

Les receveurs généraux des finances ou la gestion néo-colbertiste des finances royales au siècle des Lumières¹

Gestion et finances publiques. La Revue, n° spécial, « Les trésoriers payeurs généraux et receveurs des finances : les hauts fonctionnaires d'un grand service public », 2012, p.56-68.

Les receveurs généraux des finances constituent une des grandes réussites de l'administration française. Institués par François Ier en 1542, ils ont perduré jusqu'en 1791 comme l'un des rouages les plus utiles à la gestion des finances, ont été rétablis, après l'expérience malheureuse des receveurs de districts, par la constitution du 22 août 1795 et ont été maintenus dans l'essentiel de leurs fonctions jusqu'au décret du 17 octobre 1865, soit près de 220 années de service comme « receveurs ». Leur titre, au demeurant, ne dit rien de leurs fonctions. Ils étaient banquiers de l'Etat, capables de faire des avances sur la rentrée des impôts directs et à ce titre, les piliers sur lequel reposait le Trésor².

La stabilité de l'institution est remarquable, d'abord fondée sur une centralisation des recettes. Agents dument cautionnés par le « monde des financiers », les receveurs généraux se portaient responsables, par leur traité de soumissions, de la recette d'une généralité, inscrivaient dans leurs registres les revenus de la taille et de ses suppléments, de la capitation, plus tard des vingtièmes, mais aussi les assignations qui pesaient sur leurs recettes. Leur organisation fut consolidée par la création d'outils financiers spécifiques : la caisse commune (1716), héritée de la caisse Legendre, pour asseoir le Trésor sur leur crédit commun; leurs « rescriptions » (1730), effets publics dont le succès ne se démentit jamais; anticipations dans les périodes de guerre... Leurs techniques financières ont huilé tous les rouages financiers de la monarchie. Par elles, ils ont su se rendre indispensables.

Cependant, à trop insister sur la fonction bancaire des receveurs généraux, on oublie qu'ils servaient une organisation centralisée des recettes directes, comprises dans un contexte économique essentiellement agricole. Dans un tel contexte, le calendrier fiscal était conditionné par le calendrier des récoltes, évaluées avec précision dans les rapports des intendants. En ce sens, les soumissions des receveurs généraux, en garantissant à la monarchie le versement des recettes attendues, permettaient en amont de tempérer la dureté des prélèvements sur les communautés rurales par l'échelonnement du calendrier et le système des remises. En d'autres termes, les recettes générales formaient plus qu'une organisation financière, une organisation politique perfectionnée au fil du temps qui garantissait la paix sociale. Ceci explique les raisons pour lesquelles les réformes qui ont remis en cause le rôle d'intermédiaire des receveurs généraux, celle de 1716 et celle de 1780, n'ont pas abouti.

L'étude de ces réformes révèle l'impossibilité pour le ministère des finances de l'époque, le Contrôle général, de s'attaquer certes au crédit des receveurs, puissants banquiers de l'Etat dont les billets servaient les intérêts de toutes les élites financières, mais aussi et plus largement au compromis fisco-politique qu'ils représentaient : toute réforme interne des

¹ Cet article reprend pour l'essentiel des éléments du livre *La banqueroute de l'Etat royal : la gestion des finances publiques de Colbert à la Révolution*, Paris, éditions EHESS, 2011.

² Sur l'histoire des receveurs généraux de finances : Philippe Hamon, « Messieurs des finances ». *Les grands officiers de finance dans la France de la Renaissance*, Paris, CHEFF, 1999 ; François Bayard, *Le monde des financiers au XVIIe siècle*, Paris, Flammarion, 1988 ; John F. Boshier, *French Finances 1770-1795. From Business to Bureaucracy*, Cambridge University Press, 1970 ; Michel Brugière, « Les receveurs généraux sous Louis XVI : fossiles ou précurseurs ? », *Etudes et documents*, vol. 1, Paris, CHEFF, 1989, p. 99-120 ; Pierre-François Pinaud, *Les receveurs généraux des finances 1790-1865*, Genève, Droz, 1990. Voir aussi Bernard Lutun, article « receveur général des finances », dans Marie-Laure Legay (dir.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1800*, PUR, 2010, p. 340-348.

