

Essai sur la notion de prudence dans l'histoire des finances publiques, archéologie d'une éthique, 1770-1865.

Ce n'est pas un truisme, d'écrire à l'aube de l'agenda de l'an 2000, que la prudence en matière de comptabilité publique est une des vertus cardinales de la gestion comptable. Aujourd'hui la notion de prudence fait partie de notre quotidien. Le législateur depuis un demi-siècle a tellement encadré la notion de prudence qu'elle semble être une notion banale, voir le pont aux ânes d'auteurs en mal de copies. A trop réglementer, à trop légiférer, juristes, sociologues ou historiens ne s'interrogent plus sur cette notion. Il appartient donc à l'historien des finances publiques ou privées de retracer la genèse de la notion de prudence, sorte d'amure de tous comptables des temps modernes.

L'historien qui par nature travaille sur la longue durée sait d'expérience que l'histoire financière n'est pas un long fleuve tranquille. Chaque jour, il est confronté, à ce que les profanes nomment scandales financiers, les feudistes l'imprudence et les mémorialistes la banqueroute. Face à ces catastrophes comptables, l'ombre tutélaire de l'administration du Trésor, qu'elle soit royale, révolutionnaire, impériale ou de nouveau royale répond en instaurant une réglementation qu'elle dénomme pompeusement orthodoxie financière, et qui en réalité repose sur une règle simple et évidente jamais nommée dans les textes : la prudence.

On m'a suggéré de traiter devant vous du sujet : " La prudence en matière de finance publique " Je ne suis pas sûr d'avoir aperçu, lorsque j'ai accepté le projet d'une telle synthèse, les difficultés qu'il dissimulait. C'est pourquoi, avant

de vous dévoiler les grandes lignes de ma réflexion, je voudrais résumer quelques constatations évidentes, voire très simples.

Première constatation : une histoire en friche.

Assez curieusement, il n'existe pas de synthèse sur la notion de prudence en matière de finances publiques pour la période 1770-1865. Les travaux récents sont inexistant, Marcel Marion, dans sa monumentale Histoire financière de la France, en 6 volumes ne consacre aucune ligne à cette importante notion, base de toutes bonnes finances ⁽¹⁾. Le principal motif de cette incuriosité, réside dans le fait que l'histoire des finances publiques ne retient pas l'attention des historiens, qui considèrent que l'étude des finances publiques relèvent des historiens du Droit; ces derniers se désintéressent du sujet, car relevant à leurs yeux de l'histoire politique. En conclusion l'histoire financière n'existe pas en tant que telle. Dès lors toutes recherches en histoire financière devient une aventure. Il y a une répugnance des diverses universités à écrire sur l'histoire financière, de sorte que le retard de la recherche historique française s'étend de la période du XVIII^e siècle à la seconde moitié du XX^e siècle. Dès lors, une recherche sur la notion de prudence, relève de la part de son auteur d'une imprudence téméraire.

Depuis vingt ans l'auteur de ses lignes, essaye d'élever modestement l'histoire des finances au niveau d'une science. Sur la fin de sa vie, Fernand Braudel dans son Identité de la France, les hommes et les choses, écrivait " ...Capitalistes et gens d'argent se précipitent jour et nuit vers l'énorme lumière toujours allumée de l'Etat. Ils ne s'y brûlent pas toujours. L'Etat est dans tous les pays du monde (...) la première affaire en place, l'opération de drainage d'argent numéro un ..." ⁽²⁾

Seconde constatation : Une absence de réflexion.

Une recherche sur la lumière de l'Etat ne peut briller que si elle est alimentée par une recherche permanente qui puise ses racines dans de riches sources archivistiques. Boislisle a décrit au siècle dernier les mésaventures successives des dépôts officiels tour à tour incendiés et dispersés ⁽³⁾, plus récemment dans Le guide du chercheur pour la période 1789-1815, les sources de l'histoire financière et économique ⁽⁴⁾, j'ai dressé le même sombre tableau amplifié par les destructions dues à l'incompétence ou au désintérêt des gestionnaires d'archives, et aux deux conflits mondiaux. Ces imprudences répétitives sclérosent la recherche, ou plus exactement une certaine forme de recherche. Il est plus facile de succomber à la tendance actuelle de l'histoire sociale. Il importe peu d'écrire que les trésoriers généraux, ou les fermiers généraux sont riches grâce à leurs fonctions, ou que ces fonctions leur procurent la fortune. De savoir qu'ils mangent dans de la porcelaine ou possèdent une riche bibliothèque, n'éclaire pas, nous semble-t-il, le débat de fonds à savoir les mécanismes qui animent les rouages entre fortune privée et argent public ⁽⁵⁾. Dans ces condi-

