

# LA GESTATION SÉCULAIRE DE L'ÉTAT DÉPOSITAIRE DANS L'EUROPE DES LUMIÈRES

JEAN-MARIE THIVEAUD

CONSEILLER HISTORIQUE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

13

**V**ers la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, et à quelques exceptions près, les Etats européens sont contaminés par un phénomène que les économistes libéraux de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle appelleront " l'endettement universel " des nations civilisées.

Cette croissance tendancielle de la dette publique s'explique essentiellement par les innombrables conflits qui jalonnent le siècle, " guerres en dentelles " qui, par leur ampleur et leur intensité, exigent d'énormes dépenses<sup>1</sup>. Cet endettement généralisé bouleverse l'organisation des finances publiques des Etats belligérants, la dette accumulée suppose le recours systématique à l'emprunt et, pour conserver la faculté d'emprunter, les Etats doivent honorer régulièrement le remboursement de leur dette. Paradoxalement, mais de manière très dynamique, ces urgences de la dépense des Etats se renforcent de la quête philosophique du bonheur de l'Humanité et de toutes les ambitions scientifiques gourmandes d'universalité qui agitent, de part en part, l'Europe et le siècle des Lumières.

Jamais, peut-être, dans l'histoire des temps modernes, autant d'acteurs, issus de secteurs d'activités et de pays différents, ne se sont réunis pour associer

---

<sup>1</sup> Cf. P.G.M. Dickson, *The Financial Revolution in England : A Study in the Development of Public Credit 1688-1756*, (London, 1970). Dickson et J. Sperling, " *War Finance, 1689-1714* ", in *New Cambridge Modern History*, (vik. vi., Cambridge, 1970). Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, (London, Hyman, 1989).

efficacement les progrès de la science et ceux de la finance, le perfectionnement moral des sociétés et l'équilibre des systèmes politiques, l'amélioration du sort des pauvres et l'accroissement des richesses publiques et particulières. Ces impressionnantes synergies, comme on dit aujourd'hui, se justifient sans doute par la coïncidence des besoins quotidiens et réels, individuels et collectifs, avec les aspirations intellectuelles et spirituelles, et elles trouvent un merveilleux ajustement dans le domaine financier.

*Systèmes financiers, dette publique, crédit public*

La montée de la dette traduit l'insuffisance des ressources issues de l'impôt devant l'augmentation des besoins de dépense.

En France et en Angleterre, particulièrement, les rentrées fiscales, de par la lenteur de leur collecte et la cherté des intermédiaires, ne peuvent seulement satisfaire aux besoins ordinaires de l'Etat, même en temps de paix. Le recours systématique à l'emprunt est inévitable mais il est facilité par les progrès réalisés, dans les mêmes périodes, dans l'ordre des techniques financières, les souverains disposent des outils mathématiques pour anticiper leurs revenus futurs avec des emprunts temporaires qui peuvent se pérenniser. Sous les intitulés d'anticipation ou de restriction, la dette flottante contractée à court terme d'un semestre vient, pernicieusement, compenser la faiblesse des réserves de long terme. De six mois en six mois, la dette flottante devient l'indice permanent de la précarité des finances royales. Trois grandes questions sont alors dictées par une nécessité de plus en plus urgente.

La première interroge la facilité des emprunts, mesure du crédit des Etats qui souffrent, toutefois, de procédés encore archaïques et de l'imperfection des marchés. Chaque Etat se trouve devant l'obligation d'élargir la base de son crédit pour mobiliser plus efficacement et économiquement les ressources disponibles. Si le système de l'emprunt souscrit par des traitants (que l'on nommait aussi partisans ou financiers, proches de nos actuels institutionnels) est sans doute le premier obstacle que les Etats doivent surmonter, le recours direct à des souscriptions publiques ne permet pas de réunir des ressources importantes. Les avances consenties par un organisme de crédit demeurent la formule la plus efficace qui implique l'organisation d'un marché financier encadré par des institutions solides, munies de techniques appropriées pour obtenir les sommes nécessaires.

La seconde question est celle de l'amortissement de la dette publique, tant le risque est grand de banqueroutes, partielles ou totales, sous le poids d'une dette dont l'ampleur croissante menace aussi l'ordre social et la sûreté publique. Le mal est structurel, les manquements répétés à la foi publique tradui-

sent, en France tout spécialement, l'embarras d'un Etat qui ne possède ni les ressources nécessaires ni les capacités politiques pour élaborer des solutions.

La troisième question est d'ordre systémique car le volume de la dette publique ne peut s'accroître indéfiniment sans que le détournement d'une masse de capitaux productifs ne soit vite préjudiciable à la vie économique du pays. Les techniques courantes de l'amortissement, sur dotation budgétaire, augmentent la charge fiscale.

Le maintien indispensable d'un équilibre entre la dette publique et l'économie nationale suppose la formation d'un circuit intermédiaire entre l'Etat dépendant et la Nation productrice. L'organisation du crédit public réclame la création d'institutions capables d'enranger des réserves, des structures dépositaires.

Chaque pays s'efforce de répondre, à sa façon, selon sa culture, sa structure politique et économique, à ces trois questions qui préoccupent alors la majorité des nations européennes.

La France et l'Angleterre cherchent, au même moment, des solutions aux mêmes problèmes que suscite leur conflit permanent, les réponses aux trois questions financières donnent naissance à des modèles différents, selon des rythmes contraires, rapide en Angleterre, très lent en France.

15

#### *La Banque d'Angleterre*

Dès sa création, en 1694, la Banque d'Angleterre gagne la réputation d'être le plus puissant établissement de crédit de l'histoire et du monde. Un emprunt de guerre l'a fait naître et le projet proposé par Lord Montague au Parlement est voté presque par accident. *L'Act of tonnage* qui crée la Banque autorise un emprunt de 1 500 000 livres auquel se consacrent aussitôt la Banque et le gouvernement. Un capital initial de 1,2 million est constitué avec des financiers de la Cité et il est mis immédiatement à la disposition de l'Etat qui sert en retour un intérêt élevé de 8 % aux souscripteurs. Ce premier service rendu à la dette publique est sans doute l'un des motifs du succès de la Banque d'Angleterre dont les résultats sur les marchés sont vite patents. Elle opère, à vive allure, un nivellement des taux d'intérêt sur les marchés où le prix de l'argent passe de 20 ou 30 % à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle à 4,5 ou 5 % dans la première décennie du siècle suivant. Cet effet salutaire sur les taux se reporte immédiatement sur la situation financière de l'Etat et son endettement. Le gouvernement anglais va ainsi pouvoir emprunter, au cours du siècle, à un taux moyen de 3 %, la Banque assurant pour l'Etat une opération quasi constante de conversion de la dette publique.

Le rôle direct de la Banque sur l'amortissement est renforcé, en 1716, avec la création du premier *Sinking fund* qui donne pourtant toutes les apparences

d'une gestion directe de la dette publique par le gouvernement. Ce dernier profitera d'ailleurs de la commodité de ce fonds d'amortissement pour prendre, au fil des ans, le risque d'un accroissement invraisemblable de son endettement qui dépasse de loin celui de tous les pays européens. En réalité, cette mécanique ne fonctionne efficacement que par l'intervention parallèle de la Banque d'Angleterre qui est le dépositaire de ces fonds, sur " le compte des commissaires de la réduction de la dette nationale à l'Echiquier ". Le Trésor anglais se borne à une routine de contrôle tandis que la Banque gère et fait tourner les fonds.

