

## Necker financier <sup>1)</sup>

Par *William E. Rappard*

Si Jacques Necker connaît aujourd'hui la gloire durable des illustrations européennes et s'il a paru opportun et convenable de célébrer le deuxième centenaire de sa naissance à Genève en 1932, cela est dû avant tout à ses talents et à ses états de service de grand financier. Ni l'homme, ni l'économiste, ni le réformateur social, si intéressants qu'ils aient été par ailleurs, n'eussent conquis pareille gloire ni mérité pareil hommage.

L'homme, il est vrai, fut entouré de l'estime générale de ses contemporains et de la vive affection de ses intimes. Les lignes suivantes, écrites bientôt après sa mort par sa fille, la brillante châtelaine de Coppet, qui lui avait toujours voué un véritable culte, sont sans doute sincères :

Quand M. Necker n'eût été qu'un citoyen obscur de la Ville de Genève, quand il n'eût point passé sa vie au milieu de toutes les séductions de la France, et de toutes les luttes d'intérêt que faisoient naître et la gloire et la puissance, je croirois encore que son caractère, comme homme privé, eût été l'objet de l'étonnement et de l'admiration de tous ceux qui l'auroient vu de près <sup>2)</sup>.

Peut-être bien, mais serait-il pour nous aujourd'hui plus que le père d'une femme célèbre ?

Quant à l'économiste, voici ce qu'en dit Gustave de Molinari : « Son livre sur La Législation et le Commerce des Grains démontre surabondamment qu'il était un pauvre économiste <sup>3)</sup>. » Ce verdict sévère reste celui de la postérité.

Jacques Necker était Genevois, sans doute, par la naissance, par l'ascendance maternelle, par la formation première, par les fonctions diplomatiques aussi qu'il exerça pendant quelques années à Paris. Il était Genevois surtout dans un sens que nous indiquerons dans les conclusions de cette étude. Mais il ne fut pas plus Genevois par sa carrière, qui se déroula tout entière en France, qu'ardent Genevois par ses affections dominantes, qui le portèrent tout entier vers sa patrie

<sup>1)</sup> Conférence faite à l'Aula de l'Université de Genève le 30 novembre 1932, à l'occasion du deuxième centenaire de la naissance de Jacques Necker. A la même cérémonie les communications suivantes furent aussi présentées : Necker économiste, par M. A. Babel ; Necker Genevois, par M. M.-P.-J. Ferrier ; Necker et la Révolution française, par M. G. Ferrero ; Necker sociologue, par M. A. de Maday.

<sup>2)</sup> M<sup>me</sup> de Staël, Du Caractère de M. Necker et de sa Vie privée, 1804, extrait des Oeuvres complètes de M<sup>me</sup> la Baronne de Staël, publiées par son fils, Paris, 1821, t. XVII, p. 5.

<sup>3)</sup> Gustave de Molinari, Notice sur Necker, dans Mélanges d'Economie politique, t. II, Paris, 1848, p. 209.

d'adoption. Pour s'en convaincre, il suffit d'une étude attentive de son œuvre de financier, où nous n'avons trouvé aucune mention de Genève. Lorsque Necker parle des siens et pour les siens, c'est des Français qu'il s'agit, et lorsqu'il invoque le témoignage ou l'exemple de l'étranger, c'est à l'Angleterre qu'il fait appel. M<sup>me</sup> de Staël ne parle-t-elle pas, à propos des sentiments nationaux de son père, de «cet amour pour la France, la passion dominante de son cœur, alors, et toujours, jusqu'au dernier moment, le plus vif intérêt de sa vie <sup>1)</sup>»?