recettes impliquait de revenir sur ce compromis. C'est pourquoi la réforme de 1716, comme celle de Necker était vouée à l'échec. C'est pourquoi aussi, il est difficile d'envisager de telles réformes du seul point de vue de la rationalisation interne de l'administration. Les receveurs généraux des finances étaient les piliers d'une gestion colbertiste qui a été maintenue coûte que coûte au XVIII^e siècle, malgré l'évolution sensible de l'économie et de la société en France. A cet égard, une troisième réforme, celle de Philibert Orry, doit être mise en évidence : en 1730 en effet, la gestion néo-colbertiste du fils Orry, revenant sur la politique financière de la Régence, renforça au contraire la puissance des receveurs généraux, annihilant radicalement les efforts ultérieurs de remise en cause de leur pouvoir bancaire.

a) La réforme de la Régence (1716-1721)

Un plan de réforme complet

D'après John Bosher, l'administration financière inaugura dans les années 1770 une décennie de réforme sans précédent de la manutention des deniers publics. On doit cependant partir de l'œuvre de la Régence pour comprendre le sort des finances françaises au XVIII^e siècle et notamment de « ce magnifique arrangement dans les Fermes et dans les recettes générales : rien n'est si beau que le Plan qu'ils en ont tracé ; rien n'est si convenable aux véritables intérêts de sa Majesté que son exécution »³.

Les frères Pâris furent chargés de l'application de ce plan sur les ordres du duc de Noailles⁴. Leur œuvre législative, rassemblée en un seul volume, fut publiée en 1724⁵. L'objectif : sortir de la dépendance vis-à-vis des receveurs généraux, faire former des comptes uniformes et réguliers, « afin que le Ministère scût toujours non seulement où puiser des fonds liquides pour les dépenses de l'Etat, mais encore si les dépenses ordonnées avoient eu leur exécution ». En premier lieu, l'édit de juin 1716 rétablit l'usage du registre-journal⁶. Outre la tenue du journal, tous les comptables furent obligés d'envoyer tous les quinze jours ou tous les mois au Conseil des copies fidèles de ces mêmes journaux, copies qui étaient dépouillées et vérifiées et qui permettaient de former des bilans au niveau central.

Des receveurs généraux sous contrôle

L'édit de juin 1716 fut accompagné d'une déclaration du 10 du même mois visant à mettre fin à l'indépendance des receveurs généraux de finances, jugée dégradante pour le roi⁷. L'histoire des finances publiques, comme éblouie par l'expérience de Law, a oublié cette avancée majeure de la science administrative. La Régence, à court de liquidités et dans

³ Bertrand-François Barrême, *Traité des parties doubles ou méthode aisée pour apprendre à tenir en parties doubles les livres du commerce et des finances avec un traité de finances*, Paris, Nyon Libraire, 1721, Préface rédigée par le petit-fils Nicolas.

⁴ Archives nationales, Paris [désormais AN], K 885, pièce 1, « Mémoire personnel ... », *op. cit.*, f° 12 et 17. Sur les frères Pâris, voir désormais la thèse de Marc Cheynet de Beaupré, « Joseph Pâris-Duverney, financier d'état (1684-1770) », préparée sous la direction de Claude Michaud, soutenue à Paris-Sorbonne en 2010.

⁵ Bibliothèque nationale de France [désormais BNF], F 4590. *Edit, déclarations, règlement et modèles pour la tenue des registres journaux des receveurs généraux des finances...*, Paris, Imprimerie nationale, 1724.

⁶ *Edit du Roy concernant les registres journaux qui doivent être tenus par tous les officiers comptables...* juin 1716, inséré dans le registre-journal du receveur général des finances de la généralité d'Amiens pour 1739-1743 [AN, H¹ 7²]. Sur la réforme, Marie-Laure Legay (dir.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique 1500-1800*, PUR, 2010, articles « Partie double », « Pâris » et « Yannick Lemarchand, « Comptabilité et contrôle, une expérience d'introduction de la partie double dans les finances publiques sous la Régence », in *l'administration des finances sous l'Ancien régime*, Paris, CHEFF, 1997, p. 137.