Elle se substitue de la même façon au Trésor dans l'émission des titres des effets publics, gère les emprunts publics et là encore remplit une fonction de dépositaire. Elle est aussi, évidemment, Banque centrale, et effectue toutes les opérations ordinaires de banque, escompte, lettres de change, émission de billets, etc.

La Banque d'Angleterre réunit ainsi les charges de l'émission publique, des opérations bancaires, la gestion de la dette nationale et la fonction de dépositaire public et universel. Son action est efficace puisqu'une partie des créances de l'Etat, payées de la main de la Banque, y retournent ensuite, ce circuit fermé permettant, en cas de crise, d'amortir les chocs.

Le modèle anglais, cette Banque née d'un accord entre l'Etat et les financiers de la Cité, crée donc un canal entre les capitaux engagés dans la dette publique et les besoins courants de l'économie nationale, il établit un équilibre entre les besoins du court terme et les réserves stabilisatrices de long terme, il concilie heureusement, et dans une apparente neutralité, les intérêts particuliers et la raison d'Etat.

Ce modèle d'illusion prestidigitatrice du *self-government* en matière financière que représente la Banque d'Angleterre n'en a pas moins une efficacité redoutable et prouvée par l'histoire, en instaurant un climat de confiance à l'intérieur et en offrant au reste des Nations l'image du " crédit illimité ", d'une arme secrète de forte puissance.

#### *Naissance explosive d'un modèle français : John Law*

En 1716, cette année même où l'Angleterre établit, entre la Banque et l'Echiquier, son premier *Sinking fund*, pour amortir sa dette, la France accueille l'Ecossois John Law qui va inaugurer les fondations du premier édifice de crédit moderne, le Système Law, de triste mémoire mais d'une brillante anticipation.

Dès le début et jusqu'à la fin de la brève et dramatique aventure, le motif principal du Système, de la Banque générale, restera l'amortissement de cette

dette publique envahissante, laissée par le Roi Soleil déclinant. Cette urgence explique aussi le soutien sans réserve du Régent. John Law comprit que l'assainissement des finances publiques était lié à la prospérité économique et réciproquement. La construction de son Système repose sur une sorte de " mouvement perpétuel " qui exprime, au travers des flux financiers, l'idée encore imprécise du circuit économique. Ces interactions trop habilement perçues par Law l'entraînent à de vastes élaborations qui dépassent très vite le seul objectif de la gestion de la dette et où se confondent les créances publiques et les actions des sociétés commerciales. Law s'emmêle dans les terminaisons, mélangeant les dépôts de court terme et ceux de long terme, néglige la nécessité d'un traitement différent. Les créances de l'Etat, de longue durée, souvent perpétuelles, réclament de la part du dépositaire une vigilance constante pour prévenir crises et fluctuations. Inversement, comment fonder solidement les finances de l'Etat sur des actions commerciales appartenant à l'univers du risque et du court terme ? Law, malgré ses géniales inventions, malgré ses surprenantes prémonitions, confond le rôle du dépositaire général, qu'il dessine pourtant, avec celui du négociant monopolistique, le dépôt régulier du droit antique avec la forme irrégulière des dépôts bancaires naissants, les deniers du Roi avec ceux de la multitude des souscripteurs et déposants.

17

Pourtant, John Law apporte, en matière de finances publiques, des propositions novatrices et qui serviront longtemps, après et malgré la chute dramatique de son aventure. Dans son *Mémoire sur le denier royal*, adressé au Régent en 1719<sup>2</sup>, il distingue les trois niveaux de la " dépense publique ", les dettes arriérées, le courant et l'extraordinaire et propose, sur cette base, de réformer radicalement le dispositif fiscal, en supprimant le plus grand nombre des taxes. Il ne conserve, en fait, qu'un impôt sur les biens-fonds dont le rendement doit suffire aux besoins normaux de l'Etat.

A côté, ou à la place, Law érige une Banque, levier du crédit public, établissement de crédit universel, un système général.

Ainsi, fondé sur ces circuits financiers qui relient le Roi à ses Peuples, le Système Law doit devenir le lieu de la solidarité politique et économique, mariant les intérêts particuliers à l'intérêt général. L'Etat n'est plus seulement dépensier, il organise le crédit et l'économie par la prise en charge de la Banque générale et de la Compagnie des Indes.

La Banque serait placée sous la garantie de l'Etat, elle " *est à la vérité un trésor établi qui sert de dépôt au Roy, à ses peuples, aux Etrangers, mais l'entrée et la sortie de cette caisse publique sont toujours ouvertes sans que*

2 John Law, *Mémoire sur le denier royal* (juin 1719). Il existe plusieurs copies de ce mémoire aux Archives nationales, Archives du ministère des Affaires étrangères et à la Bibliothèque Mazarine. Il a été publié pour la première fois par René Trintzius dans *John Law et la naissance du dirigisme*, Paris, Sfelt, 1950.

le Prince puisse jamais avoir un intérêt réel ni même apparent pour en arrêter la circulation ”.

*Finances publiques et banquiers privés : divorce à la française*

Malheureusement, les expériences de Law s'effondrent trop vite dans la faillite catastrophique et leur souvenir, soigneusement entretenu à des fins politiques, pèse longtemps sur les finances publiques, l'évolution du crédit, la confiance. La France chasse les images de ces éphémères constructions et repousse, jusqu'à 1800, le principe d'une banque nationale, se méfie des outils de l'amortissement, des institutions financières. D'autres nations réagissent autrement et cultivent, à leur façon, les modèles esquissés par Law pour le Régent. Pierre I<sup>er</sup> supplie l'Écossais de venir en Russie et, si celui-ci préfère aller jouer au tric-trac à Venise, ses travaux seront pour les institutions financières russes un objet de fervente inspiration.

Les questions demeurent ouvertes en France et plus encore celle de l'amortissement. Elles restent pratiquement sans réponse organisée, au moins jusqu'au dernier tiers du siècle.

18

Les gouvernements du XVIII<sup>e</sup> siècle s'efforceront de remédier à la gestion de la dette publique et quatre institutions spécialisées se succèdent, de 1722 à 1784, avec des résultats très irréguliers. Aucune, cependant, sauf peut-être la Chambre de liquidation de 1764, ne parvient à un succès positif. Les désordres de l'administration financière, les abus du gouvernement interdisent un fonctionnement que ne pouvait pas, malgré tout, garantir davantage la précarité hésitante des instruments et des techniques.

Parallèlement à ces opérations sans effet sur la dette publique, l'évolution du système bancaire français prend assez tôt une direction singulière, traçant une ligne de démarcation entre les affaires de banque et les finances de l'État. Quelques tentatives, quelques réalisations éphémères, vestiges de l'héritage dispersé de John Law, veulent nouer un lien timide entre le monde des capitalistes et celui de l'État mais les opérations se bornent consciencieusement à l'escompte des papiers commerciaux. Elles traduisent aussi la permanence du besoin financier de l'État, de plus en plus obéré par ses dettes, mais même si elles se préoccupent du “denier royal”, ces expériences n'envisagent plus ni une banque nationale, ni un vrai système d'amortissement, ni une fonction conjointe de dépositaire général.

*Révolution de la pensée financière*

Mais de nouvelles conceptions, tout à fait novatrices et révolutionnaires, surgissent vers le milieu du siècle, nourries de cet esprit des Lumières, des découvertes de la science et des progrès de la philosophie, des exigences politiques et des mutations de l'économie. Banquiers, savants, commis des finances, juristes s'unissent pour trouver ensemble la clé du bonheur de l'Humanité, les moyens d'instaurer la liberté, la justice, l'égalité, et la quête simultanée d'une constitution politique et de la prospérité des sociétés stimulera la recherche des réponses aux questions financières.