Si l'on peut, sans anachronisme, parler de Necker sociologue, il n'est certes pas possible de voir en lui un des pères de la sociologie contemporaine. Sans doute le philanthrope en lui fut généreux et le réformateur social énonça mainte idée hardie. Mais encore une fois, ce n'est pas plus sa pensée sociale que sa doctrine économique qui lui assurent l'immortalité. Celle-ci, il la doit au rôle qu'il joua au déclin de la monarchie en France. Et ce rôle, essentiellement financier, ne fut aussi politique qu'à titre accessoire. Si Necker exerça aux débuts de la Révolution une réelle influence politique, ce ne fut qu'en vertu de l'autorité que lui valait sa compétence financière. Comme l'écrit un des plus célèbres historiens de la Révolution française au sujet de Louis XVI, en 1789: «Le roi n'avait aucune opinion. Il s'était laissé arracher ces promesses (de réforme constitutionnelle) parce qu'il avait besoin d'argent, et que Necker était pour en obtenir, l'homme influent, indispensable <sup>2)</sup>.»

Necker avait du reste parfaitement conscience des raisons qui le rendaient indispensable à son roi. N'en trouvons-nous pas déjà la preuve dans la déclaration suivante, non exempte d'une certaine mélancolie, qu'il consigna en 1784 dans la préface de son Administration des Finances:

Il trouve l'argent <sup>3)</sup>, voilà tout à la fois l'éloge et la sauve-garde d'un administrateur de finances; mot profond, et qui semblerait indiquer la mesure des obligations qu'on impose à ce ministre <sup>4)</sup>.

Il est donc bien établi que Necker n'est aujourd'hui célèbre que parce qu'il fut financier. Mais il importe d'autant plus de reconnaître qu'il fut un des plus grands financiers de tous les temps. Dans l'avant-propos de l'admirable ouvrage que notre ancien maître, René Stourm, consacra aux Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, nous lisons ce qui suit:

Parmi les noms illustres, mêlés au cours de cette histoire financière, celui de Necker forme un cadre naturel à la première partie de notre sujet. Ses fonctions ministérielles commencent en 1776, peu après l'avènement de Louis XVI, et se terminent dans les derniers mois de 1790, sous l'Assemblée Constituante. Necker a donc vu la fin de l'ancien régime et le commencement du régime nouveau. Avec lui nous pourrions embrasser d'un même coup d'œil les deux versants dont 1789 est le sommet <sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> M<sup>me</sup> de Staël, op. cit., pp. 33, 34.

<sup>2)</sup> A. Aulard, Histoire politique de la Révolution française, Paris, 1901, p. 33.

<sup>3)</sup> En italiques dans le texte.

<sup>4)</sup> De l'Administration des Finances de la France, par M. Necker, 1784, t. I, p. CXII.

<sup>5)</sup> René Stourm, Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, 2 vol., Paris, 1895, t. I, p. 1.

Il faudrait un ouvrage tout entier pour exposer l'action et la pensée financières de Necker. Dans ces quelques pages nous n'avons nullement la prétention d'ajouter une monographie originale à toutes celles qu'a déjà suscitées son œuvre. Nous nous bornerons au contraire à chercher à répondre aux deux questions principales que l'on est tout naturellement amené à se poser à propos de sa prestigieuse carrière. Ces deux questions, nous croyons pouvoir les formuler ainsi :

Tout d'abord, comment se fait-il que ce républicain, cet étranger, ce Genevois, fils d'Allemand, ce protestant, né de parents pauvres, ait pu, pendant quinze ans, exercer les plus hautes fonctions d'une monarchie catholique où, depuis la révocation de l'Edit de Nantes, les réformés étaient exclus de toutes les charges publiques ?

En second lieu, quelles étaient les idées maîtresses de la doctrine et de la politique financières de cet expatrié de génie ?