⁷ Principaux articles de la déclaration du 10 juin 1716 publiés dans l'*Encyclopédie méthodique, Finances*, t. 1, 1784, article « comptable », p. 344.

l'urgence de régler les troupes, fit un arrangement avec les receveurs généraux chargés de remettre net au Trésor royal 37,7 millions. Une partie des fonds fut faite en billets et rescriptions sans néanmoins être acquittée aux échéances des premiers mois de 1716. La monarchie ne parvint pas à régler les troupes et dut emprunter ailleurs. D'où la réforme de leurs administrations.

Noailles fit d'abord viser par les intendants et leurs subdélégués les registres des receveurs de tailles et des commis des recettes générales, dresser des procès-verbaux de la situation des caisses et former des inventaires. « Par ce moyen, le Conseil fut en état de faire compter tous les receveurs de ce qui avoit précédé, sans qu'il fût possible, soit de déguiser les faits soit de détourner les fonds »⁸. Une caisse commune des receveurs généraux fut créée à Paris pour recevoir chaque mois les fonds de caisse des recettes générales, qui elles-mêmes recevaient tous les 8 de chaque mois les fonds des recettes particulières⁹. La caisse devait assurer trois services : le paiement régulier des troupes, le paiement des charges assignées sur les recettes générales (appointements des intendants, des gouverneurs et lieutenants généraux, Ponts et chaussées, turcies et levées...) et celui « de pourvoir à un fonds nécessaire pour payer par mois à chaque échéance les billets des receveurs généraux qui auront des avances réelles à la caisse commune »¹⁰. Sur les fonds comptés chaque mois en recettes, on précomptait le montant des rescriptions restantes à acquitter et des dépenses à faire. On disposait ainsi pour chaque caisse des sommes disponibles.

Outre le contrôle des journaux, les frères Pâris suggérèrent de procéder à une analyse exacte de toutes les parties de recettes et dépenses contenues dans les copies de journaux et d'en vérifier le rapport d'un comptable à l'autre. Les bureaux de la caisse commune furent créés en conséquence : bureau pour le dépouillement des copies de journaux des receveurs de tailles, bureau pour le dépouillement des copies de journaux des receveurs généraux, bureau pour les livres de comptes des affaires courantes, pour les livres de comptes des affaires antérieures à 1716, bureau des bilans... Une véritable administration comptable interne vit le jour et c'est là une innovation à souligner : la réforme relevait d'une science nouvelle de l'administration. Celle-ci supposait également la formation d'un corps d'inspecteurs indépendants « capables d'agir contre les receveurs et d'augmenter le produit des recouvrements »¹¹. Par ailleurs, toute la pyramide des receveurs fut soumise à l'obligation de fournir tous les 10 jours un bref état des sommes reçues ou payées d'une dizaine à l'autre.

Moyennant quoi, la recette effective des impositions des vingt généralités pendant les six derniers mois de 1716 fut de 25 millions, c'est-à-dire que « non seulement l'*administration* suppléa au vide du contingent, mais encore produisit à l'Etat un secours de 10 millions au-delà de ce que le contingent aurait fourni »¹². Néanmoins, la réforme ne fut pas menée jusqu'à son terme. Le système Law prit le relais et en octobre 1719, les recettes générales furent supprimées au profit de la gestion de la Compagnie des Indes. Lorsque le système fut liquidé, les receveurs généraux furent rétablis dans leurs fonctions (janvier 1721) sur les principes de 1716. Le ministère continua d'exiger une comptabilité à vue sur les billets, ce qui maintenait les receveurs sous une relative surveillance, mais abandonna la comptabilité de contrôle.

L'échec de la réforme

⁸ François Véron de Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721*, t. II, p. 431.

⁹ AN, G⁷ 1118, dossier 3, pièce 1.

¹⁰ AN, G⁷ 1118, « Mémoire sur l'administration de la caisse commune », 6 juillet 1716.

¹¹ *Id.*, pièce non numérotée.

¹² AN, K 885, pièce 1, « Mémoire personnel aux sieurs Pâris sur les affaires générales où ils furent employés », f° 33.