tions, une réflexion sur la prudence devient une impossible réflexion.

Dernière constatation, ce n'est pas parce qu'une recherche est novatrice qu'elle est infaisable. L'histoire de la prudence en histoire financière est une histoire non écrite. Ou plus exactement elle dépend étroitement d'une notion antinomique : l'imprudence. Il est plus facile d'écrire une histoire de l'imprudence, elle se déroule suivant une chronologie connue, celle d'un triptyque. Le premier tableau couvre la période pré-révolutionnaire, le second englobe la période 1789-1832, le dernier englobe l'époque du proto-capitalisme. Il semble qu'en étudiant quelques cas d'imprudence comptable sur un siècle, nous arriverons plus facilement à conceptualiser la notion de prudence.

Spéculations et faillites sous l'ancien régime.

Un esprit curieux ou chagrin pourrait à juste titre se demander pourquoi la chronologie n'englobe qu'un siècle, 1770-1865. La première date marque l'importante réforme de Maupéou : fonctionnarisation des magistrats et la seconde : la création d'un corps unique de comptables supérieurs, les trésoriers payeurs généraux. Elles sont aussi les bornes de deux prudences politiques. Notre propos pouvait trouver son point de départ à partir d'exemples plus anciens, mais aussi plus marquants. Les imprudences de Jacques Cœur, Fouquet ou Law n'ont pas eu pour corollaire des mesures de prudence.

Les finances de l'ancien régime, et plus particulièrement les finances publiques du règne de Louis XVI, se caractérisent par l'imbrication des finances de l'Etat avec les finances privées. La gestion des finances publiques était assurée par des officiers qui étaient en fait des hommes d'affaires. Dans leurs caisses, voisinent les fonds appartenant au roi et ceux appartenant à des fonds purement privés. Chaque caisse de fermier général, chaque recette générale est le " *siège d'une véritable banque privée, dont le capital initial est prêté gratuitement par les contribuables et renouvelé par eux* " ⁽⁶⁾ Cette dépendance, était extrêmement coûteuse pour l'Etat, le roi finissant par emprunter à intérêt son propre argent. La confusion entre finance publique et argent privé, a pour conséquence qu'en moins de vingt-cinq ans, cinquante comptables supérieurs de deniers publics font des faillites plus ou moins retentissantes, faisant perdre au Trésor royal une bonne quarantaine de millions de livres ⁽⁷⁾. Les contemporains de ces comptables trouvent naturel que la gestion des fonds publics passent par un enrichissement personnel, nous en trouvons la preuve sous la plume du duc de Luynes : " *...Il a toute la dureté d'âme que l'on peut désirer qu'aucune pitié ne doit arrêter (...) il a, de plus, un grand appétit pour s'enrichir : ce qui fait penser qu'il ne négligera pas les intérêts de l'État, parce qu'ils se trouveront toujours inséparables des siens, et qu'il ne pourra accumuler de l'argent dans ses coffres qu'en proportion de ce qu'il en fera entrer*

dans les coffres du Roi..."⁽⁸⁾

Les faillites du trésorier général de la Marine, Baudart de Sainte-James en février 1787, puis celle de Mégret de Sérilly, trésorier général de la Guerre en juin de la même année, sont à ne point en douter le point d'orgue, d'une période d'intense spéculation boursière reposant sur un "mortel déficit". Tous les mémorialistes de la fin du XVIII^e siècle, ont relaté ces deux faillites qui ébranlèrent les finances de l'État⁽⁹⁾. Sur la faillite de Baudart de Sainte-James, relisons Lescure : "...*Ce financier, regardé comme l'un des plus opulents du royaume se livrait à toutes les entreprises (...) Les fripons à projets, qui cherchant journellement des dupes connaissaient sa bêtise ou son avidité, et l'ont entraîné dans des affaires considérables (...) tout a contribué à détruire une fortune immense...*"⁽¹⁰⁾. De son côté, la baronne d'Oberkirch, en apprenant la retentissante faillite du trésorier général de la guerre, note dans ses Mémoires : "*Les temps sont à cela (...) Il est à craindre, hélas que ce ne soit que le prélude...*"⁽¹¹⁾.