## I. Esquisse d'une histoire explicative de la carrière financière de Necker

### § 1. L'ascension

Avant de tenter l'explication de l'extraordinaire carrière de Jacques Necker, constatons qu'elle n'étonnait pas moins ses contemporains qu'elle ne nous étonne encore aujourd'hui. Il nous suffira pour le montrer de citer la page suivante d'un pamphlet intitulé *Lettre de M. le Marquis de Caraccioli à M. Alembert*, extrait de la *Collection Complète de tous les Ouvrages pour et contre M. Necker*, parue en 1781 :

Il s'agit, y lisons-nous, de M. Necker, votre ami comme le mien. Concevez-vous sa position & tout ce qui lui arrive ? En pénétrez-vous la cause ? En devinez-vous la fin ? Est-il en tout point rien de si extraordinaire ?

Cet homme nous arrive de Geneve, pauvre comme Job, pour être caissier à gages d'un simple Banquier ; il fait valoir adroitement les fonds de son maître, il devient son associé. L'Etat est dans la plus grande détresse, il en profite, il prête au Roi à très-gros intérêts, & se voit millionnaire.

L'affaire de la Compagnie des Indes lui fournit l'occasion de faire connoître son talent, & d'augmenter sa fortune : elle le met en relation avec plusieurs grands Seigneurs ; il leur donne des soupers, les beaux esprits y vont ; il fait des éloges académiques ; il obtient votre suffrage, & le voilà sûr de l'appui des savans.

Monsieur Turgot, patriarche des économistes, est nommé Contrôleur-général ; il fixe tous les regards. M. Necker, pour les ramener à lui, oublie qu'il est son protecteur, rompt toutes ses anciennes liaisons, & fait son écrit sur les bleds. C'étoit dans les circonstances où il parut un vrai tocsin qui devoit conduire son auteur à la Bastille ; il l'a conduit au Ministère. Tout sembloit l'en exclure, son origine, son état, sa religion ; il franchit tous les obstacles. M. Turgot renvoyé, il entreprend de prouver que son successeur calculoit mal la situation des finances, & qu'il n'en connoissoit pas les ressources. Son intérêt étoit alors de soutenir qu'il y en avoit de très-grandes dans la chose même, & de se donner pour seul capable de les trouver. Il le dit, on le croit. Pour le faire entrer dans l'Administration, quoiqu'il

ne pût entrer dans le Conseil, on lui fraie une route nouvelle. En lui confiant les principales fonctions, on en fait porter le titre à un autre. Bientôt ce partage même lui déplait; il écarte sans peine le fantôme de Contrôleur-général, auquel on l'avoit accollé, & le voilà Administrateur des finances.

Ce n'est pas encore là ce qui m'a le plus surpris. Un Banquier élevé tout d'un coup à des fonctions dont la plupart lui sont inconnues, un étranger préféré à tous les Sujets du Roi, pour occuper auprès de lui un poste de confiance, un protestant chargé du ministère le plus important dans un royaume où les protestans sont exclus des moindres charges, c'est sans doute une grande bizarrerie, c'est un caprice signalé du sort, è molto maraviglioso. Du reste, la France a déjà dans ce genre-là des exemples dont elle se souviendra long-temps. Mais ce qui me paroît neuf, ce qui ne ressemble à rien, c'est la manière dont M. Necker a su mystifier toute la Nation Française, depuis qu'il est en place; c'est le fanatisme qu'il a inspiré dans tout ce que vous appelez la bonne compagnie; c'est aussi le redoublement d'enthousiasme que produisent en sa faveur les choses même par lesquelles les autres seroient abymés cent pieds sous terre <sup>1)</sup>.