Surtout, la déclaration du 9 juillet 1726 mit fin à la mise en œuvre de la partie double et supprima la régie de la Ferme générale, faisant perdre au roi tout le bénéfice du contrôle financier sur le maniement de ses finances. Quant aux causes de ce décisif retour en arrière, les propagandistes de la réforme l'attribuèrent naturellement « au cri des comptables qui se sont répandus partout et qui tiennent à toutes les familles »¹³. De fait, ce contrôle rigoureux ne fut pas du goût des receveurs eux-mêmes. « Il ne paroît pas que ce corps aye répondu à ce que l'on devoit en attendre », lit-on dans une note du Contrôle général¹⁴. Par les règlements nouveaux, ils perdaient le profit qu'ils tiraient habituellement de la gestion des fonds laissés entre leurs mains. Ils profitèrent donc du changement de ministère de 1726 pour améliorer les conditions de leurs traités. De nouveau, les délais de paiement au Trésor royal s'allongèrent. De nouveau, le roi perdait la maîtrise de sa trésorerie et recourut aux assignations anticipées et réassignations. Un observateur attentif de la comptabilité publique ne manqua pas de souligner cet infléchissement :

Depuis 1680 jusqu'en 1725, les receveurs généraux ont toujours payé le montant des impositions en 15 mois, à compter du 1^{er} janvier de chaque exercice suivant les résultats du Conseil qui sont déposés aux archives du Louvre. Pendant ce long espace de temps, les recettes générales étoient administrées par des personnes nommées par le Conseil et non intéressées dans la chose. Depuis 1725, des receveurs généraux se sont approprié cette administration qu'ils conduisent à leur gré, personne ne les contredit, aussi ont-ils insensiblement allongé leurs traités de façon que la plus grande partie ne payent qu'en 25 mois les impositions d'une année¹⁵.

Le contrôleur général Clément Laverdy, en regrettant les « sages règlements » de Charles-Gaspard Dodun pour les recettes et fermes générales, date également de cette époque le vice définitif de l'administration des finances¹⁶.

Cependant, une seconde cause, majeure, doit être mise en évidence. Au cours de l'administration Pâris, les receveurs généraux avaient supplié le Régent de les mettre en état de répondre aux nouvelles conditions de soumission en obligeant les receveurs de taille à payer dans des termes fixes et « même de déposséder ceux des receveurs de taille qui seroient refusant ou qui ne seroient pas en règle »¹⁷. Le Conseil des finances avait répondu sur ce point que les corps des inspecteurs et contrôleurs, chargés de vérifier les impositions des paroisses, d'examiner les causes de retardement des produits et de désigner au receveur les communautés à poursuivre, devaient lever les inquiétudes des receveurs généraux. On voit par là que toute rigueur imposée aux receveurs généraux supposait des répercussions immédiates sur les receveurs particuliers et donc sur le prélèvement. En ce sens, la suppression de l'administration des journaux relevait aussi d'un choix politique clair sans rapport direct avec les pressions exercées par les financiers sur le gouvernement. Il est exprimé laconiquement dans la déclaration du 9 juillet 1726 en ces termes : « la nouveauté intervertissoit l'ordre que les Rois et principalement Louis XIV avoient si sagement prescrit au sujet de la distribution des deniers provenant des impositions ». Cette nouveauté consistait dans l'évaluation détaillée des capacités de chaque paroisse grâce aux commissaires des impositions et dans les tentatives de repérage de domiciliation des privilégiés. Ce dénombrement s'insérait dans une politique générale de réforme des recettes certes, mais aussi des règles d'évaluation de la taille. Selon les instructions du duc de Noailles aux intendants (1715-1716), il s'agissait d'apprécier de façon contradictoire les revenus des biens-fonds. Dans les faits, le travail entrepris demeura bien en deça des instructions. Il n'en

¹³ *Id.*, f^o 84.

¹⁴ AN, G⁷ 1118, dossier 3, pièce non numérotée.

¹⁵ AN, K 883, pièce 7, « Mémoire sur les finances ».