De ces échanges, de ces confrontations, de ces frottements qui dépassent les frontières, jaillira l'étincelle révolutionnaire; la construction du système de crédit qui, depuis Law a fait long feu, allume un brasier.

La notion la plus révolutionnaire de cette période des Lumières est, pour moi, celle de la prévoyance; elle affecte tout à la fois l'appareil des finances publiques et le monde des banquiers. Elle naît, bien sûr, des révolutions philosophiques et scientifiques du siècle, de Newton à Kant, de Leibniz ou Lessing ou Herder jusqu'à Laplace et Condorcet, mais elle trouve sa traduction pratique sur le terrain financier.

En effet, et surtout vers le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, les besoins des emprunts fustigent la mise au point de meilleures techniques, plus particulièrement dans le domaine mouvant des rentes viagères.

La prévoyance devient l'enjeu de ce que j'ai appelé l'utopie actuarielle, ferment, me semble-t-il, de toute la politique sociale et économique issue de la Révolution de 1789. Cette vision généreusement utopique des Lumières oriente l'évolution des techniques et, en France, la construction des futurs édifices financiers.

Les réflexions de l'époque sur le financement de la prévoyance et ses rapports avec le crédit public sont en effet indissociables des élaborations techniques et prennent leur force première dans la magie des intérêts composés. Tous les produits, toutes les techniques, les annuités, les rentes viagères, hérités des siècles passés sont assortis d'un intérêt qui devient, au XVIII<sup>e</sup> siècle, la préoccupation majeure des acteurs financiers.

Les travaux de l'arithmétique politique avaient ouvert le chemin, depuis la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, à une réflexion qui se développe au gré de l'extension des produits d'emprunt sur les places européennes.

*Intérêts composés, cycle de vie, probabilités : le philtre du bonheur pour tous*

La fascination intellectuelle pour l'intérêt composé accompagne la diffusion de la rente viagère et participe aussi de cette métamorphose du temps, et de sa perception, dans les cercles des philosophes et des mathématiciens. La primauté de l'intérêt composé sur l'intérêt simple marque le passage d'un temps discontinu à un temps continu, inaugure l'organisation d'un temps borné par une terminaison qui exige au moins deux unités temporelles, ouvre la nécessaire projection du gain dans un futur mesurable.

Ce même mécanisme, apparemment anodin, assure la promotion de la version moderne du dépôt antique en ajoutant à l'exigence traditionnelle de la sécurité celle des conditions de la collecte, en amont, et de la productivité, à terme.

Si l'intérêt composé s'impose sur les marchés, la présence d'un véritable dépositaire apparaît comme une urgence nécessaire, pour transformer l'intérêt en principal.

Partant, il réclame un système de crédit plus évolué, plus équitable parce que nécessairement fondé sur un juste calcul.

20

Ces considérations ont un effet sur le droit et la morale, non seulement parce qu'elles semblent une alternative vertueuse aux vieux excès des pratiques usuraires mais plus encore lorsqu'au travers de la rente viagère elles mettent en jeu cette unité de compte sacrée : la vie humaine, le cercle de l'existence.

Cette irruption du cycle de vie dans les représentations temporelles est, sans doute, l'un des faits les plus importants de ce siècle des Lumières et d'autant plus qu'elle trouve sa traduction concrète dans les réponses qu'elle apporte aux brûlantes questions financières. Banquiers et financiers aiguillonnent et supportent les recherches sur les tables de mortalité, la quantification du risque, les probabilités pour améliorer sans cesse le rendement des rentes viagères.

Les États ne sont pas moins concernés par ces spéculations théoriques et techniques qui laissent entrevoir d'heureuses perspectives pour la gestion de la dette publique. La progression géométrique des intérêts composés fonde l'espoir d'un amortissement mathématique de cette dette au gigantisme mythique.

Ainsi, l'Europe des Lumières, et la France particulièrement, cultivent avec enthousiasme cette utopie actuarielle qui promet des lendemains enchanteurs pour l'Humanité, par les mérites conjugués de l'amortissement et de la prévoyance, réglant ensemble et/ou parallèlement, d'une part, la restauration du crédit public et d'autre part, la sécurité financière du cycle de vie des particuliers.

Dans la pratique quotidienne, les modèles et les projets se multiplient et se succèdent, en France, en Allemagne, en Russie, en Angleterre où l'on cons-

truit des combinaisons savantes entre les techniques viagères et la dette publique, entre les intérêts composés et les pensions pour la vieillesse.

Cette ferveur a ses contradicteurs et l'on sait que la plupart des économistes français, les physiocrates notamment, répugnent à faire de l'Etat un acteur du crédit, *a fortiori* un dépositaire. On ignore encore l'effet démultiplicateur de la dépense publique sur l'augmentation du revenu national et l'Etat n'est perçu que comme un débiteur incertain et injuste. Il ne saurait être le moteur de la moindre accumulation sauf à épuiser davantage la ressource du pays par l'augmentation de l'impôt.

Mais ces groupes de pensée, que l'historiographie traditionnelle a davantage célébrés dans les mémoires, auront, de fait, moins de succès concret, moins de postérité durable que ceux, trop mal connus, qui oeuvrent dans le monde financier. Ces derniers, en effet, s'appliquent plus à des expérimentations, toujours recommencées, et aux innovations techniques plutôt qu'aux dissertations théoriques.

Il n'en reste pas moins que tous ces pionniers des systèmes financiers modernes, dont j'ai traité, dans cette revue, à plusieurs reprises, s'attachent à conforter toutes leurs démarches des meilleures garanties scientifiques<sup>3</sup>.

Vers 1780 et en l'espace de quelques années, la science façonne ainsi, grâce aux outils mathématiques et aux principes philosophiques renouvelés par les Lumières, les instruments techniques qui serviront simultanément le crédit public et l'économie domestique. Tous ces travaux se nourrissent des échanges européens et entretiennent une même flamme utopique, une même foi dans le progrès de l'humanité, le bonheur du Peuple, le cycle de vie guidé par la raison. Price, en Angleterre, Euler à Petersbourg, Mathon de la Cour à Lyon, Condorcet, Laplace ou Clavière à Paris, tous attendent le retour de l'âge d'or, promis par les intérêts composés et les probabilités<sup>4</sup>.

21

### *La magie de l'épargne*

Le concept économique de l'épargne naît très timidement et lui aussi vers le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'Encyclopédie de Diderot et d'Alembert consacre, en

<sup>3</sup> Jean-Marie Thiveaud, in Revue d'économie financière : Crédit et Révolution, n° 10, 1989 ; Naissance de l'assurance-vie en France, n° 11, 1989 ; Crédit universel et utopies financières, n° 14, octobre 1990.

<sup>4</sup> Cf. Richard Price, An appeal to the public, on the subject of the national debt, 2nd edition, with an appendix, containing explanatory observations and tables ; and an account of present state of population in Norfolk, London, T. Cadell, 1772. Léonard Euler, Eclaircissements sur les établissements publics en faveur tant des veuves que des morts, avec la description d'une nouvelle espèce de tontine aussi favorable au public qu'utile à l'Etat, calculés sous la direction de M. Léonard Euler, par M. Nicolas Fuss, Saint-Petersbourg, impr. de l'Académie impériale des sciences, 1776. Charles Joseph Mathon de La Cour, Le Testament de Forruné Richard, maître d'arithmétique à Dèè. Lu et publié à l'audience du baillage de cette ville, le 19 août 1784. Réimprimé dans le tome I des Tablettes d'un curieux de Sautereau de Marsy, 1785. Etienne Clavière, Prospectus dell'établissement des assurances sur la vie, Paris, impr. Lait l'aîné, 1788. Condorcet, Eléments du calcul des probabilités et son application aux jeux de hasard, à la loterie, et aux jugements des hommes, avec un discours sur les avantages des mathématiques sociales, publiés dans la collection Corpus des oeuvres de philosophie en langue française, Sur l'élection et autres textes, Fayard, 1986, pp. 485-623.

