres de gages et en faisait 100,000 aux femmes de la chambre de la reine, autant au marquis de Créquy, 200,000 au duc de Brancas, autant au duc de Richelieu.

La disgrâce éclatante de ce fastueux surintendant est trop connue de tous pour que j'en rappelle les détails, bornons-nous à en signaler les conséquences et notamment l'ordonnance de Fontainebleau du 15 septembre 1661. Ce document des plus importants nous montre l'intention du roi de diriger lui-même les finances, de signer les expéditions soit pour la recette, soit pour la dépense. Cette ordonnance organise le conseil royal, composé d'un chef et de 3 conseillers dont un intendant des finances (au besoin, le chancelier pouvait être appelé dans ce conseil). La fonction de chef du conseil était purement honorifique, on la conféra au maréchal de Villeroi. L'intendant y exerçait une action prépondérante par ses rapports avec les agents du fisc qui lui remettaient tous les comptes de recettes ; c'est lui aussi qui vérifiait et soumettait au roi toutes les ordonnances de dépenses. Il tenait les registres de toutes ses opérations.

Colbert avait une intelligence pénétrante et lucide, un jugement sain, une puissance de travail prodigieuse, une activité incroyable, un caractère ferme et résolu ; il était capable de discerner les plus fins détails d'une affaire et de préparer les plus vastes plans. Il consacra pendant dix ans ses plus belles facultés à édifier la fortune de Mazarin. On souffre, quand on lit sa correspondance avec le cardinal, de le voir si souvent complice de la fraude, déguisant une flatterie sous l'apparence d'un blâme : il reproche à son maître de « se ruiner pour le bien de l'État » (lettre du 27 juin 1654) ; il le félicite des 400,000 livres que M. de la Vieuville lui donne pour la surintendance (24 juillet 1651) ; il se plaint de la déclaration royale qui en 1648 avait limité à trois millions les ordonnances au comptant ; il dit que ces ordonnances servent de remède à « tous les maux » (2), que pour régulariser les dépenses

---

(1) On m'a dit depuis que cela était vrai et qu'il le fit pour gagner Senecterre. (Note de Tallemant.)

(2) Après la mort de Mazarin, Colbert retrouve son indépendance. Il nous paraît intéressant de citer une lettre, jusque-là inédite, qu'il écrivit au roi le 17 août 1663. Nous trouvons ce précieux document dans la *Revue des chefs-d'œuvre* (mars 1884), qui l'a publié d'après les papiers provenant de la succession de M. le B<sup>on</sup> de Monthyon :

« Je vois une si grande quantité d'ordonnances qui viennent de toutes parts, que je me sens obligé de dire à Votre Majesté qu'il serait absolument nécessaire de faire un projet, le plus exact qu'il se pourra, de toutes les dépenses qui sont à faire pour le siège de Marsal, afin que Votre Majesté étant informée, comme elle est de toute la recette, elle juge ce qui se peut et ce qui ne se peut pas, étant impossible de trouver rien à emprunter à présent, non seulement à cause de la longueur de la chambre de justice, mais

irrégulières, à défaut de comptant, il faut faire bien des faussetés (8 juillet 1651); il avertit Son Éminence qu'il lui envoie un compte-peu intelligible, l'ayant fourni en la forme la plus favorable pour être reçu du public (16 octobre 1652); puis quand Mazarin se décide à prendre, pour remboursement de ses prétendues avances, les recettes d'une élection ou d'une généralité, il lui fait allouer à titre de non-valeurs des remises excessives (décembre 1658, 5 janvier et 31 août 1659).

Colbert appliqua les réformes aux sources mêmes de l'impôt : l'agriculture, l'industrie et le commerce. Il réduisit la dette de 52 à 32 millions, abaissa de 53 à 35 millions le produit de la taille, le plus lourd des impôts, et cependant le revenu monta de 89 à 115 millions par la suppression des abus et le développement de la richesse publique. On trouve à la Bibliothèque nationale un mémoire manuscrit de Colbert dirigé contre Fouquet; son programme y est bien détaillé :

1° La maxime d'ordre sera substituée à la maxime de confusion, et dans ce but il décide la suppression de la surintendance et la remise au roi ou au cardinal de la direction des affaires fiscales ;

2° Institution d'une chambre de justice pour punir les financiers coupables, leur faire rendre gorge et intimider les autres ;

3° Rétablissement de l'égalité dans la répartition des tailles par la restriction des privilèges et l'intervention énergique des intendants ;

4° Diminution des frais de perception et amélioration du recouvrement ;

5° Remboursement des offices inutiles ;

6° Suppression des remises, rachat des rentes et des revenus aliénés.

Il créa pour la comptabilité trois registres :

1° Le *Registre-Journal*, mentionnant par ordre de date les recettes et les dépenses ;

2° Le *Registre des dépenses*, mentionnant les dépenses par ordre de matières, avec l'indication des fonds sur lesquels elles étaient assignées ;

3° Le *Registre des fonds*, qui indiquait les recettes par ordre de matières, avec l'indication des dépenses assignées sur chaque article.

Ces trois registres, comme on voit, se contrôlaient l'un l'autre. Tous les mois on rédigeait pour le roi un abrégé des registres; celui-ci tenait pour l'année courante la situation avec la comparaison de l'année précédente. Au mois d'octobre de chaque année, on déterminait le budget provisoire de l'année suivante et au mois de février on réglait, par un *état au vrai*, le budget de l'année précédente.

Les recettes prévues par les engagements des receveurs et des fermiers étaient fixées à l'avance sur un état remis mensuellement au garde du Trésor qui avait succédé au trésorier de l'Épargne. Colbert vérifiait tous les mois le registre du garde du Trésor, le roi le vérifiait tous les 6 mois.

Colbert déploya, pendant cette seconde période de son ministère, une grande acti-

---

encore plus à cause de la misère des peuples, qui va être extrême cette année par le mauvais temps qu'il fait; en sorte qu'il ne faut pas faire état de tirer les tailles et les prix des fermes sans de grandes diminutions, mais même pour sauver les peuples de cette misère et de la disette, qui sera presque universelle, il sera nécessaire de faire les achats de blé beaucoup plus considérables qu'en 1662. »

« Le roi répond. . . . . Je ne sais si on vous parle beaucoup d'ordonnances, mais je sais bien que je n'en ai pas fait donner beaucoup; et je prendrai garde à l'avenir, plus que par le passé, de commander qu'on n'en expédie, à moins qu'il ne soit tout à fait nécessaire.

« Et pour la dépense du siège, il n'y a rien à ajouter à ce qu'on vous a dit. »

tivité et une volonté personnelle des plus opiniâtres. Malheureusement, le goût des conquêtes amena la prédominance de Louvois, et Louis XIV, pour satisfaire son ambition et sa vanité, poussé aussi par des considérations de religion, prépara la guerre de Hollande en distribuant aux divers États des subsides au détriment du Trésor de la France, pour les détacher des Pays-Bas.

On lit dans les Mémoires du marquis de Pomponne (publiés d'après un manuscrit inédit de la bibliothèque de la Chambre des députés, par M. Mavidal), que toute l'Europe était à vendre et que Louis s'inquiétait peu de ruiner la France pour faciliter sa vengeance. Il donna donc au grand Électeur 800,000 livres, plus une pension de 30,000 écus par an ; au duc de Hanovre d'abord 10,000 écus, puis 40,000 écus par mois ; à l'évêque d'Osnabruck, une pension de 5,000 écus ; au duc de Zell, 20,000 écus par an ; à l'Électeur de Saxe, 50,000 livres par an ; 5,000 écus par an au duc de Neubourg ; à l'évêque de Munster, 20,000 écus par mois ; au roi de Pologne, 200,000 livres une fois payées et des subsides pour ses troupes ; au roi d'Angleterre (1), 3 millions par an, plus 2 millions une fois payés ; en outre, il lui

---

(1) L'ambassadeur n'était pas oublié non plus, comme nous le voyons par la correspondance inédite du roi à Colbert. (*Revue des chefs-d'œuvre*, mai 1884, p. 499 et suiv.)

*Le roi à Colbert.*

Péronne, 6 avril 1673.

.....  
Pomponne m'a dit que l'ambassadeur d'Angleterre n'était pas content du présent que je lui ai fait. Il n'y a pas moyen de le changer ; mais comme sa femme s'en retourne en Angleterre, je crois qu'il faut lui en faire un au nom de la reine qui soit capable de la contenter. Songez-y donc, et faites bien exécuter mes intentions qui sont qu'il soit comme ceux que j'ai accoutumé de faire.

LOUIS.

*Colbert au roi.*

Paris, 8 mai 1673.

.....  
J'exécuterai les ordres que Votre Majesté m'a donnés sur le sujet de M<sup>me</sup> de Guise et sur le présent à faire au nom de la reine à l'ambassadrice d'Angleterre qui sera de 10,000 à 12,000 livres.

*Réponse du roi.*

Arras, 11 mai 1673.