¹⁶ AN, K 885, « Rapport de la situation des finances, janvier 1768, par M. de Laverdy, contrôleur général des finances ». Sur Laverdy, Joël Félix, *Finances et politique au siècle des Lumières. Le ministère L'Averdy 1763-1768*, Paris, CHEFF, 1999.

¹⁷ *Id.*, note sur la soumission des receveurs généraux des finances pour 1718.

demeure pas moins que les intentions de réforme remettaient en cause les usages dans la paroisse, donnaient aux assemblées d'habitants, supervisées par les commissaires de taille et les intendants, une responsabilité propre à détruire l'autorité du seigneur. En dénonçant l'inquisition bureaucratique, les privilégiés se mettaient donc à l'abri des enquêtes de domiciliation d'une part et de la tutelle des intendants d'autre part. Dès lors, en recourant de nouveau aux avances des receveurs généraux, en renonçant à l'administration par journaux, le gouvernement renonçait du même coup à toute rigueur sur les contribuables. Il maintenait une paix sociale et relançait pour plusieurs années le système fisco-financier sur lequel il appuyait sa gestion.

b) La réforme de Philibert Orry (1730) : « naissance » des prescriptions et paix sociale

L'option administrative adoptée par Philibert Orry fut d'une tout autre nature que la précédente. Elle renforça considérablement le rôle de médiation financière des receveurs de taille d'une part et d'inspection des intendants d'autre part. Au plus près de la réalité économique, receveurs et commissaires départis, ensemble, parvinrent à rationaliser le recouvrement des impôts directs et à limiter le contentieux fiscal. Ce faisant, ils installèrent la monarchie dans une relative paix sociale que la réforme de Machault, pour difficile à mettre en oeuvre qu'elle fût, ne troubla pas outre mesure. Il importe donc d'étudier en premier lieu la réforme d'Orry sur les recettes générales pour mesurer en quoi elle installa les officiers de finances dans une confortable situation.

Les receveurs généraux, maîtres de la trésorerie

Pour améliorer la trésorerie, Philibert Orry obligea les receveurs généraux à signer individuellement les soumissions et à faire la levée des impositions à des termes fixes et certains à partir de 1730. Jusqu'à la Régence, la monarchie s'était habituée à laisser s'arriérer le paiement des impôts. Receveurs et collecteurs démêlaient difficilement leurs comptes et les contribuables s'engageaient dans d'interminables procès à propos des restes à payer. Les solutions de Philibert Orry étaient donc bienvenues. Au lieu de traiter des produits du recouvrement à forfait, perte ou profit, le ministre convint avec les receveurs généraux à la fin de chaque année des fonds à provenir des impositions de l'année suivante. « Sous l'administration de M. Orry, ce traité fut appelé soumission »¹⁸. Pour respecter les termes fixes, les receveurs particuliers furent encouragés à satisfaire régulièrement aux traités passés avec les receveurs généraux grâce à une gratification de 3 deniers pour livre pour les avances faites à ces derniers en exécution des soumissions. Comme l'indiquent les bureaux de François Marie d'Ormesson, cette gratification a rendu les receveurs particuliers « industriels et attentifs à ménager les contribuables, à s'abonner avec les collecteurs, à saisir les instants favorables des récoltes, marchés... pour avancer leurs recouvrements »¹⁹. En d'autres termes, les receveurs de taille auraient huilé le recouvrement fiscal en le rendant plus régulier, seraient en fait parvenus au résultat que les Pâris attendaient de l'administration par journaux. En effet, il n'était pas rare de voir une partie de la population acquitter en 30 à 36 mois les impositions que les receveurs eux-mêmes délivraient en général en 24 mois au Trésor. La régularité des versements des officiers comptables compensait en quelque sorte les aléas du calendrier des prélèvements pour lesquels on admettait une certaine souplesse. Le

¹⁸ A.N., K 892, n° 191, Mémoire des Receveurs généraux contre Necker. « Decipimur specie recti ».

¹⁹ A.N., 156 MI 68, chapitre I. *Résultats des opérations des états du roy de 1771*, chapitre III. Ces résultats sont publiés dans la dernière livraison de *l'Annuaire-Bulletin de la société de l'histoire de France*, année 2004, Paris, 2006.

spectre de la disette véhiculait dans toute l'administration une véritable culture du secours, dont les lettres des intendants, décrivant abondamment au terme de leurs tournées l'état économique de leur généralité, se faisaient les plus dignes représentants.