1755, une notice à l'épargne<sup>5</sup>, rédigée par ce même Faiguet de Villeneuve qui livrera, un peu plus tard, en 1763, l'un des premiers plans d'institution d'épargne pour la retraite, dans son traité *L'économiste politique, projet pour enrichir et perfectionner l'espèce humaine* <sup>6</sup>. Mais la diffusion de cette notion se heurte à une opposition des milieux physiocratiques et les deux gros volumes de la nouvelle édition de l'Encyclopédie, consacrés spécialement aux Finances, ne comportent plus cette vedette.

Faiguet avait donné une première définition de l'épargne très large et qui rangeait parmi les vertus, cette " dépendance de l'économie... proprement le soin et l'habileté nécessaires pour éviter les dépenses superflues ". Il " prêche hautement pour l'épargne publique et particulière... ce préservatif contre les vices " et surtout dans ce pays de France car " il n'est pas aujourd'hui de peuple moins amateur ni moins au fait de l'épargne que les Français ; et en conséquence il n'en est guère de plus agité, de plus exposé aux chagrins et aux misères de la vie ". Le ton est donné pour les développements à suivre, le bonheur repose au secret de l'épargne.

Dans son traité pratique de 1763, Faiguet offre la recette technique : " *la sage combinaison des intérêts composés et d'une gestion de sécurité permettra de faire valoir ces épargnes sur le long terme* ".

Selon les conceptions de l'époque, il oriente les placements de cette épargne " *de la classe des travailleurs* " vers les circuits publics, pour alimenter un fonds de rentes perpétuelles et financer " *la jonction des rivières, le dessèchement des marais, l'exploitation des landes, la plantation des chemins, etc.* ". Et cet esprit éclairé, Trésorier royal à Châlons-sur-Marne, conclut : " *Mon art n'est pas au reste d'exciter la soif des richesses mais d'instruire les peuples sur leurs vrais intérêts et de les conduire par la voie de l'épargne vers un bonheur sortable à leur condition et nécessaire au bien général* ".

D'autres inventeurs publient d'autres projets, dans la même période, mais il faut ensuite attendre près de quinze ans pour que cette conception d'une épargne populaire devienne une réalité économique et financière et, grâce aux progrès de techniques actuarielles, serve de base à de nouveaux projets pratiques.

En Angleterre, il est vrai, Adam Smith, dans les *Richesses des nations*, a exalté, à son tour, en 1776, la double vertu, publique et particulière, de l'épargne, ses fondements naturels, sa place dans le circuit économique.

En France, Turgot, Dupont de Nemours suivent les idées de Smith et affirment que l'épargne garantit la stabilité du système économique. Plaidant pour

<sup>5</sup> Joachim Faiguet de Villeneuve, l'article " Epargne " dans L'Encyclopédie de Diderot et de d'Alembert, 1755, tome V. Faiguet de Villeneuve participe à plusieurs reprises à l'élaboration de L'Encyclopédie et rédige des articles aussi bien sur la grammaire, la théologie que l'économie, entre 1753 et 1761.

<sup>6</sup> Faiguet de Villeneuve, L'Économiste politique, projet pour enrichir et perfectionner l'espèce humaine, 1763. La brochure est rééditée en 1766 sous le titre de L'Ami des pauvres ou l'Économiste politique.

l'argent bon marché, ils croient à la force de l'accumulation, à la prééminence du temps sur les taux élevés. Ils soulignent la force de l'épargne dans l'investissement mais, comme tous les Français contemporains, ils laissent en suspens la question de la collecte, tant, par la pesanteur des souvenirs de la Régence, l'idée d'un dépositaire efficace semble encore illusoire.

Malgré la réserve prudente des économistes, la nouvelle théorie de l'épargne produit des effets puissants. Si l'épargne obéit aux lois de la nature, elle est alors, dans le rêve philosophique d'une société naturelle, le levier de la démocratisation, chaque citoyen est un épargnant et participe naturellement à la distribution des richesses. Mais parce que ces épargnes sont nécessairement éparpillées dans les mains des citoyens, seul l'Etat est capable d'en assurer la collecte, de transformer ces innombrables miettes en une masse financière utile pour tous.

*“ De prudence vient abondance ”*

La vieille “ prudence ” de l'Antiquité et des théologies scolastiques dispose désormais de tous les moyens pour se transformer et métamorphoser le monde entier. Opérant sur de nouveaux domaines temporels, à l'échelle des mortels, munie des outils mathématiques, le calcul des intérêts composés et celui des probabilités, elle va utiliser ce concept novateur de l'épargne pour, sous la moderne appellation de “ prévoyance ”, devenir réellement, selon les mots de Mirabeau : “ la seconde providence du genre humain ”.

23

La prévoyance devient opérationnelle grâce à l'épargne et les deux concepts vont longtemps se chevaucher dans les esprits, les institutions et le vocabulaire. Je me permets d'insister, la révolution mentale qu'allume la prévoyance dans les sociétés, en cette fin du siècle de la Raison, me paraît plus importante que la vague des révolutions politiques qu'elle a précédées et, en partie, suscitées.

Mais l'un des traits les plus caractéristiques de cette prévoyance naissante, dans les dernières décennies du XVIII<sup>e</sup> siècle, est sans doute son rôle d'intégration dans l'économie nationale.

La problématique du rendement des placements, de la productivité de ces épargnes accumulées va servir de fondation au nouvel édifice du crédit, dans la logique induite par la réflexion, autour des intérêts composés et des probabilités, sur le parallélisme du rendement des produits viagers pour les banquiers et les rentiers et de l'amortissement de la dette publique pour les financiers de l'Etat.

Les promoteurs de la prévoyance et de l'épargne assimilent ainsi l'épargne du Peuple à la dette de l'Etat dans le seul but d'élargir davantage la circulation

des richesses. La prévoyance permet alors de réconcilier devant l'histoire le monde douteux des manieurs d'argent, accusés de toutes les spéculations funestes, avec le cénacle vertueux des économistes et physiocrates, puisqu'elle devient le moyen efficace de pratiquer l'utopie généreuse de ces derniers : " offrir le plus grand bonheur au plus grand nombre ".

*Mixité économique, " rente croissante " et " crédit intermédiaire "*

Mais, en termes plus concrets, les premières applications réelles de la prévoyance, au travers d'institutions éphémères et de multiples projets, engendrent des techniques ou des modèles organiques qui subsistent aujourd'hui, deux siècles après. Quelques exemples, parmi les divers monuments que nous avons étudiés ces dernières années, suffiront à la compréhension contemporaine.