Ce pamphlet étoit une des armes innombrables forgées par les détracteurs de Necker au cours de la campagne sans merci qu'ils avoient engagée contre lui. Mais si les succès remportés et l'enthousiasme fanatique inspiré par le grand financier à cette époque devoient déjà faire l'étonnement de tous, ce succès et cet enthousiasme ne furent encore que modérés comparés à ceux des années suivantes. La violence des passions hostiles déchaînées par l'action réformatrice de Necker aboutit cependant à interrompre pour un temps sa carrière triomphante. Le 19 mai 1781, ayant exigé un siège au Conseil du Gouvernement mais se refusant à abjurer la foi protestante, ce qui eût été nécessaire pour l'obtenir, Necker présenta en ces termes sa démission au roi:

La conversation que j'ai eue avec M. de Maurepas ne me permet plus de différer de remettre entre les mains du Roi ma démission. J'en ai l'âme navrée, et j'ose espérer que Sa Majesté daignera garder quelque souvenir de cinq années de travaux heureux, mais pénibles, et surtout du zèle sans bornes avec lequel je m'étois voué à la servir <sup>2)</sup>.

L'effet produit en France, comme à l'étranger, par cette démission fut foudroyant. Il permet de mesurer le chemin déjà parcouru sur la voie de la gloire universelle par notre Genevois après cinq ans de ministère. Voici ce qu'en dit A. de Staël Holstein dans la notice biographique consacrée, en 1820, au souvenir de son illustre grand-père:

Je voudrois maintenant pouvoir peindre la sensation que cette retraite produisit en France et en Europe, les citoyens de toutes les classes accourant chez M. Necker, pour lui offrir l'hommage de leurs regrets, la douleur et le respect exprimés dans les lettres des corporations et des administrations locales, les moindres allusions saisies au théâtre avec des transports d'enthousiasme; car déjà la puissance de l'opinion publique alloit croissant, et la cour, qui pouvoit encore la heurter, n'osoit plus étouffer ses plaintes. L'on sait que plusieurs souverains, Joseph II, Catherine, le roi de Naples, le roi de Pologne, proposèrent à M. Necker de le mettre à la tête de leurs

<sup>1)</sup> Collection Complète de tous les Ouvrages pour et contre M. Necker, Utrecht, 1781, t. III, p. 2.

<sup>2)</sup> Notice sur M. Necker, par A. de Staël Holstein, son petit-fils, Paris, 1820, p. CLXXVI.

finances. Le roi de Sardaigne disoit : « Je voudrois que celles de mon royaume fussent dignes que M. Necker vînt les diriger. » Mais il refusa toutes ces offres ; car il aimoit la France comme une patrie, je dirois presque comme une amie de son choix <sup>1)</sup>.

Mais l'apogée de la carrière de Necker n'était pas encore atteinte. La publication, en 1784, de son Administration des Finances fut un nouveau triomphe. En quelques mois plusieurs éditions de cet ouvrage en trois volumes furent épuisées. Ce fut, pour un traité de finances publiques, un succès de librairie sans précédent et qui ne paraît pas s'être jamais répété.

De 1781 à 1787, Necker vécut à Paris, en critique vigilant de la gestion de ses successeurs et en particulier de Calonne. Au cours de ses polémiques avec ce dernier, il lui arriva même, le 11 avril 1787, de publier, contre la volonté expresse du roi, un mémoire pour réfuter certaines assertions jugées calomnieuses de son adversaire. Cette infraction à la volonté de son ancien maître lui valut une disgrâce et même un exil de la capitale. Mais, fixé à vingt lieues de Paris, il ne tarda pas, quelques mois plus tard, à être rappelé par le roi même qu'il avait offensé. La débâcle financière était trop désastreuse et la confiance publique en Necker trop générale pour que le souverain de la France, malgré tout son absolutisme, pût s'éviter l'humiliation cuisante que comportait ce rappel.