La réforme néo-colbertiste de Philibert Orry contraignait donc les receveurs à des soumissions régulières tout en ménageant le contribuable. « Il est incontestablement prouvé que le recouvrement s'est fait depuis cette époque (1730) avec plus de douceur et avec bien moins de frais en ce que les receveurs particuliers trouvant un dédommagement de leurs avances dans les gratifications pouvoient de leur côté user d'indulgence à l'égard des contribuables »²⁰.

Le succès des rescriptions

Il faut maintenant comprendre que le choix fondamental du gouvernement, en voulant limiter la rigueur fiscale, eut un coût très élevé : l'amélioration de la trésorerie par la régulation des soumissions favorisa le développement des rescriptions, renforça la position des receveurs généraux vis-à-vis de la monarchie, car la régularité même des soumissions garantit le paiement de ces billets de finances dont le public devint friand. Clément Laverdy le signale clairement : « sous M. Orry, la partie des recettes générales reçut une forme définitive en ce qui concernait les paiements à faire au trésor royal par les receveurs généraux avec les deniers que doivent verser dans leurs caisses les receveurs de tailles, et du sein de ces arrangements économiques sont nées les rescriptions des receveurs généraux »²¹. Certes, les rescriptions existaient avant la réforme de Philibert Orry, mais le succès dans le public grandit avec cette sorte de garantie que leur offrit le ministre néo-colbertiste. « La finance de chaque office en particulier, les avances considérables faites au Trésor royal et la fortune de chaque titulaire affectée par privilège à la garantie de son maniement étoient des cautionnements tranquillisants, et bien au-delà des restans en caisse »²². Pour obtenir ces valeurs-refuge, les Français bien pourvus se bousculaient. Comme le précise Coquereau : « c'étoit une faveur dont ne jouissoit pas qui vouloit. Il falloit se faire inscrire longtemps d'avance et cette confiance générale produisoit une circulation telle qu'on attendoit jamais pour recevoir ses fonds au moment où l'on en avoit besoin »²³. Non seulement les Français acquéraient ces billets, mais ils les conservaient précieusement lorsque le discrédit public se généralisait, comme en 1759. Le contrôleur général Silhouette en eut pleinement conscience :

«Ayant été proposé depuis trois semaines de payer seulement un cinquième des rescriptions et de les renouveler pour les 4 cinquièmes restants, plusieurs particuliers se sont décidés à perdre plutôt ce paiement que de remettre leurs rescriptions pour les faire renouveler, aimant mieux garder les endossements mis sur ces rescriptions auxquels ils ont plus de confiance qu'en toute autre arrangement dependant du crédit du Roy »²⁴.

On peut donc affirmer qu'en abandonnant la science administrative dont les effets rigoureux sur la fiscalité étaient indésirables, la monarchie assura la prospérité des financiers et de leurs billets. Par raccourci, on peut également affirmer que le destin confortable des contribuables était directement lié à celui, plus confortable encore, des plus riches. Cet ordre fiscal, ordre de justice en apparence, car la monarchie se plaçait dans la dépendance de

²⁰ A.N., K 892, n° 191.

²¹ A.N., K 885, « Rapport de la situation des finances, janvier 1768, par M. de Laverdy, contrôleur général des finances ».

²² A.N., K 892, n° 191.

²³ Jean-Baptiste Coquereau, *Mémoires concernant l'administration des finances sous le ministère de M. l'abbé Terrai, contrôleur général*, Londres, John Adamson, 1776, p. 27.