.....  
Je ne sais si le présent de l'ambassadrice ne serait pas mieux d'être un peu plus fort, c'est-à-dire de 15,000 ou 16,000 livres.

*Colbert au roi.*

A Sceaux, le 15 mai 1673.

Le présent donné à l'ambassadrice d'Angleterre de la part de la reine était une table de bracelet de 10,000 livres, en sorte que le présent entier était de 20,000 livres. J'ai fait dire à M. de Bonneuil de retirer ce bracelet pour donner un autre présent de 16,000 ou 18,000 livres, suivant l'ordre de Votre Majesté.

*Réponse du roi.*

Courtray, 19 mai 1673.

.....  
J'approuve ce que vous avez fait à l'égard de l'ambassadrice d'Angleterre ; ce que vous avez mandé à Arnoul est très à propos.

.....  
Vous savez que sur les finances j'approuve toujours ce que vous faites et m'en trouve bien.

LOUIS.

*Colbert au roi.*

Paris, 18 mai 1673.

Sur l'ordre que Votre Majesté m'a donné d'augmenter le présent de l'ambassadrice d'Angleterre, j'ai tenté de faire retirer la table de bracelet qui lui a été donnée ; mais il m'a été rapporté qu'elle l'avait trouvée si belle, qu'il serait difficile de la retirer sans lui donner du déplaisir. J'ai trouvé plus de facilité à retirer la boîte de diamants de l'ambassadeur, et il lui en a été donné une autre qui coûte 18,000 livres

donna un peu plus tard, une somme de 6 millions. Il achète, en même temps, la Suisse, la Hongrie ; les ministres de Charles II reçoivent aussi des pensions pour susciter à leur maître des difficultés intérieures qui le contraignent à rester le vassal et le valet du roi de France. Voilà toute l'Europe achetée et Louis XIV hors d'inquiétude.

Malgré tout, cinq ans après la paix de Nimègue, la plupart des aliénations étaient dégagées et les offices inutiles créés par la guerre remboursés, les anticipations n'étaient plus que de 7 millions, la caisse des emprunts ne devait que 27 millions, enfin la dette publique constituée était réduite à 8 millions.

Nous savons que Colbert était l'ennemi des emprunts. Jouville prétend même qu'il avait fait rendre un édit portant peine de mort contre quiconque prêterait de l'argent au roi. Mais, pendant la guerre de Hollande, les instances de Louvois l'emportèrent sur la sage réserve de Colbert.

Le président de Lamoignon appuya l'avis du ministre de la guerre et le fit adopter par le conseil du roi. « Vous triomphez, lui dit Colbert ; vous pensez avoir fait l'action d'un homme de bien ; eh ! ne savais-je pas comme vous que le roi trouverait de l'argent à emprunter ? Mais je me gardais avec soin de le dire ; voilà donc la voie des emprunts ouverte ! Quel moyen restera-t-il désormais d'arrêter le roi dans ses dépenses ? Après les emprunts, il faudra des impôts pour les payer, et si les emprunts n'ont point de bornes, les impôts n'en auront pas davantage (1). »

Disgracié par le roi, il dit à son lit de mort : « Si j'avais fait pour Dieu ce que j'ai fait pour cet homme-là, je serais sauvé deux fois et je ne sais ce que je vais devenir. »

Aucun des successeurs de Colbert ne parvint à rétablir l'économie dans les finances.

Sous Lepeletier et Pontchartrain, les énormes frais de la guerre, qui s'élevaient à 703,418,000 fr., ne purent être couverts malgré les dons des villes, du clergé et des particuliers, en dépit aussi de la refonte et de l'altération des monnaies dont le

---

à Votre Majesté, ce qui paraît plus de 30,000 livres, en sorte qu'avec la table de bracelet le présent aura coûté à Votre Majesté 28,000 livres et sera toujours estimé 40,000 livres.

*Le roi à Colbert.*

Au camp de Reist, 7 juillet 1673.

.....  
J'ai ici trois ambassadeurs extraordinaires d'Angleterre à qui il faut des présents plus forts que ceux que j'ai ; c'est pourquoi il m'en faut envoyer de convenables à ceux à qui je dois les faire qui sont les ducs de Montmouth et Longwingan et le comte Barlington qui a toute la confiance de son maître. Songez à les faire préparer, et comme je doute que leur séjour sera assez long ici retenez-les jusqu'à ce que je vous mande ce que vous en devez faire.

Il les faut très beaux.

Envoyez encore quelques boîtes de portraits ordinaires, car j'ai peur d'en manquer, étant accablé d'envoyés de plusieurs princes.

*Colbert au roi.*

A Paris, le 19 juillet 1673.

.....  
Je ferai passer les 30,000 livres de gratifications extraordinaires que Votre Majesté a accordé à M. le prince Guillaume. (Il s'agit ici de Guillaume Henri de Nassau, prince d'Orange.)

(1) Rappelons ici l'extrait d'une lettre de Colbert à Louis XIV : « Un repas inutile de mille écus me fait une peine incroyable, et lorsqu'il est question de millions d'or pour la Pologne, je vendrais tout mon bien, j'engagerais ma femme et mes enfants, et j'irais à pied toute ma vie pour y fournir, si c'était nécessaire. »

titre fut porté de 26 livres 15 sous à 29 livres 4 sous. Il en résulta un bénéfice de 40 millions.

La perception de tous les impôts était si onéreuse que l'État ne recevait pas la moitié de ce qu'il demandait aux citoyens ; il payait 100,000 percepteurs.

Pour nous rendre compte de la misère qui sévissait alors en France, reportons-nous aux appréciations de Vauban qui disait, dans la *Dîme royale*, que plus de la dixième partie du peuple était réduite à la mendicité et mendiait effectivement, que sur les neuf autres parties, il y en avait cinq qui n'étaient pas en état de faire l'aumône à celle-là, que des quatre autres qui restaient trois étaient fort malaisées, embarrassées de dettes et de procès, et que dans la dixième, où il comprenait tous les gens d'épée et de robe, ecclésiastiques et laïques, toute la noblesse et les gens munis d'offices militaires et civils, on ne pouvait compter sur 100,000 familles, parmi lesquelles Vauban estimait qu'il n'y en avait pas 10,000 fort à l'aise.

Son ouvrage de la *Dîme royale* valut à Vauban une disgrâce imméritée, puisque l'impôt qu'il proposait pouvait peut-être encore sauver les finances compromises. Ni Chamillard, ni Desmarets n'empêchèrent le déficit considérable que laissa à sa mort Louis XIV. — La dette était de 2,936 millions. — « Cette dette équivalait à près de 18 années du revenu public. Pour donner à notre dette actuelle les mêmes proportions, dit M. Clamageran (*Histoire de l'Impôt*, t. III, p. 119), il faudrait la porter au chiffre colossal de 48 milliards. »

Le régent promit, dans sa déclaration au Parlement du 2 septembre 1715, de rétablir le bon ordre dans les finances et de supprimer les dépenses superflues. Nous savons ce qu'il en advint de ces bonnes intentions.

La commission réformatrice nommée en 1717 fit un rapport sur l'ordre dans l'administration des finances : les fermiers devaient être à l'avenir assimilés par le service de leur comptabilité aux receveurs généraux, des états de recettes et de dépenses devaient être dressés, chaque dépense serait à l'avenir assignée sur un fonds particulier et enfin un véritable budget serait chaque année discuté d'avance par le Conseil, mais ces beaux projets n'empêchèrent pas le règne de Louis XV d'accroître encore le déficit. Le système de Law ne tarda pas à venir jeter le plus grand trouble dans les finances. Il serait facile d'établir, pour tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'échelle croissante des déficits qui amenèrent enfin Louis XVI, après la tenue des deux assemblées des notables, qui se montrèrent impuissantes à trouver un remède, à convoquer les États généraux. Louis XVI avait tour à tour confié le portefeuille des finances à Turgot, Necker, Calonne, au cardinal de Brienne.

Le Trésor public avait été organisé par l'édit de mars 1788 ; depuis cette époque jusqu'en 1791, le Trésor avait été administré par un intendant directeur.

Le cadre de cette conférence ne nous permet pas d'entrer dans tous les détails de l'histoire des finances sous la Révolution ; nous croyons utile pourtant de citer les chiffres du premier budget soumis aux États généraux. Ces chiffres constitueront en quelque sorte la *balance d'entrée* du régime intermédiaire.

Les recettes étaient évaluées à . . . . .	640,546,049 livres.
Les dépenses ordinaires et extraordinaires à	<u>633,153,041</u> —
Différence. . . . .	7,393,008 livres.

Ce budget, qui paraissait se solder en excédent, était en réalité en déficit de 350,000,000 de francs.