Le 26 août 1787, Necker entra au Conseil comme directeur général des finances, titre auquel, après l'ouverture des Etats-Généraux, on substitua celui de premier ministre des finances. Sans abjurer sa foi religieuse et sans rétracter aucune de ses opinions financières, il s'imposa ainsi à la confiance de Louis XVI et au gouvernement de son royaume. Son retour aux affaires, raconta M<sup>me</sup> de Staël, fut reçu dans toute la France avec des transports d'enthousiasme. Voici, choisie parmi beaucoup d'autres témoignages des sentiments populaires qu'il excita, l'adresse que lui firent tenir les états du Dauphiné :

« La nation étoit dans les alarmes ; elle touchoit à sa ruine, lorsqu'un roi juste vous rappelle ; cet événement a été seul une grande révolution. Au deuil profond qui régnoit dans tout le royaume, ont succédé la joie et les acclamations universelles. Les trois ordres de la province de Dauphiné reçoivent la récompense de leur respectueuse fermeté, en vous voyant reprendre l'administration des finances que, pour le bonheur des François, vous n'auriez jamais dû quitter. Le passé nous apprend assez ce que nous devons espérer de l'avenir. Vous avez toujours pris pour guide l'opinion publique ; c'est d'elle seule que vous attendez les éloges qui vous sont dus : jouissez, monsieur, de votre gloire ; jamais un ministre ne fut honoré comme vous l'êtes aujourd'hui du témoignage flatteur de l'estime et de la reconnoissance des trois ordres d'une province <sup>2)</sup>. »

Manifestement la Révolution française se préparait. Mais même alors l'apogée de la carrière de Necker n'était pas encore atteinte. Il fallut pour cela une dernière humiliation du roi et un dernier triomphe de son ministre. La situation des finances était presque désespérée et Necker ne put faire face aux échéances redoutables qui l'accablaient qu'en imposant sa volonté à son royal maître à coups de menaces de démission. Finalement, le 11 juillet 1789, le roi se résigna

<sup>1)</sup> Ibidem, op. cit., pp. CLXXVIII, CLXXIX.

<sup>2)</sup> Ibidem, p. CCXVIII.

à se séparer de son difficile, mais indispensable serviteur. Il semble d'ailleurs avoir prévu le danger auquel il s'exposait à congédier celui qui, investi de la confiance populaire, demeurait ainsi un des derniers appuis de son trône déjà chancelant. En acceptant sa démission il lui écrivit en effet, que «votre retraite soit prompte et secrète. Il importe à votre droiture et à votre réputation de ne donner lieu à aucune commotion 1)».

Necker quitta donc subitement, nuitamment et incognito, le royaume auquel depuis quinze ans il avait consacré le meilleur de ses forces. Mais il n'était pas arrivé à Bâle que déjà Louis XVI, sous la pression de l'opinion publique et de l'Assemblée, dut se raviser. Rejoint à la frontière par des émissaires qui l'engagèrent de la part du roi à reprendre des fonctions qu'aucun autre ne pouvait exercer à sa place, Necker y consentit par devoir, semble-t-il, plus que par inclination. Son retour triomphal à travers la France a souvent été décrit. Voici comment, après sa mort, le raconta sa fille qui l'avait accompagné :

Quel moment de bonheur, cependant, que cette route de Bâle à Paris, telle que nous l'avons faite, lorsque mon père se fut décidé à revenir ! Je ne crois pas que rien de pareil soit jamais arrivé à un homme qui n'étoit pas le souverain du pays. La nation françoise, si animée dans l'expression de ses sentimens, se livroit pour la première fois à un espoir tout nouveau pour elle, et dont rien encore ne lui avoit appris les bornes. La liberté n'étoit connue de la classe éclairée que par les sentimens nobles qu'elle rappelle, et du peuple, que par des idées analogues à ses besoins et à ses peines. M. Necker paroissoit alors le précurseur de ce bien tant attendu. Les acclamations les plus vives l'accompagnoient à chaque pas, les femmes se mettoient à genoux, de loin, dans les champs, quand sa voiture passoit ; les premiers citoyens des lieux que nous traversions prenoient la place des postillons pour conduire nos chevaux sur la route, et dans les villes, les habitans les dételoient pour traîner eux-mêmes la voiture. L'un des généraux de l'armée françoise, renommé brave entre les braves (le général Junod), fut blessé par la foule, dans l'une des entrées triomphales ; enfin, aucun homme, parmi ceux qui ne sont pas sur le trône, n'a joui à ce point de l'affection du peuple. Hélas ! c'est moi surtout qui en ai joui pour lui, c'est moi qu'elle enivroit, c'est moi qui ne dois pas être ingrate envers ces jours, quelles que soient maintenant les amertumes de ma vie ; mais mon père n'étoit dès lors occupé qu'à calmer une exaltation bien redoutable pour tous ceux qui composoient le parti vaincu 2).