Lorsque Catherine II invite le mathématicien suisse Euler à Saint-Petersbourg pour réformer ou inventer des institutions de bienfaisance, celui-ci, selon les idées du temps, imagine une combinatoire de la prévoyance individuelle et du financement de l'Etat. Euler constate, pourtant, qu'une caisse de prévoyance destinée à recevoir les dépôts de classes pauvres se trouve dans une position inverse de celle d'un Etat emprunteur. Il faut, pour les pauvres, une accumulation soutenue des dépôts à court et moyen terme, fondée sur les intérêts composés. Il faut à l'Etat soucieux de se libérer de sa dette, dans un processus de long terme, à la fois une formule de remboursement à l'intérêt simple et un abaissement du taux. Mais, si la caisse de prévoyance place ses fonds en effets publics, le volume de la dette de l'Etat va augmenter et la tâche d'amortissement sera périlleuse. Comment associer vraiment cette épargne populaire à l'amortissement ?

Euler imagine alors la nouvelle technique de la " rente croissante " et cherche une solution dans la gestion des arrérages que l'Etat débiteur doit servir annuellement à ses créanciers. Si l'on accepte de confier la gestion de ces arrérages à un dépositaire général, collectant les dépôts et les employant avec succès, la double question de l'organisation de la prévoyance populaire et de l'amortissement de la dette publique pourra être heureusement résolue. La technique de la rente croissante garantit l'efficacité du système car, en suivant l'ordre précis des terminaisons, selon l'âge, le sexe, la mise initiale, les annuités envisagées, la masse des arrérages qui serait, sinon, dispersée entre les créanciers devient une ressource contrôlable et stabilisée dans les comptes du dépositaire. Et si le dépositaire est lié à l'Etat, mieux encore si l'Etat lui-même sert de dépositaire, l'arrangement payé à ses créanciers ne se trouve jamais hors de portée.

Cette nouvelle technique de la " rente croissante ", gage de sécurité pour les populations défavorisées, suppose donc un organisme intermédiaire, un

dépositaire qui est en même temps au service de l'Etat et des citoyens. Elle traduit une mixité économique et financière qui efface la contradiction structurelle entre la position des prêteurs particuliers et de l'Etat emprunteur.

Dix ans, à peine, plus tard, en 1785, un Français, Jean de La Rocque, disciple d'Adam Smith et lecteur des travaux d'Euler, reprend à son compte cette technique de la rente croissante pour édifier le modèle d'une "caisse d'épargne du peuple"<sup>7</sup>. Son projet, commenté et soutenu par Condorcet, inscrit par Lavoisier dans les réformes préconisées, en 1788, par l'assemblée provinciale de l'Orléanais, introduit la notion complémentaire et novatrice du "crédit intermédiaire".

La Rocque assoit, lui aussi, le développement de sa "caisse du peuple" sur l'existence d'un organisme dépositaire qui organise le lien entre la prévoyance individuelle et l'amortissement de la dette publique. Ce dépositaire est capable de transformer les arrérages en paiements annuitaires, organisés comme des dépôts et distribués suivant la structure de la vie humaine, avec des terminaisons longues et prévisibles. Là encore, l'omnipotente prévoyance concilie les contradictions entre des flux financiers aux progressions temporelles inverses, unit les intérêts du Peuple et ceux de l'Etat.

Cette institution doit être, selon ses vœux, "le gardien du dépôt inviolable de tout ce que le pauvre possède, et l'unique gage de son existence". Elle veillera à ce que rien "ne soit commis au hasard" et emploiera ses capitaux "dans tous les établissements publics qui présentent des bénéfices sans danger".

"Les contributions excessives qui ont pour objet de former un fonds d'amortissement, conclut La Rocque, découragent l'industrie et rendent plus pauvre, en faisant perdre la seule source de la richesse publique. Les hommes qui ont le plus disertement écrit sur les moyens de libérer les grands Etats, leur ont désiré un crédit intermédiaire, qui, avec des fonds à un ou un et demi pour cent de moins d'intérêt, rachetait sans cesse les rentes du gouvernement, pour faire un fonds d'amortissement composé de tout ce que le taux le plus bas peut procurer d'avantages... Ce n'est ni le lieu ni à moi de commenter le célèbre adage de Frédéric Guillaume. En cette matière, plus qu'en aucune autre, il contient tout ce qu'on peut faire : "les plus grandes choses, en dernière analyse, ne sont que le résultat d'une multitude de petites"."

Dans le contexte philosophique et politique de ces années prérévolutionnaires, le système proposé par La Rocque est chargé des promesses de l'avène-

<sup>7</sup> Jean de La Rocque, Etablissement d'une caisse générale des épargnes du peuple, susceptible d'être exécuté dans les principaux gouvernements de l'Europe, accompagné de tables, où l'on compare la vie moyenne des hommes... avec celle des rentiers viagers de la Hollande, des tontines de la France et des habitants de la Suède, etc., suivi de deux méthodes pour le calcul des rentes viagères et d'une courte explication de l'usage des annuités dans les opérations du commerce et de la finance en sorte que cet ouvrage, outre son objet principal, est utile encore aux personnes qui acquièrent ou constituent des rentes viagères, aux débiteurs qui veulent se libérer par des économies insensibles, aux personnes, enfin, qui acquièrent ou transportent des jouissances de revenu, pour un nombre d'années fixe et déterminé, etc., Bruxelles, 1786.

ment d'une société nouvelle et d'une démocratisation de la gestion des finances publiques.

La science mathématique valide cette notion du " crédit intermédiaire " et la philosophie conforte une technique qui joue avec le temps, au rythme du cycle de la vie humaine, pour établir cette nouvelle éthique sociale de la prévoyance.

Les flux financiers, dont la vague montante angoisse les esprits inquiets de la banqueroute, seront ainsi maîtrisés par cette institution de crédit intermédiaire, placée entre l'Etat et les capitalistes et fondée, cependant, sur la masse des modestes deniers du Peuple. Ainsi, les fonds publics échapperont à la maudite spéculation et l'Etat libéré s'emploiera à garantir davantage la sécurité et la prospérité des citoyens. Promesse de démocratie encore, cet abaissement du taux d'intérêt qui nuit aux profits des capitalistes mais favorise la paisible accumulation de la prévoyance.

En cherchant à maîtriser le processus de capitalisation dans le double but de garantir les ressources de l'Etat et d'assurer l'accumulation des épargnes des pauvres, La Rocque souligne la nécessité d'un dépositaire général, organisateur de ce crédit intermédiaire qui stimulera l'ensemble des circuits financiers, médiateur entre le Peuple et l'Etat pour préparer la construction d'une société de paix et d'abondance.

26

*Prévoyance du Peuple, providence de l'Etat : le dépositaire général*

Ces propositions de Jean de La Rocque ne sont pas isolées et on les retrouve, dans les mêmes années, chez d'autres promoteurs, qui associent tous, dans leurs projets ou leurs réalisations, la double préoccupation de trouver un terme à l'alourdissement de la dette publique et un point de départ pour le développement d'institutions de prévoyance.

Quoique participant à un clan d'affairistes adverse de celui de La Rocque, Clavière, Delessert et Duvillard expriment les mêmes conceptions dans la mise en oeuvre de leur Compagnie royale d'assurances sur la vie. Libérer l'Etat et assurer le bien-être du Peuple sont un même objectif, un même " *but également humanitaire et patriotique* ", selon les termes de Clavière.

Le mécanisme de la prévoyance intéresse autant les finances publiques que l'épargne populaire et réclame la création d'un outil spécifique pour la collecte et la fructification du très grand nombre des dépôts sur le long terme.

La réflexion du siècle sur le financement de la prévoyance conduit à la nécessité d'une garantie collective, publique, apportée par un dépositaire général.