L'Assemblée Constituante sentit toute l'importance du rôle qui lui incombait, et c'est à la régénération des finances de la France qu'elle consacra ses séances les plus mémorables. Un décret de cette Assemblée de 1790 supprima la ferme générale et nomma un comité chargé de procéder à sa liquidation. Les receveurs généraux furent supprimés aussi et les contributions furent perçues par les soins de ce comité et au moyen de receveurs de district élus aux termes de la loi du 24 novembre 1790. Certains désordres ayant été reconnus, la loi du 24 septembre 1791 institua des payeurs de département nommés par les commissaires de la trésorerie, tout en laissant aux receveurs de district le soin d'acquitter les dépenses locales. Ce système avait été établi à titre provisoire en attendant que l'expérience permît de trouver les moyens de contrôle et la réinstallation d'un comptable unique.

Une loi organique du 13 novembre 1791 établit des commissaires de trésorerie qui étaient les chefs hiérarchiques des receveurs de district. Deux caisses principales furent constituées pour le service de la trésorerie nationale. Quinze jours après la fixation des crédits ouverts par l'Assemblée aux divers départements ministériels, chaque ministre était tenu de faire connaître aux commissaires de la trésorerie quelle serait la dépense de son département pour chaque mois de l'année; en cas de difficultés entre la trésorerie et les ministres, il en était référé à l'Assemblée.

Quatre payeurs principaux comptables, surveillés par quatre premiers commis contrôleurs, effectuaient leurs paiements en mandats sur l'une des deux caisses de distribution.

La Convention condamna à mort les fermiers généraux, et le lendemain les receveurs généraux allaient subir le même sort, sans l'influence de Cambon et l'intervention de Gaudin.

Ce dernier, qui prit plus tard le nom de duc de Gaëte, et dont nous allons apprécier dans un instant les services comme ministre des finances, raconte la scène de la Convention où il lui fut permis de sauver les agents du Trésor.

« En me rendant le soir à la trésorerie, j'avais entendu crier ce décret, je connaissais personnellement tous les receveurs généraux, parce qu'avant la Révolution, les recettes générales étaient placées dans mes attributions.

Effrayé de ce que je venais d'entendre, je me rendis de suite au comité des finances, je demandai au président comment il arrivait que les fermiers généraux et les receveurs généraux se trouvassent l'objet d'une même mesure lorsque leurs fonctions n'avaient rien de commun.

— Rien de commun! et que veux-tu dire?

— Je vais te l'expliquer.

Les fermiers généraux prenaient à bail la perception de certains droits dont ils devaient rendre une somme déterminée, le surplus leur appartenait.

Les receveurs généraux au contraire étaient seulement chargés de percevoir les contributions directes, comme vos receveurs de district les perçoivent aujourd'hui moyennant une remise au taux fixé par la loi. Nous parlions au milieu d'une réunion nombreuse et bruyante. Le président agite sa sonnette pour obtenir du silence et fait part à l'Assemblée de ce que je venais de lui apprendre. On se récrie, on veut que je sois dans l'erreur. J'insiste, je répète ce que j'avais dit au président, j'atteste la vérité sur l'honneur, et j'offre d'en rapporter preuve; enfin, on reste convaincu et le président dit à un des membres: « Puisqu'il en est ainsi, va

au bureau des procès-verbaux et efface le nom des receveurs généraux du décret rendu ce matin. »

Une loi du 5 fructidor an III (22 août 1795) chargea le Directoire exécutif de nommer les receveurs des impositions directes de chaque département. Les articles 315 à 325 sont consacrés à la trésorerie générale et à la comptabilité. 5 commissaires élus par le Conseil des Anciens sur une triple liste présentée par le Conseil des Cinq-Cents étaient chargés de surveiller les recettes, d'ordonner les mouvements de fonds et le paiement de toutes les dépenses, enfin, de tenir un compte ouvert des recettes et des dépenses, avec le receveur des contributions directes de chaque département, avec les différentes régies nationales et avec les payeurs des départements; 5 commissaires de la comptabilité devaient être élus aux mêmes époques et dans les mêmes conditions que ceux de la trésorerie nationale.

A propos des opérations du Trésor public à cette époque, nous lisons (1) dans les *Mémoires* du duc de Gaëte qu'avant le 18 brumaire, le ministre des finances présentait tous les dix jours, au *Directoire exécutif*, un *état de distribution* qui affectait au service des divers ministères un certain nombre de millions dont il n'existait pas, dans les premiers temps, un centime au Trésor.

Il ne pouvait payer qu'avec les recettes opérées dans la matinée même du jour où les paiements devaient se faire. La caisse s'ouvrait à deux heures et se fermait lorsqu'elle avait épuisé ses modiques ressources.

Les ministres n'en délivraient pas moins leurs ordonnances, comme si le Trésor public eût été dans l'abondance; et ces ordonnances jetées à profusion sur la place alimentaient un agiotage effréné qui ajoutait sans cesse au discrédit du Gouvernement.

« J'arrivai au ministère le jour où il était d'usage de présenter l'*état de distribution au directoire*, et l'on mit sous mes yeux celui qui avait été préparé pour la *décade* qui commençait afin que je le fisse autoriser par le *premier consul*.

« Je demandai l'état de situation du Trésor. On vint de voir ce qu'il possédait à cette époque, et le projet de *distribution* était comme à l'ordinaire de *plusieurs millions* !

« J'ajournai donc cette inutile mesure jusqu'à ce que j'eusse recueilli une somme effectuée sur laquelle la distribution que je proposerais pût être assise; et je n'en proposai depuis aucune qui ne fût en rapport avec les *recettes effectuées*.

« Il en résulta sans doute que le service se fit très péniblement dans les premiers temps et que l'on put se plaindre de lenteur dans l'expédition des ordonnances pour des services exécutés, de même que dans le paiement de celles qui avaient été antérieurement délivrées; mais du moins toute ordonnance *nouvellement expédiée* était *exactement acquittée*, et cette exactitude ramenait peu à peu la confiance qui diminua successivement les difficultés. »

Et plus loin (2), à propos de l'abus des marchés pour les fournitures sous le Directoire, le même ministre raconte qu'un simple marché passé avec un ministère pour une fourniture de quelque importance était alors un moyen de fortune. Sur la représentation de ce marché, le ministère des finances donnait, sur une partie de revenu, une *délégation* proportionnée à la *valeur estimative de la fourniture à faire*.

---

(1) *Mémoires* de Gaudin, duc de Gaëte. Paris, Baudouin, 1826; t. 1<sup>er</sup>, p. 277.

(2) *Ibid.*, t. 1<sup>er</sup>, p. 279.

« C'est ainsi que dans les premiers temps de mon administration, le Trésor ayant employé dans ses paiements des traites d'adjudicataires de coupes de bois, dont on ne pouvait pas soupçonner que l'acquittement pût éprouver la moindre difficulté à leur échéance, une forte partie de ces effets revint *protestée*, parce que le souscripteur justifia que sa compagnie était autorisée à ne les payer qu'*en ordonnances du ministre de la marine*, avec lequel elle avait *contracté un marché* pour la fourniture de *bois de construction*.

« Il lui avait été adjugé à cette condition, depuis trois ans, dans divers départements *pour plusieurs millions de coupes de bois* !

« Je m'empressai de demander au ministre de la marine quelle était la situation de cette compagnie envers son département; et après vérification dans les ports où les bois de construction auraient dû être livrés, il me répondit qu'*aucune livraison n'avait été faite* !

« Je chargeai alors la régie des domaines de séquestrer tous les bois qui n'auraient pas encore été enlevés des forêts pour le compte de cette compagnie, et de la poursuivre pour l'excédent de ce qui avait été adjugé.

« Quelques bois furent recouvrés ; le reste fut perdu, parce que la compagnie se trouva insolvable. »

*Ab uno disce omnes.*

Le ministre Gaudin ajoute (1), au sujet des services rendus à l'administration par les deux commissions législatives établies le 19 brumaire an VIII, que « les opérations des deux premiers mois du gouvernement consulaire furent singulièrement facilitées par l'existence de deux *commissions législatives* qui remplacèrent temporairement et jusqu'à la promulgation de la nouvelle *constitution*, les deux Conseils que la journée du 18 brumaire avait détruits. Je concertais avec une section de chacune de ces commissions, les dispositions qui exigeaient une autorisation *légale*. La loi était *de suite* rédigée et du *jour au lendemain* elle était rendue. Les instructions nécessaires pour son exécution étaient préparées dans l'intervalle; de sorte qu'elles arrivaient en même temps que la loi même, dans les départements. Cette espèce de *dictature en finances* prévint alors de grands malheurs. »

Les directions des contributions directes, les obligations des receveurs généraux et la caisse d'amortissement furent instituées par les lois des 3 et 6 frimaire.

Ainsi, d'un côté, une partie des dispositions *extraordinaires* que réclamait la situation périlleuse du Trésor public, et de l'autre, les *bases fondamentales du système des finances* furent décrétées en vingt jours.

Il est intéressant de constater, avec le duc de Gaëte (2), « que les opérations de détail du service du Trésor furent dirigées avec talent depuis le 20 brumaire par feu M. Dufresne, conseiller d'État qui avait rempli, d'une manière fort distinguée, les mêmes fonctions sous le premier ministère de M. Necker. Il fut parfaitement secondé par M. Lemonnier, ancien commissaire de la trésorerie et alors administrateur des recettes et de la comptabilité.