Ces deux faillites, sont à la fois complexes, et fort simples dans leur mécanisme. Complexe parce que ces deux trésoriers, en soutenant *ès qualité* la centralisation des impôts ont fait des avances à court terme à des particuliers en anticipant des recettes fiscales, qu'ils versent ensuite au trésor royal de nombreux mois après leur collecte. Simples, dans la mesure où les comptables supérieurs dans la seconde moitié du siècle des Lumières se sont livrés à toutes sortes de spéculations boursières, tant sur les emprunts de l'Etat que sur les actions des compagnies privées⁽¹²⁾. Devant ces imprudences à répétition qui ébranlèrent autant le crédit public que le crédit privé, des mesures s'imposaient. Les finances royales, sous l'impulsion de quelques responsables politiques, avaient entrepris un vaste chantier de réformes technocratiques depuis le règne de Louis XVI. A la lumière de ces faillites, le Trésor royal élaborait un plan de simplification draconienne et de modernisation des rouages comptables.

Une "cure chirurgicale", véritable charte de prudence comptable est imposée par Necker. Certes, cette prudence se drape de discrétion, on ne cite pas le mot prudence, mais l'idée est dans la rédaction même de l'Édit du mois de mars 1788. Salué, comme une réforme hardie, l'édit supprime tous les offices de : gardes du Trésor royal, trésoriers de la Guerre, de la Marine, de la Maison du roi et de la reine, des bâtiments, des dépenses diverses, des ponts-et-chaussées. En lieu et place leur fut substitué un seul et unique Trésor royal, composé de cinq départements : une caisse générale et quatre directions pour les dépenses⁽¹³⁾. En somme l'imprudence de certains entraînait des réformes techniques et structurelles du Trésor royal ; la grande idée était que désormais à toute imprudence d'un manieur d'argent public, on répondrait par la mise en place de garde fou, c'est-à-dire des règles de prudence. En réalité cette réforme

administrative cachait mal une autre réalité échappant à toute prudence : l'oligarchie des officiers des finances continuait la gestion privée des fonds publics, et plaçait l'Etat sous la dépendance financière d'un groupe aussi puissant que discret ⁽¹⁴⁾.

Par suite du balancement politique, Necker disparaissait momentanément de la scène politique, laissant sa place à Calonne. Le Genevois, quitte momentanément la scène politique en raison d'une grave imprudence personnelle pour sa propre carrière, la publication Du *compte rendu au Roi sur l'état des Finances*, ⁽¹⁵⁾. Ce qui est somme toute cocasse, dans la mesure où l'auteur prônait plus de prudence ! Son successeur, par imprudence congénitale, allait compromettre définitivement les finances du royaume, par le recours massif aux emprunts d'État. Désormais on ne parlait plus de prudence, mais de réformes du système fisco-financier.

Une période charnière 1789-1832.

Necker, lors de ses différents passages à la tête de la Trésorerie avait mis sur pied un vaste plan de réformes qui étaient autant des règles de prudence. Pour de nombreuses raisons, tant politiques que sociales, beaucoup était resté dans les cartons ⁽¹⁶⁾.