Ces modiques sommes que les classes laborieuses confieraient à une institution de prévoyance sont autant de dépôts mais qui ne peuvent être traités

comme les dépôts bancaires ordinaires, liés uniquement à l'escompte et à l'échange et dont les banques tirent leur profit. Les dépôts de prévoyance doivent fructifier dans l'intérêt du déposant et non des dépositaires, or ils sont dérisoires sinon stériles et ne peuvent courir le risque d'une éventuelle insolvabilité du dépositaire, qui pourrait d'ailleurs être causée par leur propre faiblesse et leur absence de garantie.

Les banquiers, prudents, ne se soucient guère de cette ressource à la rentabilité quasi nulle mais les économistes et les financiers éclairés savent, avec A. Smith, que la puissance financière de ces petites épargnes tient dans leur grand nombre et la longue terminaison de leur productivité.

Selon les conceptions de l'époque et malgré les apparences paradoxales de la situation du moment, tous s'accordent à reconnaître que seul l'Etat peut offrir la double garantie d'une absolue sécurité et d'une juste fructification pour ces dépôts populaires. Et l'Etat sera d'autant plus attaché à la bonne gestion de ces mécanismes de prévoyance que la prévoyance du Peuple devient la providence de l'Etat, en favorisant l'amortissement.

En assimilant les petites épargnes populaires à la dette publique, la prévoyance suscite la double innovation de la mixité économique et de l'Etat dépositaire. Dès lors qu'il est dépositaire de capitaux assortis à sa propre dette, l'Etat doit, impérativement, s'appliquer au soutien de la circulation et de la production, organiser le crédit et l'économie pour ne pas prendre le risque de ne plus pouvoir assumer sa responsabilité devant les citoyens-épargnants. Par l'obligation de la prévoyance, la sienne et celle des déposants, l'Etat est condamné à faire le bonheur de la Société.

27

*Banque nationale et dépositaire général : crédit, prévoyance et Révolution de 1789*

Malgré la floraison, sans doute trop tardive, des mille et un projets voués à l'amélioration du sort du Peuple et à celle des finances publiques, les questions financières allument les premiers feux de la Révolution. Les invocations à la foi publique se confondent avec les appels à l'émeute, au cours de l'été 1789, et la dette de l'Etat justifie l'exigence d'une Constitution. Les promoteurs des systèmes de prévoyance et d'amortissement sont aussi les conducteurs de la première Révolution. L'étude des liens entre innovations financières et mouvements révolutionnaires, en 1789, est encore à faire.

Les besoins financiers de l'Etat ne diminuent évidemment pas, dans la crise, et la réflexion engagée sur les mécanismes du crédit et de l'économie se poursuit au milieu des troubles et des débats.

Déjà inauguré dans les deux décennies précédentes par de nombreux auteurs,

le thème d'une banque nationale revient massivement à l'ordre du jour, durant l'été 1789, après l'appel lancé par Necker à la créativité des citoyens. Les projets savants et anonymes se bousculent sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du gouvernement.

Cette problématique ne saurait se réduire à une discussion sur les techniques bancaires et, derrière la confusion des dénominations, " banque nationale, publique, royale, d'Etat, etc. ", pointe toujours l'anticipation de ce que nous nommons aujourd'hui une Banque centrale.

En cette fin du siècle des Lumières, l'objectif d'une telle institution est double, répondre aux besoins " criards " des finances publiques et aux nécessités du commerce et de l'industrie. Dans tous les projets qui se succèdent en 1789-1790, cette dimension nationale s'exprime dans des compétences techniques liées aux fonctions de l'Etat, financières et plus nettement monétaires. Une banque nationale doit aider à pourvoir aux dépenses de la guerre en facilitant les emprunts. Elle doit encore drainer le numéraire du pays pour mettre à la disposition de l'Etat des réserves métalliques. Cette exigence induit la création de signes monétaires en contrepartie des métaux absorbés. Enfin, elle doit veiller au maintien du commerce et de l'industrie, que ces fonctions du numéraire risqueraient d'affaiblir, en relançant la circulation.

28

Une mutation fondamentale s'opère ainsi dans la perception d'un système de crédit qui passe désormais à l'échelle de la nation et quitte sa vieille image, diffuse, secrète, privée. La banque nationale partage avec l'Etat sa mission de garantie collective, de même que l'Etat partage avec la banque sa vocation de rentabilité; ils sont, ensemble, associés pour gérer le drainage des capitaux et l'animation de la circulation commerciale. Le monopole accordé par l'Etat à la banque nationale, en facilitant les opérations de la Banque, permet aussi à l'Etat de bénéficier de ses résultats.

Mais un trait caractéristique, presque constant dans la plupart de ces projets de banque nationale, montre combien l'opinion éclairée qui unit, ici encore, la fortune de la nation à celle de l'Etat, distingue cependant le domaine de la banque et des capitalistes de celui de la prévoyance et des classes laborieuses. Le vocabulaire illustre, au reste et longtemps encore, cette séparation fondamentale entre ce qui est désigné sous le nom de caisse et sous celui de banque. Certes, une banque est conduite naturellement à recevoir des dépôts, mais des dépôts irréguliers, des dépôts bancaires liés aux risques naturels du commerce, et non ces dépôts du peuple, qui n'intéressent pas le commerce et que l'on veut parer des privilèges antiques attachés au dépôt régulier, inviolable et sacré.

*L'athanor révolutionnaire, purification et transmutation ?*

Aucun de ces projets ne verra le jour, au cours des années révolutionnaires, ni ceux de la banque nationale, ni ceux du dépositaire général. La création institutionnelle, éphémère, de la Caisse de l'extraordinaire, à la fin de 1789, pourrait, de loin, être assimilée à une espèce de solution intermédiaire.

De la même façon, les instruments mis à la disposition de la Révolution par la science et la philosophie des Lumières et qui lui auraient permis, grâce à la prévoyance, de remplir sa mission égalitaire, ne favorisent aucune véritable fondation.

Dans ce domaine, encore, les projets se multiplient durant les premières années et proposent aux nouveaux dirigeants d'imparables moyens pour associer le salut de l'Etat aux épargnes des citoyens. Nombre des pionniers appartiennent au camp des Girondins mais ni Mirabeau, ni Condorcet, ni Clavière ne mettront vraiment en pratique institutionnelle les idées qu'ils avaient conçues, défendues, voire parfois réalisées - à leur usage personnel, il est vrai - à la veille de la Révolution. A Paris, fleurissent les tontines mais elles demeurent dans l'ordre privé et un décret de la Convention, crée, en mars 1793, à la veille de la victoire jacobine, une Caisse nationale de prévoyance, mort-née sur le papier.

L'obsession de la dette traverse une partie de la période, et plus encore lorsque la guerre est déclarée. Les échecs répétés des emprunts, en 1789, entraînent les expérimentateurs sur les chemins de l'aventure monétaire et du papier-monnaie, d'abord assigné sur les biens du clergé. La patrie en danger inspire des mesures techniques de salubrité aux Jacobins qui n'ont que peu d'idées en matière financière et l'invention du " Grand livre de la dette publique " assurera le souvenir de Cambon dans la postérité.

Mais plus vive demeurera dans les mémoires, au moins pendant une trentaine d'années, la décision du Directoire de manquer froidement à la foi publique en décrétant la banqueroute des deux tiers, en 1797.