« Je tirai aussi un grand secours des lumières et des connaissances du secrétaire général du ministère (M. Dupré, aujourd'hui commissaire général des salines), qui avait la trace de beaucoup d'opérations du dernier gouvernement qui restaient

(1) *Ibid.*, t. 1<sup>er</sup>, p. 285.

(2) *Idib.*, t. 1<sup>er</sup>, p. 165, note 1.



à terminer, et dont la complication m'aurait, sans son aide, exposé à de grosses erreurs au préjudice des finances, dans le règlement définitif de ces affaires. »

Au 20 brumaire an VIII, il restait plus de 35,000 rôles à établir pour l'an VII, et au commencement de l'an IX, il restait près de 400,000,000 à rentrer sur les contributions de l'année antérieure. Cette situation fâcheuse résultait de la mesure prise précédemment qui imposait aux communes les frais de confection de rôles et autorisait la mise en adjudication des collectes.

Le gouvernement consulaire rétablit l'organisation de 1788, c'est-à-dire un directeur général, trois administrateurs, trois caisses et quatre payeurs généraux. Chacun des administrateurs avait des attributions spéciales.

La caisse centrale recevait et payait en masse, le caissier central était seul justiciable de la Cour des comptes. Deux annexes de cette caisse, l'une chargée de la recette, l'autre de la dépense, opéraient le détail du service.

A partir de 1800 c'était le directeur général (et depuis 1802, le ministre du Trésor) qui autorisait toutes les sorties de fonds.

En fin d'année, les recettes se justifiaient par le journal du caissier central et par celui de la recette particulière, ainsi que par le registre du contrôleur chargé de viser les récépissés. Les dépenses l'étaient pareillement par les ordonnances parvenues au Trésor et par les autorisations de paiement données.

Dans chaque département, il existait un directeur des contributions directes, un inspecteur pour le seconder et le suppléer et un contrôleur par arrondissement chargé de faire établir les rôles. Ce système d'ailleurs n'a pas été modifié depuis, il fut installé en six semaines, par le duc de Gaëte.

Les contributions, dont les douzièmes étaient à cette époque payables par avance, furent recouvrées par des percepteurs nommés à vie sur une liste de trois candidats présentés par les préfets.

Une loi du 6 frimaire an IX ordonna aux receveurs généraux de souscrire des obligations payables par mois, à jour fixé, en espèces métalliques. Par l'effet de ces dispositions, les receveurs généraux obtinrent quelques jouissances de fonds provenant de la différence de la *recette effective* à chaque époque avec le montant des obligations, ce qui les intéressait plus particulièrement encore à activer le recouvrement. On peut voir dans ce système l'origine des conditions de service des comptes courants des receveurs généraux créés quelques années plus tard par le comte Mollien. Les obligations des receveurs généraux devaient être remises avant le premier jour de chaque année au Trésor, qui, nanti d'avance d'une masse de valeurs égale au montant total du revenu actuel, était en mesure d'en distribuer l'emploi suivant les besoins du service.

Cette organisation fut complétée plus tard par la création d'un comité de receveurs généraux résidant à Paris qui effectua pendant quelque temps, à l'égard du Trésor, à peu près les mêmes opérations que remplit plus tard la *caisse de service*. Le 27 septembre 1801, Barbé-Marbois avait été nommé ministre du Trésor. Son administration fut signalée par les négociations des obligations de receveurs généraux confiées à des fournisseurs et des banquiers connus sous le nom de *faiseurs de service* (1).

---

(1) A l'issue de ma conférence, le savant et sympathique docteur André Cochut, directeur du mont-de-piété de Paris, a bien voulu appeler mon attention sur des négociations de valeurs du Trésor opérées, au commencement de ce siècle, à l'aide des capitaux disponibles de l'établissement de la rue des Blancs-

Cette situation, qui amena des déficits importants, mérite d'être envisagée par nous avec quelques détails.

Barbé-Marbois pressé par les besoins résultant des guerres et les difficultés qui

---

Manteaux. Ces opérations présentent un caractère tellement spécial dans l'histoire du Trésor public que nous avons considéré comme une véritable bonne fortune la communication de documents que M. le docteur Cochut a bien voulu nous faire. Nous reproduisons des extraits de ce travail et adressons à notre aimable collègue de la Société de statistique nos plus vifs remerciements.

Le coup pressenti fut frappé huit jours plus tard (18 brumaire). Celui à qui échet le ministère des finances (Gaudin, depuis duc de Gaëte) dit à cette occasion : « Au 20 brumaire il n'existait réellement plus vestige de finances en France.... Une misérable somme de 177,000 fr. était à cette époque tout ce que possédait en numéraire le Trésor public d'une nation de 30,000,000 d'âmes. » Les employés du Gouvernement n'étaient pas payés depuis 10 mois. La rente 5 p. 100 nouvellement consolidée avait été cotée à la Bourse le 17 brumaire, 11 fr. 38 c.

Un trait de génie financier rétablit la situation.

Le crédit, c'est l'art de créer la confiance. Quinze jours après son avènement au ministère, Gaudin a reconstitué les recettes générales, qui n'existaient alors que nominale. Il exige des nouveaux receveurs généraux que chacun d'eux souscrive par avance des obligations représentant le montant présumé des contributions directes de son département. Ces obligations échelonnées par douzièmes sont payables en espèces au siège de chaque recette. En même temps, chaque receveur général est tenu de fournir en espèces un cautionnement égal au vingtième du contingent de son département et auquel un intérêt de 10 p. 100 est attribué. La réunion de ces cautionnements formant un capital effectif de 10 millions devient la « Caisse d'amortissement » dont la principale fonction est de rembourser immédiatement et sans frais les obligations des recettes générales qui n'auraient pas été acquittées à leur échéance. A l'origine, un certain nombre de ces valeurs revinrent protestées et c'est précisément ce qui fit leur fortune : la ponctualité avec laquelle la caisse d'amortissement les acquitta à présentation frappa les esprits et planta la confiance. On avait ainsi créé ce qui manquait pour faire reparaitre l'argent, un papier escomptable. Le gouvernement consulaire put battre monnaie instantanément : il donna quelque satisfaction aux employés, éteignit les dettes criardes, fit luire quelques écus aux yeux de ses créanciers : l'effet fut magique.

Cette digression historique n'est pas hors de propos : si on lui donne place ici, c'est que les bons solidaires des receveurs généraux ont eu une influence marquée sur le sort du mont-de-piété ainsi qu'on va le voir.

On vient de dire qu'au lendemain du 18 brumaire le Trésor public n'avait en caisse qu'une somme effective de 177,000 fr. Vers la même date (30 brumaire), le solde en caisse du mont-de-piété était arrêté à 1,175,795 fr., avec tendance à monter rapidement. Aucun établissement financier en France ne présentait autant de ressources et de vitalité. La Banque de France n'existait pas encore et pour en jeter les bases, c'est-à-dire pour constituer son premier fonds métallique, le ministre était obligé bien malgré lui d'enlever 5 millions en espèces dans la Caisse d'amortissement qui était alors le pivot du crédit de l'État.

Le gouvernement consulaire comprit que la confiance exceptionnelle accordée à la maison des Blancs-Manteaux pouvait être monnayée. Un arrêté ministériel du 2 pluviôse an VIII (22 janvier 1800) porte en son article 6 : « Tous les mois, les administrateurs du mont-de-piété se rendront dans le cabinet du ministre, où il y aura conseil d'administration sans préjudice des séances qui auront lieu régulièrement rue des Blancs-Manteaux le duodi de chaque décade. » Si le mécanisme des recettes générales était d'un grand secours pour le Gouvernement, il n'était pas moins avantageux pour le mont-de-piété. Dans cet établissement qui doit prêter des millions sans posséder un centime de capital et qui se procure au jour le jour par des emprunts, l'argent qu'il répand dans le public, une des difficultés de la direction est d'éviter la perte sur les fonds qui lui sont apportés au delà des besoins du service et qu'elle ne peut refuser, car le mont-de-piété n'a pas, comme le Trésor de l'État, la faculté d'abaisser l'intérêt presque à néant ou même de fermer son guichet, lorsqu'il n'a plus besoin de fonds ; il est obligé de fournir toujours un intérêt acceptable, sous peine de détruire la clientèle spéciale de petits prêteurs à laquelle son existence est attachée. Or, les titres des receveurs généraux répondaient à cette nécessité : le mont-de-piété ne craignait plus d'appeler à lui trop d'argent, puisqu'il en avait l'emploi immédiat, emploi sûr et lucratif en escomptant les obligations solidement garanties par la caisse d'amortissement. Maître du taux de ses emprunts et de ses escomptes, il se réservait des bénéfices importants, tout en accomplissant un service d'utilité publique qui l'élevait, à l'égard du Gouvernement, au plus haut point de la considération.

existaient alors pour escompter les valeurs, avait remis à la Société des *négociants réunis* les traites que signaient pour chaque mois les receveurs généraux.