Avec la convocation des Etats généraux, et la création d'une Assemblée nationale, les députés entendaient bien s'emparer de la gestion des finances de l'Etat. Dans sa lettre de convocation des Etats généraux le roi souhaitait, que les députés mettent sur pied "...de bons et solides moyens financiers, mais aussi un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement...l'établissement d'une règle constante dans toutes les parties de l'administration et de l'ordre public..." ⁽¹⁷⁾. Les cahiers de doléances forment le récapitulatif des idées contenues dans tous les écrits du siècle des Lumières et reflètent l'esprit public en 1789 ; forts des exemples impunis d'imprudence, ils demandèrent que les gestionnaires des fonds publics soient rendus responsables du maniement des deniers publics et qu'il y ait plus de prudence. Cette notion encore confuse va être reprise et amplifiée au cours des discussions publiques qui précéderent la réunion des Etats généraux. Par extension, dès les premières séances de l'Assemblée Constituante, les députés réclamèrent sans jamais la citer plus de prudence.

Cette réclamation avait pour but d'instaurer une nouvelle moralité dans les moeurs comptables, rompant ainsi brutalement avec les habitudes des précédents gouvernements. Représentants du peuple, les Constituants au nom de la rigueur financière demandaient plus de prudence, mais faute de textes de références et d'exemples précis, la conceptualisation était presque impossible. Cependant cette demande eut le mérite de relancer la discussion sous forme

d'écrits de toute nature sur le sujet ; journaux, brochures, pamphlets et livres occupèrent tout spécialement l'esprit public. Chacun prétendait subitement, par une intuition merveilleuse, découvrir une solution au problème. L'imagination du plus humble patriote, étranger jusque-là à cette délicate question, s'exalta de ses propres illusions et brûla de communiquer à ses concitoyens l'ébauche de ses conceptions ⁽¹⁸⁾. Les " inventeurs " de systèmes financiers furent donc légion, mais à travers une littérature insipide et indigeste aucun ne fut capable de poser les règles de la prudence comptable ! Dans un rapport du 14 janvier 1791, le représentant Lebrun dénonçait "*Des génies hardis vous enrichissent d'un trait de plume. Parmi ses auteurs de projets, bien peu ont la modestie de s'en tenir à l'amélioration de ce qui existe déjà...*" ⁽¹⁹⁾. Mais dans l'immédiat les législateurs étaient incapables d'établir des règles de prudence en matière de finances publiques. Afin de remédier à cet état de fait, une parade fut trouvée, la suppression pure et simple de toutes les institutions financières de l'ancien régime.

Dans une rafale de décrets, l'Assemblée faisait une révolution, c'est-à-dire suivant la définition du *Petit Larousse* " un changement brusque et violent dans la structure d'un Etat ". Ainsi disparaissent, les contributions les plus impopulaires, et les agents chargés de la collecte, Ferme, Régie et Domaines. Désormais au nom de la rigueur financière, ou plus exactement de la prudence, la France se transformait en laboratoire, expérimentait successivement toutes les formes d'Etat alors concevables. A ce moment là, l'objectif primordial était d'obtenir plus de transparence dans la marche des finances afin d'accéder à la prudence.

Les " principes de 1789 " exigeaient une refonte du système financier ; lorsqu'elle se sépara en septembre 1791, la Constituante pouvait croire avoir établi ces principes de prudence. Au moins sur le papier, l'Assemblée venait de créer une prudente gestion des fonds et des institutions. Mais dans le même temps, et sans y prendre garde, la Constituante avait réintroduit dans le fruit de ses travaux, le ver administratif dont on trouve la preuve dans un écho anticipé de la fin 1793, sous la plume de Saint-Just : "...*Tout homme en place ne fait rien par lui même et prend des agents secondaires... Le premier agent secondaire a les siens et la République est en proie à vingt mille sots qui la saignent... Le ministère est un monde de papier. Les bureaux ont remplacé le monarchisme...*" ⁽²⁰⁾. L'imprudence administrative était de retour, les receveurs généraux étaient remplacés par des receveurs de district au nombre de 544 ! suivant un témoin : "...*On y a fourré un tas de perruquiers, cordonniers, et, parce qu'ils étaient patriotes, jacobins (...) mais ils sont tous plus ignorants ou plus fripons les uns que les autres...*" ⁽²¹⁾. Comme précédemment, beaucoup firent faillite, ou d'autres encore se volatilèrent avec la caisse. Malgré les grandes déclarations de principe, force est de constater que les règles de la plus

extrême prudence n'étaient pas encore de mise au début de la Révolution.