²⁴ Rapport de Silhouette, 1759, in Charles-Joseph Mathon de la Cour, *Collection de comptes-rendus, pièces authentiques, états et tableaux concernant les finances de France depuis 1758 jusqu'à nos jours*, Lausanne, 1788.

receveurs dont les rescriptions, et de là les anticipations, lui seront fatales, se perpétua jusqu'à la Révolution. Les intendants y participèrent en faisant renouveler les gratifications des receveurs particuliers d'une part, après avoir vérifié les états de recouvrement que ces derniers leur adressaient chaque mois, et en supervisant le contentieux d'autre part.

c) Les réformes de Turgot et de Necker

La réforme de Turgot

Le ministre libéral Turgot, en exercice de 1774 à 1776, n'agit pas sur les receveurs généraux, mais il forma un plan de réforme très proche de celui de 1716 visant à créer des « receveurs-payeurs ». Le « mémoire sur la comptabilité publique active et passive » conservé aux Archives nationales témoigne en effet d'une réflexion approfondie du physiocrate sur la comptabilité de la monarchie²⁵. L'objectif de Turgot ? Absolument majeur puisqu'il s'agissait de supprimer les recettes générales : « Turgot me fit l'honneur de me dire qu'il entraînait dans son plan de supprimer les recettes générales des finances parce qu'indépendamment de leurs finances, il leur était dû 17 millions pour restant des avances qu'ils avaient faites²⁶ ». Avec Turgot donc, l'ordre de priorité dans la gestion publique sembla enfin renversé dans la mesure où les anticipations faites par les comptables ne devaient en rien, d'après le réformateur, gêner leur suppression. Le ministre considérait en effet les fonds particuliers empruntés pour fournir aux avances comme des emprunts faits indirectement au roi. « L'intention du Contrôleur général était que ces emprunts assignés s'éteignissent à mesure des échéances sur l'objet qui y est destiné ».

Il importe de souligner l'ampleur de la réflexion. Pour maîtriser parfaitement la trésorerie publique, Turgot voulut mettre en œuvre une comptabilité courante très proche de ce qui avait été tenté en 1716. « Que doit être la comptabilité ? Elle doit faire connoître jour par jour l'état actif et passif des finances »²⁷. Le receveur de taille devait donc tenir un journal « qui établisse pour premier article ce qu'il a à recevoir pour chaque type d'imposition » et ce journal devait être suivi « jour par jour et sans aucun blanc de toutes les recettes faites ». Selon l'auteur du mémoire de 1775, ce journal devait être exact au point de représenter en tout temps le tableau fidèle de sa conduite. Cependant, ce journal tenu ainsi de suite « ne pouvoit pas présenter la situation du receveur vis-à-vis de chaque paroisse et il faut nécessairement qu'il en ait un second : c'est ce que les négociants et les banquiers appellent grand Livre ou livre de raison et extrait »²⁸. On voit par là que l'auteur du mémoire préconisait une comptabilité en partie double.

Bien sûr, la maîtrise des recettes permettait une meilleure maîtrise des assignations des charges sur les diverses caisses parisiennes et provinciales et de là, la suppression d'un certain nombre de trésoriers, à commencer par l'un ou l'autre des gardes du Trésor royal, que Turgot souhaitait abolir²⁹. Les receveurs devenaient donc les principaux payeurs du Trésor royal qui, informés de l'état courant des caisses, pouvait faire passer les ordres en connaissance de cause. Le receveur ne pouvait être déchargé qu'en envoyant au Trésor les quittances et les pièces justificatives des parties prenantes, et le Trésor procédait de même vis-à-vis de l'administration supérieure des finances. Reste que cette comptabilité de contrôle supposait un important travail de rapprochement des quittances et des ordonnances de paiement pour vérifier et arrêter les comptes. Et l'auteur du mémoire de 1775 de préconiser la

²⁵ AN, K 883, pièce 6. « Mémoire sur la comptabilité active et passive », 32 f°.

²⁶ *Id.*, f° 8-9.

²⁷ AN, K 883, pièce 6, f° 24 v°.

²⁸ *Id.*, f° 26 v°.

²⁹ *Id.*, f° 22 v°.

tenue de registres-journaux contenant les recettes et les dépenses et en parallèle, celle de journaux auxiliaires, un par dépense, afin de suivre au jour le jour les paiements qui auront été faits et les rapprocher des ordres. « C'est ce qui se pratique chés les banquiers qui ont vingt registres de cette nature mais cela ne les empêche pas d'avoir un grand Livre qui sur chaque objet, sur chaque nature de compte, ne leur fasse voir d'un coup d'œil leur véritable situation »³⁰. Ce moyen permettait de suivre, article par article, chaque paiement des départements. Même ordonnées en masse, les charges d'un département comme celui de la Guerre pouvaient être suivies exactement quand bien même ces charges auraient été payées par cent caisses provinciales différentes.