Ces *faiseurs de service*, comme on les appelait alors, s'appelaient Ouvrard, Vanlerberghé et Després et étaient mêlés à de vastes entreprises tant pour la fourniture des armées de la France que pour l'escompte des valeurs de l'Espagne à qui ils avaient fourni des blés pendant la famine; ils finirent par occasionner au Trésor français un déficit évalué d'abord à 70 millions, mais qui fut reconnu plus tard être de 140 millions. Cette situation avait ému à ce point Napoléon que dès le lendemain de son retour d'Austerlitz, le 26 janvier 1806, il réunit le conseil de finances composé de Gaudin, ministre des finances, Barbé-Marbois, ministre du Trésor, Mollien, directeur de la caisse d'amortissement, et de Crétet.

Sans permettre qu'on lui adressât quelques félicitations sur cette campagne si promptement et si heureusement terminée, « nous avons, dit-il, à traiter des questions plus sérieuses; il paraît que les plus grands dangers de l'État n'étaient pas en Autriche. »

Barbé-Marbois commença la lecture de son rapport où il exposa le mécanisme de ses opérations avec les *faiseurs de services*. Napoléon l'interrompit en s'écriant : « Ils vous ont trompé, ils ont abusé de votre droiture à laquelle je rends justice; ces hommes qui vous ont promis les trésors du Mexique (1) seront-ils plus puissants et plus habiles que le ministère espagnol, pour leur faire traverser les mers dont les Anglais sont les maîtres? S'ils ont gagné la confiance de l'Espagne, c'est en lui livrant les fonds qu'ils ont puisés au Trésor public de la France. C'est nous qui avons payé un subside à l'Espagne au lieu d'en tirer celui qu'elle nous devait; je veux interroger en personne ceux qui l'ont ourdi. » [*Mémoires d'un ministre du Trésor public* (le comte Mollien), 1780-1815, t. I<sup>er</sup>, p. 435.]

Le rapport de Barbé-Marbois dont Napoléon avait interrompu la lecture exposait que les ressources du Trésor étaient toujours inférieures aux dépenses et que ces ressources ne pouvaient être recouvrées qu'en dix-huit mois. Les réscriptions ou traites des receveurs généraux n'étaient payées intégralement que six mois après l'expiration de l'année et il était nécessaire pour le ministre de les escompter afin de s'assurer des capitaux disponibles. Dans le principe; les receveurs généraux avaient effectué cet escompte à raison de 12 p. 100, mais on n'avait pas tardé à reconnaître qu'il n'y avait profit, ni pour l'autorité, ni pour le bon ordre à assurer sous cette forme ces emprunts auprès des comptables; à ce moment, la banque Ouvrard, qui pourtant avait abaissé son taux d'escompte à 9 p. 100, fut chargée des négociations des traites du Trésor. Cette banque, ne trouvant plus, en raison de la guerre, des ressources suffisantes sur la place de Paris, traita avec l'Espagne des matières d'or

---

(1) La banque Ouvrard avait accepté en garantie de ses créances sur l'Espagne, créances résultant de fournitures de blé, les richesses d'or et d'argent que cette puissance possédait au Mexique. Le Mexique était à ce moment bloqué par les flottes anglaises et américaines, et c'est cet obstacle matériel que l'Espagne invoquait pour refuser à la France d'effectuer ses engagements résultant du traité de Saint-Ildefonso. Par ce traité, on le sait, l'Espagne devait primitivement fournir à la France 24,000 hommes, 15 vaisseaux de ligne, six frégates et quatre corvettes. Lors de la rupture du traité d'Amiens, le premier Consul ayant trouvé plus avantageux de laisser à l'Espagne les apparences de la neutralité, lui avait proposé de convertir en un subside annuel de 75.000.000 ce secours en nature, et la cour de Madrid y avait consenti, à la condition toutefois que si l'Angleterre lui déclarait la guerre, le paiement de ce subside cesserait immédiatement. Cette hypothèse s'était réalisée au bout de quelques mois et la portion échue du subside s'élevait à 48 millions.

du Mexique, et encaissa pour plus de 100,000,000 de traites espagnoles payables dans les comptoirs d'Amérique. L'Espagne avait concédé à Ouvrard, moyennant de très fortes avances, le monopole du commerce dans ses colonies. En dépit de ce monopole, Ouvrard n'arrivait pas à réaliser les valeurs qu'il aurait voulu négocier, c'est alors que Barbé-Marbois avait consenti à couvrir cette compagnie en lui donnant un nombre de délégations sur les receveurs généraux bien supérieur aux sommes escomptées déjà par elle pour le compte du Trésor français, et notamment des rescriptions de l'année suivante, et le Trésor ne possédait d'autres gages que des traites de la trésorerie d'Espagne, sur la Havane, la Vera-Cruz, etc.

A la suite de l'interrogatoire des négociants réunis (1), Napoléon dit à Barbé-Marbois qu'il en savait assez sur cette déplorable affaire (2). Il congédia le conseil qui avait duré neuf heures et, faisant rappeler Mollien au moment où celui-ci allait quitter les Tuileries, il le nomma ministre du Trésor. Dans l'année qui suivit, le comte Mollien réorganisa le service du Trésor français. Il mit en vigueur la comptabilité en partie double, régla les envois périodiques des receveurs généraux à l'administration centrale, organisa le compte-courant des receveurs généraux avec le Trésor public et créa la caisse de service qui est devenue depuis la Direction du mouvement général des fonds. Les règlements qui régissent aujourd'hui la comptabilité n'ont pas changé dans leurs lignes principales depuis la réforme du comte Mollien.

## II.

On peut diviser la comptabilité des fonds publics en :

- Comptabilité administrative ou des ministres ;
- pécuniaire ou des comptables ;
- générale ou centralisatrice ;
- judiciaire ou contrôle de la Cour des comptes ;
- législative ou vote de la législature.

Le cadre de notre conférence ne nous permettra de traiter sommairement que les trois premiers de ces genres de comptabilité.

La comptabilité que nous a léguée le comte Mollien a été réorganisée par les instructions générales des 15 décembre 1826, 17 juin 1840 et enfin par celle du 20 juin 1859 encore en vigueur bien qu'amendée par d'innombrables circulaires. Le décret du 31 mai 1862 est venu apporter à cette dernière des prescriptions ayant force de loi. Une commission ministérielle s'occupe en ce moment de la refonte du décret du 31 mai 1862.

Chaque ministère a la libre disposition du budget des dépenses qui lui est allouée par le vote des Chambres. Le Sénat et la Chambre des députés votent en outre

---

(1) Voir les *Mémoires* de G. J. Ouvrard. Paris, Moutardier, libraire, 3 volumes, 1827. Il est intéressant de connaître par ces révélations (tome I) l'origine des rapports de Napoléon avec le grand spéculateur.

(2) L'Espagne me devait un subside, dit Napoléon . . . et c'est moi qui lui en ai fourni un. Maintenant il faut que MM. Desprès, Vanlerberghé et Ouvrard m'abandonnent tout ce qu'ils possèdent ; que l'Espagne me paie à moi ce qu'elle leur doit à eux, ou je mettrai ces messieurs à Vincennes et j'enverrai une armée à Madrid (Thiers, *Histoire de l'Empire*, livre VI). Grâce à l'activité du comte Mollien, du marquis d'Audiffret et du premier commis Bicogne, les 140 millions de ce déficit furent recouvrés. M. Ouvrard n'était plus débiteur, au 1<sup>er</sup> avril 1814, que de 7 millions dont il obtint décharge à l'avènement de Louis XVIII. (Lire à ce sujet : Marquis d'Audiffret, *Système financier de la France*. Introduction, souvenirs de ma carrière, pages 6 et suivantes.)

chacun séparément leur budget intérieur spécial. Le ministre des finances met en action les produits et capitaux de notre budget d'État.

Le ministère des finances (service central) peut se diviser en 4 grandes directions qui sont : Direction générale de la comptabilité publique, Direction du mouvement général des fonds, Direction du contentieux, de l'inspection générale, de l'ordonnancement, de la statistique et Direction de la dette inscrite. Il existe, de plus, trois divisions qui sont la Caisse centrale du Trésor public, le Service du payeur central de la Dette publique et le Contrôle central.

Nous étudierons successivement le mécanisme de chacun de ces services ; puis nous passerons rapidement en revue les grandes régies financières de l'Enregistrement, des Douanes, des Contributions indirectes et des Postes et Télégraphes qui, bien que constituant aujourd'hui un ministère spécial, transmettent des états mensuels à la Direction de la Comptabilité publique. Cette direction comprend autant de bureaux qu'il existe de régies placées sous son contrôle et en plus le bureau des Trésoriers généraux qui est de beaucoup le plus chargé, parce qu'il comporte toutes les opérations de ressources effectuées par ces comptables. Il nous restera, pour finir cette seconde partie, à préciser les fonctions des ordonnateurs secondaires : Préfets, Ingénieurs en chef des ponts et chaussées, Intendants, Directeurs des Contributions directes, Conservateurs des Forêts.