La Convention, ce pouvoir armé pour combattre et pour soutenir avant tout le défi qu'elle avait jeté à l'Europe monarchique, avait d'autres soucis et d'autres préoccupations que la prudence comptable. Rarement gouvernement en matière de finances publiques ne fut plus imprudent. Dès le 5 octobre 1792, les dépenses de l'Etat étaient cinq fois supérieures à ses recettes! Mais elle possédait en son sein un grand illusionniste des finances publiques en la personne de Cambon. Ce dernier rassurait ses collègues en faisant miroiter la planche à assignats. Avec la sûreté et la suffisance de l'équilibriste financier qu'il était, Cambon réussit à prouver à ses collègues que les recettes seraient toujours supérieures aux dépenses. Sa prudence reposait sur sa conviction dans les victoires " *Si nous sommes victorieux, les finances peuvent diminuer, si nous sommes vaincus elles pourront être considérables. Il s'agit, dans ce moment, de prendre des mesures pour pouvoir acquitter les recettes et les dépenses...*"⁽²²⁾. Jusqu'au 9 thermidor, les finances ne sont plus endiguées. Le déficit mensuel est comblé avec les assignats.

Du point de vue financier, la Convention offre deux périodes distinctes. Pendant la première, elle se montre désorganisatrice et aussi néfaste pour les finances publiques, que tyrannique et sanguinaire en politique. A dater du 9 thermidor, la scène change. La Convention tâche de réparer ses imprudences. Elle prend des demi-mesures. La Convention disparaît en laissant une situation financière proche de la ruine.

Le Directoire malgré sa réputation sulfureuse, mettait beaucoup plus de prudence dans sa gestion comptable. La stabilité ministérielle de Ramel-Nogaret ministre des Finances du 11 février 1796 au 20 juillet 1799, permettait un certain nombre de réformes, dont l'organisation du nouveau Ministère des finances, la création de l'agence des contributions directes, le renouvellement presque complet du corps des receveurs généraux, et enfin la publication d'un compte rendu annuel⁽²³⁾. Au nom des imprudences, que tout gouvernement se doit d'assumer, nous placerons ici pour mémoire l'affaire de la *Compagnie Dijon*⁽²⁴⁾. L'Etat, ne pouvant subvenir à ses besoins quotidiens, avait fait appel à une Compagnie de fournisseurs et de munitionnaires, en échange de très grande quantité de biens nationaux ; particulièrement en Belgique, la *Compagnie Dijon* s'engageait à prêter du numéraire à la Trésorerie. Mais par une série de " délits d'initiés " la Compagnie se faisait donner dix fois le montant de son prêt!

Le Consulat et l'Empire marquent le pas sur les périodes précédentes, par une apparente prudence. Deux ministères, l'un des Finances, l'autre du Trésor veillaient à la bonne marche des finances de l'Etat. Entre les mains du Consul devenu Empereur, peu à peu la France devenait un Etat de Finances, créant un " absolutisme financier ". Le spectre des " hideuses faillites " était

repoussé par la création d'un nouveau corps de contrôle l'*Inspection générale du Trésor* (6 septembre 1801). Quinze inspecteurs étaient chargés de vérifier les caisses des receveurs généraux ou particuliers. Sans affectation permanente, ils étaient à la disposition des ministres du Trésor et des Finances. Ils étaient responsables de tous les abus, malversations et négligences des comptables. Toujours en tournées, les inspecteurs relevaient tous les cas d'imprudences comptables, un rapport adressé directement aux ministres permettait de gérer le Trésor public avec prudence, en révoquant immédiatement les comptables indéclicats⁽²⁵⁾. Malgré la vigilance des inspecteurs, on relève une dizaine de cas de faillites. Autre création née de la prudence la *Banque de France* ; son histoire et sa genèse sont suffisamment connues pour que nous n'ayons pas besoin d'y revenir en détail. Le rêve poursuivi par Necker en 1790, et par Lecouteux de Cantelieu depuis la destruction de la Caisse d'escompte était ainsi réalisé : un établissement bancaire puissant fédérant les principaux banquiers privés, et leur donnant à Paris vocation de monopole, grâce à des liens spéciaux avec l'Etat⁽²⁶⁾.