Même en faisant la part du lyrisme de Corinne et de sa partialité filiale, on reconnaîtra dans cette page Necker au sommet, véritablement vertigineux, de sa glorieuse carrière. Une telle carrière eût été glorieuse pour n'importe quel ministre de France. Mais pour l'étranger, arrivé à Paris pauvre commis de banque quarante ans auparavant, elle tient du miracle.

## § 2. L'explication

Comment expliquer ce miracle, dont les quelques traits que nous avons cités n'étaient destinés qu'à bien marquer son caractère invraisemblable ? Pour être adoré comme idole de la France en 1789, Necker devait lui avoir rendu de grands

1) A. de Staël Holstein, op. cit., p. CCLXI.

2) M<sup>me</sup> de Staël, op. cit., p. 54.

services publics. Pour avoir été en mesure de lui rendre de tels services, il ne suffisait pas d'être doué de hautes qualités. Il fallait encore avoir participé au gouvernement du pays. Et pour être devenu ministre, il fallait, sous l'ancien régime, avoir été choisi par le souverain. Nous devons donc nous demander comment et pourquoi il advint que Jacques Necker fut à la fin de 1776 proposé par le duc de Maurepas à Louis XVI et chargé par lui de l'administration du trésor royal. Quatre circonstances, me semble-t-il, contribuent à le faire comprendre.

En premier lieu il paraît évident que jamais Necker n'eût attiré sur sa personne l'attention de la cour s'il n'avait bénéficié d'une situation de haute indépendance matérielle. Pour expliquer Necker ministre des finances, il faut donc tout d'abord expliquer Necker opulent banquier.

Arrivé à Paris en 1750, âgé de 18 ans et muni pour tout pécule d'une recommandation à la Banque Vernet, Necker devait cette seule faveur aux relations que son père, professeur à l'Académie de Genève, entretenait avec la famille de l'un de ses collègues. S'initier à la pratique des affaires, gagner la confiance de son patron par son travail, son intelligence et sa scrupuleuse honnêteté, se rendre indispensable au point d'en devenir l'associé, fut pour Jacques Necker l'affaire d'une dizaine d'années. En 1762 son patron, en se retirant, lui laissa son fonds. Là-dessus Necker créa, avec un autre de ses concitoyens genevois, la maison Thélusson, Necker et C<sup>ie</sup>, qui devint bientôt la première banque de France.

La prospérité de cet établissement semble avoir été dû surtout à des spéculations heureuses sur les grains et sur les changes étrangers ainsi qu'à des opérations de crédit avec l'Etat. En 1772, après dix ans d'une activité fructueuse, à peine quadragénaire, Necker se retira des affaires. Il avait accumulé en une vingtaine d'années une fortune personnelle plus que suffisante pour ses besoins qui étaient demeurés assez modestes. Sans doute lui avait-il fallu beaucoup de travail, d'habileté et même d'âpreté au gain pour s'enrichir si vite. Mais une fois son indépendance matérielle assurée, Necker ne tarda pas à multiplier les exemples de son désintéressement et même de son indifférence à l'égard de sa fortune personnelle. Sa fille nous informe en ces termes de ses sentiments à ce sujet :