La *Direction générale de la Comptabilité publique* exerce son action et son contrôle sur toutes les comptabilités des deniers publics ; elle centralise les écritures dont elle assure l'uniformité et en dresse des comptes généraux.

C'est cette direction qui réunit les éléments de comptabilité relatifs aux opérations de trésorerie, qui détermine la position de chaque comptable et qui établit la situation générale et le compte annuel de l'administration des finances. Elle est chargée aussi de toutes les opérations qui concernent la présentation du budget de l'État et des crédits supplémentaires, ainsi que du règlement définitif de chaque exercice.

La *Direction du mouvement général des fonds* est chargée de l'application des recettes aux dépenses publiques dans toute l'étendue du pays. Elle exécute les ordres des ministres, pour l'émission et la création des valeurs, leur négociation, les emprunts, les bons du Trésor, obligations à long terme et autres effets publics. Elle comprend dans ses attributions les comptes-courants des trésoriers généraux, la caisse des invalides de la marine, la caisse des dépôts et consignations, la Légion d'honneur et, en général, tous les correspondants du Trésor, communes et établissements publics, dont les comptes figurent à la dette flottante.

La *Direction du contentieux* est chargée de toutes les questions litigieuses qui peuvent surgir entre le Trésor et les comptables, ainsi que de l'interprétation et de l'application des lois, ordonnances et décrets en matière contentieuse, du recouvrement des débits des comptables et autres créances du Trésor. C'est à elle que sont signifiées les oppositions sur les cautionnements en rentes et en immeubles, ainsi que les inscriptions de privilèges de 2<sup>e</sup> ordre sur les cautionnements en numéraire. C'est elle qui centralise les rapports que font chaque année les inspecteurs généraux des finances. C'est elle qui délivre les ordonnances ministérielles de paiement et de délégation pour l'administration intérieure du ministère des finances et qui centralise les travaux relatifs à la formation du budget de ce département ministériel.

La *Dette inscrite* embrasse l'administration générale de la dette consolidée, des

cautionnements en numéraire des comptables ainsi que le service des pensions et rentes viagères, la liquidation des intérêts des primes et de l'amortissement des emprunts pour les travaux publics.

La *Caisse centrale* est chargée de toutes les recettes sans distinction, c'est-à-dire recettes contre récépissés à talon et recettes contre valeurs du Trésor, ainsi que de toutes les dépenses budgétaires et de trésorerie. Elle est dirigée par le caissier central du Trésor. Le payeur central de la dette publique n'effectue, lui, aucune recette en numéraire, il est simplement chargé du paiement des rentes nominatives et des pensions inscrites dans le département de la Seine, ainsi que de tous les coupons de rentes et de valeurs du Trésor.

Le *Contrôle central* enfin est chargé d'exercer sa surveillance sur la caisse centrale, sur le payeur central de la dette publique, et sur l'agent comptable du grand-livre de la dette inscrite.

Le service du Trésor public, tel que nous venons de l'exposer, est effectué en province par les trésoriers-payeurs généraux, qui ont pour auxiliaires les receveurs particuliers et les percepteurs.

La trésorerie générale est chargée de centraliser pour l'ensemble d'un département tous les fonds publics, y compris les recettes des régies financières et les excédents de recettes des caisses communales et hospitalières, et d'assurer le service du Trésor en recettes et en dépenses.

Il est tenu dans chaque trésorerie un journal général où sont décrites, jour par jour, et au fur et à mesure qu'elles se présentent, toutes les opérations qui s'effectuent à la caisse, et tous les dix jours seulement celles faites aux guichets des recettes particulières. Comme annexe au journal général, un carnet, appelé *Livre de détail*, est tenu aussi pour les recettes donnant lieu à la délivrance de récépissés à talon. Chaque receveur tient un grand-livre et des carnets auxiliaires, lesquels présentent les divers mouvements de chacun des comptes inscrits à la balance. Tous les dix jours, le 2, le 12 et le 22, une situation de tous les comptes est établie et transmise au mouvement des fonds, accompagnée des avis de recette et de dépense : ces documents servent à cette direction pour passer les écritures au compte du Trésor. Tous les mois, le grand-livre et les carnets auxiliaires sont arrêtés et il est établi une balance générale accompagnée de nombreux développements.

Les receveurs particuliers dans chacun des arrondissements représentent le trésorier général, et effectuent pour son compte les dépenses publiques et celles de trésorerie, centralisent les fonds publics et — fonction trop souvent oubliée par ceux qui veulent apporter des modifications profondes à notre organisation actuelle — les receveurs particuliers sont aussi les inspecteurs permanents et responsables du service municipal ; les percepteurs, en dehors du recouvrement des contributions directes et taxes assimilées, amendes comprises, sont, la plupart du temps, chargés du service municipal et hospitalier. Ils facilitent aux contribuables une grande partie de leurs relations avec le Trésor, en payant à vue tous les mandats, pensions, rentes viagères, etc., revêtus du visa du trésorier général : ils prêtent également leur concours au paiement des coupons de rentes au porteur et acquittent les rentes nominatives, après avoir fait estampiller les titres par la recette des finances.

Les rôles de l'impôt direct recouverts par les percepteurs sont établis par l'*administration des contributions directes* et du cadastre, représentée à Paris par le directeur général et dans chacun des départements par un directeur.

Les régies financières, qui ont à leur tête, à l'administration centrale, des directeurs généraux, sont représentées en province par des directeurs départementaux ou régionaux.

La *direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre* possède dans chaque département un directeur secondé par un inspecteur, des sous-inspecteurs et un commis principal ; dans chaque canton un ou plusieurs receveurs sont chargés de l'enregistrement (actes civils et judiciaires), des domaines et du timbre ; dans les villes importantes, les actes judiciaires et les actes civils constituent des bureaux différents, au chef-lieu de chaque arrondissement un conservateur des hypothèques est chargé de la tenue des inscriptions sur les immeubles et de la transcription des actes de vente.

Les recettes se font sur douze registres de formalités.

Celles qui sont portées sur ces différents registres sont relevées, jour par jour, sur des feuilles de dépouillement par nature d'acte et par chaque quotité de droits.

Dans les conservations d'hypothèques, les recettes figurent sur un registre de dépôt.

Il existe en outre un registre de comptabilité des papiers timbrés et timbres mobiles.

Toutes les opérations en recettes et en dépenses font l'objet d'un bordereau mensuel adressé au directeur du département qui est chargé de rendre le compte de gestion.

Cette administration, comme celle des autres régies financières, acquitte toutes les dépenses intérieures du personnel et du matériel, à l'aide de ses recettes ou des fonds de subvention qui lui sont remis par le trésorier général.

Les *douanes* ont dans les départements 23 directions, une inspection à Bastia et 5 bureaux coloniaux. Le directeur a sous ses ordres un grand nombre d'agents parmi lesquels un seul, le receveur principal, est justiciable de la Cour des comptes : les receveurs ordinaires comptent de clerk à maître avec le receveur principal.

Le receveur principal tient un livre-journal qui comprend toutes les recettes et toutes les dépenses qu'il a à effectuer ; les receveurs ordinaires agissent de même. Indépendamment du livre-journal, le receveur principal et les receveurs ordinaires tiennent des registres élémentaires de perception, des registres d'acquits-à-caution ou liquidation de droits, qui se composent uniformément d'une souche conservée par la douane et d'un volant remis au redevable. Ces registres fort nombreux et spéciaux à chaque nature d'opération (acquittements de droit, transit, cabotage, admissions temporaires, sels, etc., etc.), sont arrêtés chaque jour. Le total de chacun d'eux est porté seul au livre-journal.

Le receveur principal adresse tous les mois à la direction générale de la comptabilité publique, un bordereau de développement des recettes et des dépenses de la principalité.

Enfin, comme pour les trésoreries générales, le receveur principal fournit chaque année deux comptes de gestion, l'un en fin d'année, l'autre en fin d'exercice.

L'*administration des contributions indirectes* a à sa tête, dans chaque département, un directeur assisté de plusieurs sous-directeurs et agents divers.

Nous n'avons à nous occuper que de ceux de ces comptables dont la comptabilité est centralisée par le receveur principal qui seul est justiciable de la Cour des comptes.

Les receveurs ordinaires sont munis d'un livre à souche qui leur sert de livre de caisse : toutes les recettes des assujettis, c'est-à-dire celles provenant de l'exercice des industries ou des abonnements (boissons, sels, sucres, huiles, vinaigres, etc.), par opposition au registre sur lequel les receveurs ordinaires relèvent les recettes des receveurs buralistes, c'est-à-dire les droits au comptant. Chaque receveur tient en outre un livre appelé registre des comptes ouverts. En fin de mois, il est dressé un sommier général récapitulatif par nature de recettes et dépenses qui sert à établir les bordereaux de recouvrements à fournir à la direction. Ce bordereau est appuyé des pièces justificatives. La direction le transmet au receveur principal, lequel en centralise les résultats. De son côté, le receveur principal tient un registre pour les recettes faites directement à sa caisse et pour les consignations. Le registre de centralisation du receveur principal est le livre-journal de caisse, lequel comprend toutes les recettes faites par lui ; le dépouillement du journal s'effectue chaque jour sur un sommier général qui sert à établir le bordereau des recettes et des dépenses par article du budget.