Mais la guerre perpétuelle obligeait le ministre du Trésor à trouver toujours plus d'argent pour entretenir les armées. Barbé-Marbois, comme ses prédécesseurs se trouvait rapidement confronté au même insoluble problème : fournir rapidement de grandes quantités de numéraire. Pour arriver à ses fins, le ministre n'était pas regardant. Dans ce but, il fit appel à la "*Compagnie des Négociants Réunis*" qui devait faire la nécessaire soudure entre les dépenses immédiates et des recettes à venir⁽²⁷⁾. Les *Négociants Réunis* représentaient la fine fleur de la finance privée, qui s'était largement enrichie depuis 1792 par la fourniture aux armées et l'agiotage. On retrouvait dans cette Compagnie, Ouvrard, Seguin, Vanlerberg, et les frères Michel ; l'imprudence de ces "faiseurs" fit s'écrouler le château de carte que représentait la grande spéculation. En réaction, Napoléon "limogea" son ministre et créa la Cour des Comptes le 16 septembre 1807. Elle était chargée de récupérer les 141 millions de débit ! La Cour est l'exemple même d'une institution représentant la prudence : "*elle reçoit mission d'examiner d'une part les recettes des receveurs généraux, et des régies et administrations des contributions indirectes; d'autre part elle vérifie les dépenses des payeurs généraux, des payeurs d'armées...*" La première mesure de prudence de la période impériale, est la création de la Caisse de Service le 16 juillet 1806. Cette Caisse devait centraliser tous les fonds de l'Etat qui étaient entre les mains des receveurs généraux. Pour que l'oeuvre soit couronnée de succès, il fallait s'appuyer sur l'intérêt personnel des comptables. Ils recevaient un intérêt de 5% sur les sommes versées. Le zèle des receveurs ne connut plus dans ces conditions de limites. Cet intéressement faisait des receveurs des banquiers fonctionnaires. Désormais la prudence comptable avait un prix⁽²⁸⁾.

La Restauration et la Monarchie de Juillet, offraient à la France un nouveau régime politique, une monarchie constitutionnelle. Ce système était attendu depuis la convocation des Etats généraux. Vingt cinq ans avaient été nécessaires pour que la France fasse sa révolution, c'est-à-dire une rotation sur elle-même. Le système de la Charte rendait le gouvernement responsable devant les Chambres, les ministres risquaient désormais d'être appelés à justifier les actes de chacun de leurs collaborateurs. La plus extrême des prudences s'imposaient donc dans le maniement des deniers publics. Un nouveau pas, en matière de prudence, allait être franchi au début de la Seconde Restauration. C'est le 5 juillet 1814, qu'eut lieu la première session parlementaire ; c'est le 22 juillet que le baron Louis présenta à la Chambre le projet de loi de Finances, le premier de la monarchie parlementaire. Le ministre débuta son discours " *Messieurs, nous venons par ordre du roi, vous présenter en son nom la situation des finances de son royaume. Vous proposer de régler et de régulariser par une loi le service des recettes et des dépenses de 1814, de pourvoir à celui de 1815 ...* " ⁽²⁹⁾. Par cette déclaration solennelle, l'Exécutif mettait le Législatif au pied de la prudence comptable. Cependant, l'esprit du lucre de certains comptables n'empêchèrent pas quelques imprudences durant la Restauration.

L'histoire financière de cette période résonne encore des deux magnifiques déficits des caissiers Mathéo et Kesner. Le premier détourna à son profit 1 887 000 Francs. Son successeur Kesner, caissier central du Trésor de 1821 à 1832, détourna environ 17 millions ! Hors le scandale purement financier reposant à la fois sur l'indélicatesse et l'imprudence du chef de la comptabilité du ministère des Finances, l'affaire se termina par la démission du baron Louis, l'emblématique ministre des Finances de la Restauration, le 11 octobre 1832. Des règles de prudence furent à cette occasion définitivement édictées, véritables tables de la loi de la prudence comptable ⁽³⁰⁾.