Sous bénéfice d'un inventaire plus rigoureux, il semble cependant que les années de la Révolution opèrent, dans les domaines financiers, une espèce de table rase des constructions des Lumières. Sans doute, une affirmation radicale serait parfaitement injuste et injustifiée par les idées et les faits, mais il n'en reste pas moins que, malgré les circonstances atténuantes de l'urgence et des nécessités, malgré quelques tentatives avortées et quelques belles envolées, les questions financières, qui avaient traversé le siècle et renversé le régime politique français, restent toujours semblablement posées à l'Etat et à la nation, aux classes pauvres comme aux capitalistes et rentiers. L'excès a même, pour finir, entraîné le Directoire à décider cette " odieuse banqueroute " que

l'Assemblée nationale de 1789 voulait à tout prix éviter et dont les risques dramatiquement soulignés avaient sonné la fin de l'ancienne royauté.

A certains égards, et pour les finances et le crédit en particulier, cette période de turbulences et de destructions aura servi de purification pour la construction d'un système plus cohérent, fort de matériaux bien trempés.

#### *Esquisse d'un système de crédit public et autoritaire*

Cette traversée du désert, cette plongée dans le creuset ardent de la Révolution portent des fruits dès les premiers moments de la reprise en mains consulaire.

Les artisans de la reconstruction financière sont, pour beaucoup, des survivants de la période prérévolutionnaire qui mettront en pratique un certain nombre des principes hérités des Lumières. Mais ils restent souvent, comme Mollien par exemple, dans la lignée bien française des économistes de l'école des physiocrates et de Turgot, prudents et réservés devant les innovations spécifiquement financières, toutes ces combinaisons girondines qui ont allumé la mèche de la Révolution.

30

Pourtant, la création, le 6 frimaire an VIII, d'une Caisse d'amortissement, l'une des premières mesures du Consulat, est une décision majeure, trois ans à peine après la banqueroute des deux-tiers. Bonaparte se méfie lui aussi du monde financier, il attache peu de prix à l'amortissement de la dette publique, d'autant que le Directoire en a liquidé l'essentiel arbitrairement, mais il veut attacher les créanciers de l'Etat au nouveau régime. La manoeuvre est prioritairement politique mais, en gagnant la confiance des rentiers, il relance la mécanique du crédit. Chargée du soutien des rentes, la Caisse d'amortissement est un moyen efficace pour contrôler la Bourse mais, malgré tout aussi, pour favoriser la régulation des marchés. L'institution est utile dans de multiples secteurs et se transforme en centrale de services pour gérer les fonds de la Grande armée, allouer des avances au Trésor, financer les équipements collectifs, aider à l'investissement public.

Une ordonnance impériale de l'an XIII ajoute à la Caisse d'amortissement la centralisation des dépôts et consignations, fonction créée par Henri III en 1578 et supprimée, en 1793, dans les fièvres révolutionnaires.

Dans un régime autoritaire où l'Etat connaît une certaine prospérité par le produit des conquêtes guerrières, malgré les finalités quasiment policières de l'institution, la Caisse d'amortissement consacre, malgré elle peut-être et en tout cas malgré l'Empereur, l'un des soucis constants des réformateurs des Lumières : isoler l'Etat dépensier de l'Etat débiteur. En recevant les dépôts et consignations la Caisse d'amortissement répond aussi, au moins partiellement,

à l'exigence de constituer séparément l'Etat dépositaire.

Cette dernière distinction, même si elle ne trouve pas sa réalisation parfaite, obéit néanmoins à une attentive réflexion. En effet, quelques mois après sa création, la Caisse d'amortissement contribue à la mise en place d'une autre revendication importante des pionniers financiers de la Révolution, en apportant une part du capital nécessaire à la fondation de la Banque de France.

Ces deux institutions sont les piliers du nouveau système de crédit mais la question reste posée de savoir qui va recevoir, le cas échéant, les dépôts de l'épargne populaire.

Dans les premiers textes statutaires, la Banque de France est habilitée à accueillir tous les dépôts et même à susciter, dans sa périphérie, des caisses d'épargne et des institutions de prévoyance. Cette disposition est annulée, dès 1802 et en 1804, la fonction de dépositaire légal est attribuée à la Caisse d'amortissement. Mais elle se bornera, presque exclusivement, aux dépôts et consignations judiciaires, à l'exception cependant de certains dépôts des militaires.

En fait, l'Empire est peu favorable à cette prévoyance dont la puissance formidable ferait peut-être ombre à celle de l'Empereur. Sans doute, le régime a-t-il organisé quelques mesures d'assistance autoritaire, toléré certaines expériences et notamment le développement des premières sociétés de secours mutuels, dont le contrôle renforçait l'encadrement des classes laborieuses par le livret ouvrier, mais la plupart des institutions qui avaient survécu à la Révolution végètent ou se liquident. L'héritage des penseurs des Lumières est porté par ces " idéologues " dont se méfie Napoléon et ces derniers entretiennent le flambeau de la prévoyance avec d'autant plus de modération qu'elle a, par nature, un fort penchant démocratique. Le développement simultané de ces institutions, en Angleterre, peut être aussi perçu comme un contre-argument patriotique.

Mais tandis que les Anglais décident de centraliser tous ces dépôts d'épargne à la Banque d'Angleterre, la France, comme au siècle précédent, reste en retrait. Si elle vient, enfin, de bâtir un système de crédit, en créant, quoique séparément, un outil d'amortissement et un instrument bancaire, de rattraper ainsi un retard séculaire, elle laisse en suspens le troisième pilier du modèle anglais, la fonction de dépositaire général, le circuit du crédit intermédiaire.

Il n'en reste pas moins que l'Empire a garanti de solides fondations au crédit public mais le régime, en déclinant, ne tardera pas à compromettre ses propres innovations, relançant ainsi brutalement la question du dépositaire.

En 1814, la Caisse d'amortissement gère 19 millions au titre des dépôts et consignations, dont 7,3 de dépôts volontaires. L'aventure des Cent-Jours entraîne leur disparition lorsque Napoléon, aux abois, n'hésite pas à puiser dans ces fonds et à s'en emparer, au mépris de la foi publique.

Cette exaction, mineure si on la compare aux effets de la guerre et de l'occupation, est suffisamment symbolique pour réveiller dans les consciences le souvenir des conceptions financières de la veille de la Révolution.

#### *L'oeuvre fondatrice de la Restauration*

En 1816, la France est à rançon, soumise par les traités à une occupation militaire dont elle ne peut se libérer qu'au prix d'une lourde contribution. A cette situation financière d'exception, imposée par la Coalition, s'ajoutent le poids des dernières guerres désastreuses de l'Empire, le déséquilibre économique entraîné par une fluctuation du pouvoir politique d'au moins deux ans, et le boulet de l'arriéré de la dette publique antérieure à la Révolution. La Restauration du crédit est sans doute plus nécessaire au pays que celle de la monarchie et le nouveau régime a, pour assurer le trône, un urgent besoin de financement.

Le budget de la première Restauration, en 1814, malgré sa portée novatrice et exemplaire, n'a pas été suffisant, dans son volume et sa structure, pour résister aux pressions politiques intérieures et cette limite sert de leçon au nouveau gouvernement, lorsque Louis XVIII revient de Gand, dans un pays que l'Alliance victorieuse lui restitue contre un lourd poids d'argent.

La masse de toutes les réparations est telle que le recours à l'impôt ne peut en aucun cas constituer une solution correcte, ni politiquement, ni financièrement et les hantises anxieuses de l'emprunt qui a mis à bas l'Ancien régime troublent la mémoire, la conscience et l'imagination. Aucun souscripteur français, ni rentier ni banquier de la Haute finance, ne témoigne le moindre empressement et l'on doit s'adresser, comme naguère, aux places étrangères.