La direction fusionne tous les bordereaux des receveurs principaux en un bordereau unique qui est adressé à la direction générale de la comptabilité publique.

Les postes et télégraphes qui, depuis le 5 février 1879, constituent un ministère, opèrent des recouvrements et encaissent des droits ; cette administration a donc, de ce chef, à correspondre avec la direction générale de la comptabilité publique ; les liens sont restés les mêmes que ceux qui unissaient jadis l'ancienne direction générale des postes à notre grande direction de la comptabilité publique.

A la tête de chaque département se trouve placé un directeur assisté d'inspecteurs et de sous-inspecteurs. Les bureaux de poste sont gérés par des receveurs, le receveur du chef-lieu prend le nom de receveur principal. Il est chargé de rattacher à sa propre comptabilité celle des autres receveurs, afin de ne présenter qu'un seul compte pour tout le département ; seul, en effet, il est justiciable de la Cour des comptes. Toutefois, il n'est responsable que des faits de sa gestion personnelle et de la validité des pièces justificatives fournies par les autres receveurs du département et admises par lui dans sa comptabilité. Ces comptes sont établis par mois et par gestion, néanmoins, pour la facilité et la rapidité du contrôle, les comptes d'émission et de paiement d'articles d'argent sont arrêtés à la fin de chaque quinzaine.

Les opérations de la Caisse d'épargne postale sont déclarées par les comptables à la fin de chaque journée au directeur départemental chargé de les centraliser.

Les justifications sont vérifiées et transmises ensuite à la direction centrale de la Caisse nationale d'épargne. Les recettes et les dépenses sont présentées à la fin de chaque mois sur des états qui sont annexés à l'appui des comptes du receveur principal.

Il ne nous reste plus qu'à envisager le rôle des ordonnateurs secondaires.

Dans chaque département le *préfet* reçoit des ministères des ordonnances de délégation. Il les enregistre sur des carnets spéciaux, lesquels donnent le détail des crédits ouverts sur chacun des budgets, savoir : budget ordinaire, budget extraordinaire, budget sur ressources spéciales. Il y est pris note de la portion sous-déleguée aux ordonnateurs secondaires. Ces ordonnances se développent par chapitres, sous-chapitres et articles sur un carnet spécial dit *Livre des comptes*. Au fur et à mesure de leur création, les mandats sont enregistrés sur un autre carnet général



dit *Journal*, où ils reçoivent un numéro d'ordre. Ils sont reportés au livre des comptes précités, afin de connaître le disponible de chacun des articles du budget. Ces mandats sont avec les pièces justificatives soumis au visa du trésorier général, appuyés d'un bordereau d'émission, et remis aux intéressés par la voie des mairies.

Mensuellement, il est établi au moyen des bordereaux sommaires dressés par le trésorier général et par les ordonnateurs secondaires, une situation générale présentant les crédits ouverts, les mandats délivrés, les mandats payés et la portion de crédits disponibles. A l'aide de ces documents, les ministères compétents se rendent compte de l'emploi des crédits ouverts ainsi que des augmentations ou radiations qu'il y a lieu d'exercer.

En fin d'exercice, il est dressé par la trésorerie un état des mandats restant à payer. Ce document sert à les faire réordonnancer sur l'exercice suivant au chapitre des dépenses des exercices clos.

Indépendamment de cette comptabilité générale, il est tenu une comptabilité spéciale pour les chemins vicinaux et pour les cotisations municipales et particulières. Jusqu'en 1869, il n'existait pour ainsi dire aucune comptabilité concernant les chemins, mais une instruction de 1870 a mis un terme à cet état fâcheux et une nouvelle instruction de 1877 a réglementé tout ce service.

Chaque route, chaque chemin de grande et de moyenne communication a actuellement son compte ouvert, lequel fait connaître les ressources, les recouvrements effectués, les restes à recouvrer et les paiements faits. En fin d'exercice on obtient alors une situation mathématique qui permet de s'assurer que les ressources d'un chemin ne sont plus appliquées à un autre. Il est bon d'ajouter que les receveurs municipaux dressent un compte spécial par commune en ce qui concerne les chemins.

La comptabilité des chemins proprement dite est tenue par les préfetures, les trésoreries, les ministères de l'intérieur et des finances.

Quant aux cotisations municipales, le préfet ne peut ordonnancer qu'autant que les fonds ont été réalisés ; pour lui permettre d'être tenu au courant de ces recouvrements sur les titres de perception qu'il a émis, la trésorerie lui fournit mensuellement la situation générale de ce service.

Le *directeur des contributions directes* est ordonnateur secondaire du ministère des finances. C'est à lui qu'incombe le soin de mandater les traitements de ses agents, les frais de tournée, de bureau, etc., et les remises à accorder aux percepteurs pour la rédaction des feuilles de mutations. Cet ordonnateur tient : un carnet des crédits délégués, un livre d'enregistrement des droits des créanciers, un livre-journal des mandats délivrés et un compte par nature de dépense.

L'*ingénieur en chef des ponts et chaussées* tient trois genres de carnets de comptabilité :

- 1° Les livres de comptabilité ;
- 2° Les registres des comptes ouverts ;
- 3° Les registres des comptes ouverts aux entrepreneurs.

Les *conservateurs des forêts* tiennent pour le service de l'ordonnement 4 registres : le livre des crédits, celui des mandats, celui des comptes, celui des droits constatés.

Les crédits nécessaires pour solder une dépense prévue font l'objet d'une demande spéciale qui est adressée à l'administration le premier de chaque mois.

Les dix premiers jours de chaque mois, le conservateur fait parvenir à l'administration et au ministère, un état de situation donnant pour chaque division du budget le montant des crédits délégués, des droits constatés, des mandats délivrés, des paiements effectués.

Lorsqu'une conservation comprend plusieurs départements, on établit des états par département sur lesquels on consigne les sommes qui les concernent pour chaque nature de dépense.

La *Comptabilité de la guerre* est confiée aux sous-intendants qui tiennent pour leurs ordonnances un registre de dépôt des titres et créances, un registre des fonds et un carnet des créances et des droits constatés. Ces officiers supérieurs décrivent leurs opérations de la même manière que les ingénieurs des ponts et chaussées ; ils sont placés sous le contrôle des intendants généraux. Les chefferies du génie et les directions des poudres et salpêtres opèrent de la même manière. L'administration de la guerre tient de plus des comptabilités-matières confiées aux soins des officiers chargés du matériel.

Cette comptabilité s'établit par des écritures journalières et des comptes annuels appuyés de pièces justificatives. Chaque comptable tient un journal général destiné à l'inscription, jour par jour, des mouvements de matériel soit d'entrée, soit de sortie opérées dans l'établissement. Les objets sont divisés en 3 classes : neufs, bons, à réparer.

Un compte annuel de gestion est dressé à la date du 31 décembre de chaque année et est transmis au ministre de la guerre avant le 31 mars.

Nous venons d'exposer le rôle distinct des comptables et des ordonnateurs. Toute comptabilité régulière a pour principe la séparation de ces deux fonctions.

Le fait d'un ordonnateur ou d'un administrateur qui effectue lui-même le paiement d'une dépense est ce qu'on appelle une comptabilité occulte ou extra-réglementaire. Il en est de même si un comptable, outrepassant ses fonctions, s'immisce dans celles de l'ordonnateur et acquitte une dépense qui ne serait pas ordonnée par un mandat régulier.

Dans ce cas, le gérant occulte devient un comptable de fait, et de ce chef est soumis aux obligations qui pèsent sur les comptables en titre et notamment à celle de fournir un compte à la juridiction administrative compétente (1).

Il nous a paru intéressant de comparer notre comptabilité avec celles de l'Allemagne, de l'Italie et de la Belgique.

### III.

L'organisation financière de l'Allemagne offre de nombreux points de rapprochement avec la nôtre. La comptabilité y est également tenue en partie double et les relations entre le Trésor et la Banque sont identiques aux nôtres. Le rôle des *Caissees principales de gouvernement* équivaut à celui des trésoreries générales, sauf qu'en Allemagne les principaux employés de ces caisses sont fonctionnaires, alors qu'en France ils sont seulement au service personnel des trésoriers généraux. Les

---

(1) Nous n'avons point à donner ici de détails sur ces comptabilités irrégulières. Nous ne pouvons que renvoyer le lecteur au *Traité de la comptabilité occulte et des gestions extra-réglementaires* (Victor de Swarte), chez Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>, éditeurs, 1884.

trois principaux employés, qui sont le directeur de la caisse, le principal teneur de livres et le caissier, concourent à toutes les opérations : aucune dépense, aucune recette ne peut s'effectuer sans que ces trois fonctionnaires en aient connaissance. Le public s'adresse au directeur de la caisse (trésorier général) qui porte provisoirement la somme sur son journal dans une colonne dite avant-ligne. Ce fonctionnaire ne recevant pas d'espèces, se borne à délivrer un bulletin de versement, lequel est remis ensuite au caissier qui, après réception de l'argent, certifie le versement sur le bulletin, lequel est retourné au directeur de la caisse. Celui-ci inscrit la somme d'une manière définitive. L'importance de la somme définitivement inscrite est envoyée au teneur de livres qui la porte en recette et libelle le récépissé, lequel est signé par le directeur de la caisse. L'unité de caisse existe également en Allemagne : le directeur de la caisse, le caissier et le principal teneur de livres ont chacun une clef.