1832-1865, une période étale

Contrairement à l'aphorisme de Talleyrand, " *Les financiers ne font bien leurs affaires que lorsque l'Etat les fait mal* ", la période du proto-capitalisme, marque la fin des imprudences comptables. Désormais l'Etat est assez fort pour faire ses affaires lui même. Il n'a plus besoin comme par le passé d'avoir recours à des " faiseurs " qui assument ses fins de mois difficiles. L'historien, à ce titre est un peu frustré. Plus de scandales financiers, plus de mécanismes tortueux à démonter, plus de réseaux à sortir de l'ombre. L'histoire a fait son oeuvre. Soixante ans d'aventures politico-financières prennent fin. Les imprudences nombreuses de comptables peu scrupuleux ont façonné en réaction des règles de prudence. Le grand vainqueur de ces errements est l'Etat de Finance. Il se dresse désormais telle la statue du commandeur. Toutes les expé-

riences d'imprudences ont été faites durant une époque où l'Etat se cherchait. Désormais, la rigueur administrative, ou plus exactement la prudence va empêcher les folles aventures personnelles.

La réforme du 21 novembre 1865, qui supprime le bicéphalisme comptable, receveurs généraux/payeurs généraux, marque définitivement la suprématie de la prudence comptable, par la séparation définitive de l'ordonnateur et du comptable⁽³¹⁾. Cette importante réforme, avait été précédée par celle du 31 mai 1862, qui réorganisait la comptabilité publique des finances, en posant le premier règlement général de la comptabilité publique française. Mais le décret de 1862, ne cite à aucun moment le mot de prudence, même s'il repose entièrement sur cette notion⁽³²⁾. Un demi siècle a été nécessaire pour que s'accomplisse les déclarations prophétiques du baron Louis : “ *Tout absolument tout doit revenir au Trésor public avec une certaine transparence* ”, Dans l'esprit du baron Louis, ne faut-il pas remplacer le mot transparence par celui de prudence?

En guise de conclusion

Tout au long de notre exposé, la prudence comptable est discrète, presque confidentielle. En matière de comptabilité privée, elle s'impose comme un principe fondamental, en revanche pour la comptabilité publique, jamais elle ne sera nommée. A contrario, l'imprudence est tapageuse. Il est curieux de noter que les mécanismes de l'imprudence sont souvent répétitifs, alors que leur antidote la prudence est définitive. Une question se pose avec acuité, peut-on dresser une typologie de la prudence? En l'absence de sources fiables, et d'écrits par les acteurs ou les témoins, nous nous contenterons d'ouvrir un chantier de réflexion, dont la première pierre est cette journée d'étude sur la notion de prudence. Nous l'avons vu tout au long de cet exposé, il est plus facile de parler de l'imprudence que de la prudence. Notre propos ne repose que sur l'exemple français, en étudiant pour la même période les finances des autres puissances, peut être aurions nous une autre vision de la notion de prudence.

Les questions financières ont été fixées dès les premiers jours de l'Assemblée constituante. Le principe de la législation financière était trouvé, proclamé et défini dès le mois d'août 1789. Ce principe était une précaution contre le gaspillage des deniers publics, mais aussi pour le rétablissement du crédit public. Il s'en fallait encore de beaucoup pour que l'on soit en possession de l'établissement des règles de prudence. Alors que la prudence comptable semblait être un concept financier simple, cela devenait faute de réflexion une opération complexe. Ce qui devait s'édifier très rapidement prenait une lenteur affligeante. Un siècle a été nécessaire pour que la comptabi-

lité devienne complètement transparente, et que chaque contribuable puisse en quelque sorte la suivre, la juger comme ses propres affaires et observer la marche de sa taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée.