Il m'a souvent dit, écrit-elle, qu'il auroit fait une fortune immense, s'il n'avoit pas quitté de bonne heure le commerce, et s'il avoit pu se pénétrer de l'idée qu'une très-grande richesse l'eût rendu fort heureux. — Il m'a toujours manqué, me répétoit-il souvent, de désirer fortement ou l'argent, ou le crédit, ou la puissance; car si j'avois été passionné pour un de ces buts, les moyens de l'atteindre se seroient facilement présentés à moi. — Mon père avoit dans l'âme cette élévation et cette sensibilité qui ne permettent pas d'être ardemment ambitieux d'aucun des biens de ce monde; il n'aimoit vivement que la gloire. Il y a quelque chose d'aérien dans la gloire; elle formera, pour ainsi dire, la nuance entre les pensées du ciel et celles de la terre <sup>1)</sup>.

Qu'il nous soit permis, en interrompant un instant notre essai d'explication de l'ascension de Necker, d'ouvrir au sujet de sa position à l'égard de la richesse personnelle, une brève parenthèse.

<sup>1)</sup> M<sup>me</sup> de Staël, op. cit., p. 8.

Le désintéressement financier dont il fit preuve dans sa vie publique semble avoir inquiété presque autant que ses origines genevoises certains milieux de la cour. Représentant diplomatique de la République de Genève à Paris dès 1768, il avait toujours refusé toute indemnité à ce propos. Ce sacrifice, à vrai dire, ne devait pas être bien sensible à un riche banquier de Paris. Mais, ce qui est plus significatif, il se refusa toujours aussi à accepter la moindre rémunération et même la moindre indemnité pour les services inappréciables que pendant plus de sept ans, il rendit au roi et à la France.

Ce contraste entre les qualités auxquelles le banquier avait dû son rapide enrichissement et le désintéressement absolu qui ne cessèrent de caractériser l'attitude du ministre, est demeuré incompris de la plupart des commentateurs de son œuvre comme de ses contemporains. M. Stourm, dans l'ouvrage précité, n'intitule-t-il pas un de ses chapitres «Des contradictions du caractère de Necker»? Peut-être faut-il être Genevois pour comprendre une conduite qui s'explique parfaitement à la lumière de la morale calviniste dont l'insistance sur les vertus professionnelles est un des traits caractéristiques. Un banquier qui ne s'enrichit point n'est-il pas un médiocre banquier? Et un ministre qui s'enrichit n'est-il pas un ministre malhonnête? Necker, n'étant ni médiocre ni malhonnête, a donc pu, tout en se conformant scrupuleusement aux préceptes de l'éthique genevoise, s'enrichir comme banquier et se ruiner comme ministre sans que sa conduite soit pour cela le moins du monde contradictoire. Refermons ici notre parenthèse.

Si la richesse acquise au cours de sa carrière bancaire a assurément facilité l'élévation de Necker au ministère, elle ne suffit cependant pas à elle seule à l'expliquer. Il fallait en outre — et c'est le second élément de notre démonstration — qu'il ait au préalable rendu des services au Trésor. A ce propos nous savons qu'avant de devenir ministre des finances, il avait, à plusieurs reprises, approché du trône royal en la qualité à peine moins influente de prêteur. Voici deux citations de la biographie de Necker par son petit-fils qui nous éclairent fort opportunément à ce propos :

C'est ainsi qu'en 1759 Louis XV se vit réduit à emprunter sur les épargnes des gens de son écurie la somme nécessaire pour payer quelques dettes criardes. Dans un de ces momens difficiles, le trésor recourut au crédit de M. Necker: ce ne fut pas sans hésitation qu'il consentit à entrer dans ces opérations que les innombrables banqueroutes de l'état rendoient très-hasardeuses; mais une longue conversation avec le duc de Choiseul l'y détermina, et cette conversation suffit pour inspirer au ministre, tout-puissant alors, autant de goût pour l'esprit de M. Necker, que d'estime pour son caractère... <sup>1)</sup>.