Il existe aussi, dans chaque caisse principale de gouvernement, des curateurs de caisse dont le rôle est de viser les mandats.

Les écritures sont vérifiées par le curateur et parfois par un fonctionnaire désigné à cet effet qui remplit, en quelque sorte, le rôle d'inspecteur des finances. Des conseillers de caisse sont chargés également de procéder à ces vérifications.

La comptabilité générale de l'État correspond exactement à notre direction générale de la comptabilité publique.

La Cour des comptes, à la différence de notre haute juridiction financière, a indépendamment du jugement des comptes le droit d'envoyer des commissaires au domicile des comptables pour leur adresser des observations et faire des vérifications extraordinaires.

L'organisation de la comptabilité publique en Italie a subi de nombreuses améliorations qui sont indiquées dans l'ouvrage : *Sur l'importance d'unifier les études de la comptabilité*, par le commandeur Cerboni, directeur général de la comptabilité du royaume d'Italie.

Les écritures sont tenues en partie double, les grandes lignes du budget et des comptes sont sensiblement les mêmes qu'en France, nous signalerons cependant une différence tout à fait logique. En Italie, le budget comporte, comme en Suisse d'ailleurs, les ressources patrimoniales en actif et passif et ce compte capital joue un très grand rôle dans les discussions budgétaires et fait l'objet de nombreux développements expliquant les augmentations et les diminutions survenues en cours d'exercice. Nous avons bien en France, sur les sommiers des domaines, toutes les propriétés de l'État avec leur valeur, mais leur chiffre ne rentre en rien dans les écritures une fois l'opération d'achat ou de vente consommée. Les développements de ces patrimoines en Italie ressemblent beaucoup à l'état de l'actif que les receveurs municipaux sont tenus de joindre à leurs comptes de gestion, lequel état est également appuyé d'un autre état annexe renseignant sur les augmentations et diminutions.

En Belgique, c'est la Banque nationale qui est chargée du service du Trésor public. Qu'il me soit permis de remercier ici M. Leyniers, inspecteur général de la Banque, et MM. Giffe et Stassin, hauts fonctionnaires de l'administration générale des postes belges, qui ont bien voulu, avec cette bonne grâce que nous trouvons toujours chez nos sympathiques voisins, me fournir tous les renseignements concernant leurs administrations.

Il existe une agence de la Banque nationale dans tous les arrondissements judiciaires et dans toutes les localités où le Gouvernement le juge utile. La trésorerie de l'État (direction de la comptabilité publique) centralise toutes les opérations.

Les recouvrements s'effectuent par les soins de divers comptables : receveurs des contributions directes, douanes et accises, receveurs de l'enregistrement, successions et domaines, receveurs des droits de navigation, conservateurs des hypothèques, percepteurs des postes, des télégraphes, chefs de stations pour les chemins de fer de l'État ; nul de ces comptables ne peut conserver un encaisse dépassant un chiffre déterminé : l'excédent est versé chez le caissier de l'État, c'est-à-dire à l'agence de la Banque nationale. Cet agent délivre un récépissé qui doit être visé par l'agent du Trésor attaché à chaque agence ; ce dernier veille à l'exacte imputation des versements et fait le dépouillement des écritures, afin d'en permettre le contrôle aux divers services.

Le service de la dépense est effectué par l'agent du Trésor qui vise les mandats, surveille l'identité de la partie prenante et reçoit les oppositions, saisies-arrêts, etc.

Il est bon de faire observer qu'en Belgique, aucune ordonnance directe, sauf le paiement des pensions, n'est délivrée par l'administration centrale sur la caisse des comptables sans avoir été préalablement visée par la Cour des comptes. Cette Chambre a en Italie une attribution identique à celle qui lui est assignée en Belgique.

La Banque nationale tient pour la comptabilité de l'État un journal de recettes, un journal de dépenses et un livre des fonds tenus à la disposition du Trésor pour cause de saisies-arrêts ou oppositions ; c'est la Cour qui paraphe ces livres.

Au mois de janvier de chaque année, la Banque soumet son compte à la caisse par l'intermédiaire du ministre des finances.

En Angleterre, le service du Trésor, dirigé par le chancelier de l'Échiquier, est confié à la Banque d'Angleterre. L'organisation de cette Banque est expliquée dans un ouvrage (1) fort intéressant de M. Thompson Hankey. Nous y voyons que pour le seul service de la dette publique (qui ne comporte en Angleterre qu'un nombre restreint de titres (2), alors qu'il en existe en France 3,195,719), il lui est attribué 200,000 livres sterling, soit 5 millions de francs.

A ce sujet nous croyons utile de citer un extrait du *Système financier de la France*, du marquis d'Audiffret (t. II, p. 419) : Le gouvernement anglais a voulu se confier à des combinaisons de banque et de négoce pour l'exécution des services publics, et c'est à l'action centrale de la Banque de Londres (Banque nationale) et de ses comptoirs provinciaux qu'il attribue la rentrée, les virements et la répartition de toutes les ressources de l'État. Le lien qui unit ainsi l'intérêt général du Trésor à celui du commerce national enchaîne souvent l'un à l'autre par des exigences qui se combattent et qui se nuisent réciproquement.

L'ordre des finances, cette première condition de l'économie, de la bonne administration et du crédit public, a souvent beaucoup à souffrir de cette impolitique association de deux services souvent incompatibles par la diversité de leur nature et de leur but. Ainsi la célérité et la brièveté des formes et des écritures d'un éta-

---

(1) *Les Principes de la Banque, son utilité et ses opérations*, par Thompson Hankey, ancien gouverneur de la Banque d'Angleterre. Londres, imprimé par Effingham Wilson, Royal Exchange.

(2) Environ 600,000.

blissement purement industriel n'ont pas pu se plier aux justifications et à la régularité rigoureuse d'une comptabilité financière, et la situation réelle de la trésorerie de l'Échiquier ne s'est pas toujours manifestée avec exactitude et avec clarté dans les comptes de la Banque. Un seul fait révélera toute l'étendue qu'a pu avoir ce désordre : 1,400,000,000 (quatorze cents millions) sont demeurés sans explications et sans preuves d'emploi dans les mouvements de fonds relatifs au service de l'amortissement. Un aussi grave mécompte suffit pour démontrer que l'Angleterre n'avait pas un contrôle suffisant pour la fortune publique et n'a pas pu longtemps parvenir à répandre la lumière sur la situation générale de l'actif et du passif de la trésorerie.

Nous voudrions bien clore ici notre étude par un coup d'œil d'ensemble jeté sur les trésoreries des autres nations de l'Europe, mais ce serait abuser de l'attention que vous avez bien voulu me prêter. Je vous remercie du fond du cœur de votre bienveillance et je laisserai de côté, pour les exposer en une autre circonstance, les travaux de législation comparée que j'ai été amené à faire et notamment ceux qui concernent le budget discuté chaque année en Russie, par le conseil de l'Empire, sur les présentations faites par chaque ministère. MM. Anatole Leroy-Beaulieu et Arthur Raffalovich ont écrit à ce sujet des articles de revue très instructifs.

En terminant cette trop longue conférence où nous avons eu à envisager ce qu'étaient les finances sous l'ancienne monarchie et quelles mesures parlementaires et administratives de contrôle ont été constituées par le nouveau régime, rappelons avec notre savant économiste, M. Paul Delombre, quel fut à ce point de vue le rôle de la Révolution française.

La liquidation qu'impliquait la faillite de l'ancien régime devait heurter trop de privilèges pour demeurer pacifique. Les conspirations et la guerre civile au dedans, la menace de l'étranger, la guerre, l'émigration au dehors, telles furent ses conditions d'existence. La force qu'elle y puisa, on le sait. Il n'avait été question au début que de refondre les budgets et les comptes. C'est la nation elle-même qui entra en fusion. Quand la lave se refroidit, une France nouvelle était née : la France moderne.

Si, à travers tant de difficultés et de luttes, la Révolution ne fit qu'une œuvre financière imparfaite, on serait mal venu à s'en étonner. On peut être surpris au contraire de tout ce qu'elle a réalisé de juste, de grand et d'utile. L'établissement du grand-livre, l'institution de la caisse d'amortissement, tant de lois excellentes sur l'administration, lois dont les principes sont restés en vigueur, attestent l'activité féconde de cette époque mémorable.

VICTOR DE SWARTE.