Pierre-François PINAUD

NOTES

1. MARION (Marcel) ; *Histoire financière de la France*. Paris, 1920-1925, 6 vol.
2. BRAUDEL (Fernand), *L'identité de la France*. Paris, 1986, t. 2, p. 390.
3. BOISLISLE (A-M de), *Correspondance des contrôleurs généraux des Finances avec les intendants des provinces*. Paris, 1880, avant propos, t. 1, p. XXVIII-XLVIII.
4. PINAUD (P-F), *Le guide du chercheur pour la période 1789-1815, les sources de l'histoire financière et économique*. Genève, Droz, 1992, 195 p5. -
PINAUD (P-F), " L'histoire financière de 1789 à 1870, les étapes d'une recherche ". *Revue du Trésor*, juin 1995, p. 424-429.
6. CROUZET (François), *La grande inflation, la monnaie en France de Louis XVI à Napoléon*. Paris, 1993, p. 56.
7. A N. AD/IX/389, rapport de la Chambre des comptes de Paris au 6 février 1787.
8. LUYNES (Duc de), *Mémoires*. Paris, édition de 1865, t. VII, p. 119-120.
9. VERY (Abbé), *Journal*. t. 2, p. 374-376.
10. LESCURE, *Correspondance secrète*. Paris, 1882, t. 2, p. 104.
11. OBERKIRCH (Henriette Louise de), *Mémoires sur la cour de Louis XVI, et la société française avant 1789*. Paris, nouvelle édition, Mercure de France, 1989, p. 376.
12. BOUCHARY (J.), *Les manieurs d'argent à Paris à la fin du XVIII^e siècle*. Paris, 1939-1942, 3 vol.
13. LEGOHEREL (H.), *Les Trésoriers généraux de la Marine*. Paris, 1965, 470 p.
14. PINAUD (P-F), " Un cercle d'initiés à Paris à la fin du XVIII^e siècle : les Amis Réunis, 1771-1791 ". *Mémoires Paris Ile de France*, t. 44, 1993, p. 133-151.
15. " *Compte-rendu au roi par M. Necker, directeur général des Finances au mois de janvier 1781* ". Paris, 1781, in 4°, 116 p.
16. EGRET (Jean), *Necker, ministre de Louis XVI*. Paris, 1975, p. 214-220.
17. " *Lettre du roi pour la convocation des Etats généraux, 24 janvier 1789* ". Réimpression de l'ancien Moniteur, t. 1, p. 557.
18. STOURM (René), *Bibliographie historique des finances de la France au XVIII^e siècle*. Paris, 1895, 341 p.
19. LEBRUN (Charles-François), " *Rapport sur l'aperçu de la dépense des trois premiers mois de 1791* ". Paris, 1791, in 8°, 34 p. (B.N. 8°Le 29/1235).
20. THUILLIER (Guy), *Témoins de l'administration*. Paris, 1967, p. 25.
21. PINAUD (P-F), *Les receveurs généraux de 1797 à 1865*. Genève, Droz, 1990, 251 p.
22. CAMBON (Joseph), " *Rapport et projet de décret sur la situation des finances lu à la séance du 1^{er} février 1793 de la Convention* ". Paris, Imprimerie Nationale (s.d), 28 p. (B.N. 8°Le 38/1916)

23. A. N. C/503 à 506, commission des Finances et du surveillance de la Trésorerie nationale.
24. BRUGUIERE (Michel) *Gestionnaires et profiteurs de la Révolution*. Paris, 1989, p. 122-127. et A. N. C/410, 419, 503-504.
25. PINAUD (P-F), " L'inspection générale du Trésor de 1800 à 1814". *Revue du Trésor*, mars 1990, p. 183-195.
26. RAMON (G), *Histoire de la Banque de France, d'après ses sources originales*. Paris, 1929, 401 p.
27. DUCHÊNE (Albert), *Guerre et finances, une crise du Trésor sous le Premier Empire*. Paris, 1940, 260 p.
28. MOLLINIEN, *Mémoires d'un ministre du Trésor public*. Paris, 1845, rééd. par GUILLAUMIN, Paris, 1928, 3 vol.
29. BRUGUIERE (Michel), *La Première Restauration et son budget*. Genève, Droz, 1969, 259 p.
30. PINAUD (P-F), " Les ministres des Finances et la Justice, de 1789 à 1832, mythe ou réalité ? ". *Les Ministres devant la Justice. Paris, Actes Sud, 1997, p. 35-54.*
31. GIRAULT (André) et PISSALOUX (Jean-Luc), *Les trésoriers payeurs généraux de la cinquième République*. Paris, 1996, 220p.
32. PINAUD (P-F), *Les receveurs généraux*, op. cit., p. 80-85.