Ainsi, le plan comptable conçu sous la direction de Turgot reprenait les préceptes de celui mis en œuvre en 1716. Il ne fait pas de doute que dans les bureaux du Contrôle général, l'on commençait d'être acquis à cette réforme. Il faut aussi souligner que cette comptabilité en partie double réduisait considérablement la dépendance vis-à-vis des officiers et limitait les profits des intermédiaires financiers. « C'est la seule Révolution dont le peuple puisse attendre son bonheur », conclut l'auteur du mémoire.

La réforme de Necker

A l'aune des propositions de la Régence et de Turgot, les idées de Jacques Necker paraissent beaucoup moins intéressantes. Le directeur des finances, en poste au Contrôle général à partir de juin 1777, se montra cependant efficace. Ses réformes ont été maintes fois analysées. Près de 600 officiers de finances furent supprimés³¹. Parmi ceux-ci, les quarante-huit receveurs généraux (avril 1780) à qui il substitua une régie de douze personnes, choisies parmi les anciens officiers³². Le banquier dota cette régie d'un caissier officiel, dit « caissier de la caisse commune des impositions », dont la signature devait suffire à engager la responsabilité collective de la régie. On ne peut manquer d'apprécier ici la volonté de Necker de parvenir à une maîtrise sérieuse de la trésorerie royale. Pour 1778, il chercha à obtenir 2 millions de recettes extraordinaires par le simple rapprochement des termes « anciennement accordés aux receveurs généraux des finances »³³. Dans ses prévisions de recettes extraordinaires pour 1779, il inclut de même sept millions pour le « rapprochement obtenu dans les soumissions des receveurs généraux et augmentation du brevet »³⁴. Cependant, cette idée de réduire encore le rôle d'intermédiation des receveurs généraux ne fut pas du goût du public qui, à la signature du caissier de la monarchie, préférait celle des 48 financiers notoires, connus depuis la Régence. Cinq mois après le départ de Necker, les receveurs retrouvaient leurs fonctions³⁵.

*

Au terme de l'analyse, les receveurs généraux nous apparaissent dans toute leur puissance, à la fois banquiers de l'Etat certes, ce que nous savions déjà, mais aussi maîtres de la trésorerie et garants de la paix sociale. C'est à partir de ces trois attributs que l'institution doit être appréciée. La réussite des receveurs fut si complète que les plus ardents réformateurs ne purent venir à bout de leur puissance. Le resserrement des liens avec le Trésor ne saurait à

³⁰ *Id.*, f° 31 v°.

³¹ Herbert Lüthy, *La banque protestante en France. De la Révocation de l'Edit de Nantes à la Révolution*, t.2, Paris, SEVPEN, 1961, p. 466.

³² John F. Bosher, *op. cit.*, p. 161-164.

³³ AN, F⁴ 1082, « Etat des recettes et des dépenses extraordinaires faites pour les finances du roi depuis le 1^{er} décembre 1777 jusqu'au 30 de novembre de 1778 ».

³⁴ AN, F⁴ 1082, « prévision pour 1779 des dépenses extraordinaires et des moyens d'y pourvoir ».

³⁵ Michel Bruguière, *op. cit.*,

lui seul témoigner d'un quelconque triomphe de la bureaucratie. En réalité, plus que jamais dans les années 1780, les billets des receveurs rassuraient le monde des financiers, tandis que leurs traités de soumission plaçaient les seigneurs fonciers à l'abri de toute inquisition fiscale. Une réforme des impôts en profondeur, revenant sur l'organisation administrative des campagnes, et notamment sur la tutelle des seigneurs sur les communautés rurales, aurait pu réduire sensiblement la puissance des receveurs généraux, mais le compromis fisco-politique scellé au lendemain de la Régence résista à toutes les réformes ultérieures.

Marie-Laure Legay
Professeur des universités
Histoire moderne
Université de Lille