Il devient tout à fait évident que le salut du Roi comme celui de la Nation se trouvent, de nouveau, dans l'amortissement et qu'il faut, avant tout, doter la France d'un outil performant qui sera seul capable de rétablir le crédit et relancer la circulation, gelés par les dernières violences.

La préparation de la loi de finances de 1816 devient ainsi l'objet de toutes les sollicitudes et de toutes les oppositions, dans le souci pressant de doter enfin la France d'un véritable appareil de finances dont le fer de lance sera l'amortissement. Les Cosaques au bivouac sur les Champs Elysées rappellent chaque jour cette urgente nécessité.

Les débats sont lents et déchaînés au sein d'un Parlement qui fait ses premières armes, opposant le gouvernement de la monarchie constitutionnelle à cette Chambre que le roi dit introuvable. L'évocation sommaire de ce contexte très turbulent permet de mesurer le mérite et le talent des fondateurs de cet édifice de finances publiques dont nous restons, cent soixante quinze ans plus tard, les héritiers.

La préoccupation de l'amortissement est le détour indispensable au financement de l'Etat par l'emprunt et, partant, au rétablissement d'un système de crédit qui repose presque exclusivement sur les papiers publics; elle traverse, non sans péripéties, les six mois de la discussion législative.

En fait, depuis l'ouverture de la session à l'automne et jusqu'au mois de mars suivant, le projet de loi s'organise autour de la réforme de la Caisse d'amortissement de l'Empire. Les modèles prérévolutionnaires qui lient l'épargne et l'amortissement retrouvent leur actualité : *“ L'époque où le Trésor est le plus obéré, explique le ministre Corvetto, est celle qui sollicite le plus impérieusement l'institution d'une épargne où sa dette aille, par le rachat de ses effets, se convertir en créance et finir par s'éteindre ”*.

Dans les dernières semaines, à l'instigation de quelques députés qui veulent affirmer la spécialisation de la tâche de l'amortissement, le législateur se souvient de la nécessité d'isoler, dans le dispositif, les fonctions de depositaire qui avaient été dévolues à l'Etablissement et dont les excès de Napoléon avaient consommé la ruine. Or, les théories et les expériences ont montré que dépôts et consignations ne sauraient davantage être confiés au Trésor gourmand et qu'ils réclament des garanties équivalentes à celles dont on veut entourer la machine de l'amortissement.

33

Les membres des Chambres bornent leurs exigences à la distinction institutionnelle des fonctions de l'Etat débiteur et de l'Etat depositaire et les débats qui précèdent l'adoption du texte de la loi du 28 avril 1816 ne brillent guère par leur technicité financière. Le titre X de la loi crée la Caisse des dépôts et la Caisse d'amortissement, sous un même statut sécuritaire, mais il revient au gouvernement d'exposer, quelques mois plus tard, le rôle du premier mécanisme du depositaire public et légal, dans l'histoire des finances françaises.

Les ordonnances du 3 juillet 1816 viennent boucler une gestation séculaire. L'une confie à la Caisse nouvelle la garde des consignations judiciaires et dépôts obligatoires, l'autre l'autorise à recevoir les dépôts volontaires des établissements publics et des déposants particuliers, la troisième lui assigne la gestion du premier système de prévoyance organisé, les pensions de retraites des fonctionnaires.

Si l'on excepte la première fonction dont l'origine remonte à l'antiquité romaine, les deux autres tâches répondent très strictement aux modèles élaborés durant le siècle des Lumières.

En recevant les dépôts volontaires, la Caisse des consignations, comme on la nomme alors habituellement, inaugure un circuit nouveau dès lors que, contrairement à l'usage des pratiques usuraires et du monde bancaire, ces dépôts sont voués à fructification et, au taux moyen de 3 %, assurent un rendement au déposant qui payait avant et paie ailleurs une rémunération, à un taux bien

plus élevé, au dépositaire privé, banquier ou notaire. Les mêmes conditions de rentabilité sont apportées aux consignations et dépôts judiciaires et cette mesure a une portée révolutionnaire, que nous ne pouvons plus, aujourd'hui, seulement appréhender. Le même procédé est appliqué aux retenues opérées sur les salaires des fonctionnaires qui sont considérées comme autant de " dépôts sacrés " et dont la capitalisation est centralisée par la Caisse des dépôts.

La Caisse est maîtresse absolue de l'emploi de ces fonds qu'elle place, naturellement, en effets publics, en rente perpétuelle, intervenant ainsi, comme le préconisaient les pionniers du siècle précédent, pour la prospérité et la stabilité des finances publiques.

Le jumelage institutionnel avec la Caisse d'amortissement permet alors de commodes pratiques de compensations, qui se résument à des jeux comptables, la Caisse d'amortissement rachetant à celle des dépôts et consignations, le cas échéant, et pour en effectuer la liquidation, une fraction des rentes que celle-ci vient d'acheter sur le marché.

#### *L'utopie pratiquée des financiers des Lumières*

34

Avec un siècle de délai, en tenant compte des particularités politiques, économiques et plus encore culturelles liées à sa propre histoire, la France, en 1816, dispose d'un appareil à peu près équivalent à celui qu'avait édifié l'Angleterre, l'ennemi héréditaire. Toutefois, et compte tenu encore des circonstances et des structures singulières, le système de crédit français se distinguera du modèle anglais qui continue longtemps de l'attirer et de le stimuler. La Banque de France est limitée à une fonction de banque centrale mais au coeur d'un monde bancaire qui reste dans le domaine privé du commerce, associé à l'Etat mais en dehors de ses frontières. Le couple Caisse des dépôts et Caisse d'amortissement, dans une complicité dialectique avec le Trésor, instaurent un système efficace où l'Etat contrôle les pièces maîtresses pour réguler les taux du marché et diriger le développement économique. La France dispose enfin d'une Banque nationale, d'un outil d'amortissement et d'un dépositaire public, mais ce dernier n'a pas, comme la Banque d'Angleterre, une dimension universelle, il excepte de ses attributions les activités de type bancaire.

Le divorce du siècle passé se transforme en conciliation amiable, mais en maintenant un régime de séparation.

Cette répartition des rôles et des fonctions va entraîner des conséquences nombreuses qui peuvent expliquer, aujourd'hui, certaines situations, certaines difficultés. Mais, à l'époque, et pour au moins plus d'un siècle, cette organisation, au prix de lentes et pénibles conquêtes, contribue à un spectaculaire

redressement et à la traduction concrète des promesses qu'avaient faites les savants et les financiers du siècle de la Raison.

L'emprunt de 1816 est pris en totalité par deux banquiers étrangers, Hope et Baring, mais, deux ans plus tard, la force publique interviendra pour contenir la foule des souscripteurs français pour les nouvelles émissions.

En novembre 1816, le gouvernement refuse le projet soumis aux Chambres par la jeune Caisse des dépôts de couronner l'édifice en créant en son sein une Caisse nationale des épargnes, mais, vingt ans plus tard, elle recevra la gestion des fonds des caisses d'épargne, un peu plus de trente ans plus tard, elle concentrera toutes les ressources de la prévoyance populaire.

Ces considérables réserves de long terme allègent peu à peu la tâche de l'amortissement, renforcent la capacité financière de l'Etat, évitent aux citoyens l'augmentation de la charge fiscale, assurent la stabilité des marchés nationaux et, parfois même, internationaux.

Le dépositaire public a donné une réalité au " crédit intermédiaire " de La Rocque et Condorcet, à cette mixité économique et financière qu'esquissaient les utopistes des Lumières en rêvant au bonheur de l'Humanité.