Dans un de ces momens de crise où le banquier de la cour étoit à la veille de suspendre ses payemens, le ministre eut recours au crédit de M. Necker, qui, de concert avec de grandes maisons de Londres et d'Amsterdam, fit au trésor une avance de plusieurs millions. Le ton des lettres écrites à ce sujet par les chefs du trésor royal à M. Necker, mérite d'être remarqué. «Nous vous supplions, lui dit-on, de nous secourir dans la journée. Daignez venir à notre aide, pour une somme dont nous avons un besoin indispensable. — L'on est à la veille du départ pour Fontainebleau, lui écrit-on encore, mais tous les passeports ne sont pas expédiés, ils sont

<sup>1)</sup> A. de Staël Holstein, op. cit., p. XI.

entre vos mains, le moment presse, et vous êtes notre seule ressource: nous avons recours à votre amour pour la réputation du trésor royal <sup>1)</sup>.»

Ainsi que Necker l'avait reconnu dans un passage précité, un ministre des finances est apprécié dans la mesure où il «trouve l'argent». Or, il avait su se faire apprécier en cette qualité avant même d'être ministre, et sans doute cela n'a-t-il pas peu contribué à lui permettre de le devenir.

En troisième lieu la nomination de Necker s'explique par les relations que son séjour à Paris lui avait permis d'établir et par la notoriété qu'il avait acquise tant par son activité financière que par sa plume.

Représentant permanent de la République de Genève auprès du gouvernement royal dès 1768, il était en cette qualité *persona gratissima* au ministère des affaires étrangères de France. Le fait est attesté par l'incident suivant relaté par son petit-fils:

Ma mère raconte que le gouvernement genevois ayant envoyé un homme d'esprit à Paris, pour traiter en particulier avec M. de Choiseul, ce ministre écrivit à M. Necker: «Dites à vos Genevois que leur envoyé extraordinaire ne mettra pas le pied chez moi, et que je ne veux avoir affaire qu'à vous.» M. Necker disoit quelquefois que ce premier succès de sa vie politique étoit celui qui lui avoit causé le plaisir le plus vif <sup>2)</sup>.

Une autre circonstance qui valut à Necker la faveur de milieux influents tenant de près à la cour fut le rôle qu'il joua dans l'affaire de la Compagnie des Indes, à laquelle beaucoup de gens en place avaient confié leur fortune. En sa qualité de banquier, il en défendit en 1769 les intérêts, avant d'en assurer l'an suivant la liquidation à des conditions avantageuses.

Il faut compter aussi au nombre des causes de la notoriété dont jouissait Necker avant son élévation au ministère, son activité de publiciste. Son *Eloge de Colbert*, paru en 1773, témoignait d'une connaissance approfondie de l'action du grand ministre de Louis XIV. Son essai sur *La Législation et le Commerce des Grains*, publié deux ans après, lui attira les sympathies des nombreux adversaires du doctrinarisme des Physiocrates. Enfin, son *Mémoire sur la situation du trésor*, qui date de l'année même de son appel au ministère, permettait à ses avocats auprès de Maurepas et du roi de faire état de sa connaissance approfondie de la matière.

Il faut mentionner enfin les relations nombreuses que Necker devait au salon auquel sa femme présidait avec un soin jaloux. Il y aurait, il est vrai, beaucoup à dire sur le rôle de Suzanne Curchod, la charmante et très vertueuse épouse de notre financier. Qu'elle ait été corps et âme dévouée à son mari et soucieuse de sa carrière et de sa réputation, nul ne saurait le contester. Mais que sa discrétion et son habileté aient égalé son dévouement, c'est ce qui est beaucoup plus douteux. Toujours est-il que sans son concours Necker n'eût pas rencontré périodiquement à son foyer tout ce que le Paris des encyclopédistes comptait d'hommes d'esprit. Et si même le zèle parfois intempestif que déployait M<sup>me</sup> Necker au

---

<sup>1)</sup> Ibidem, pp. XIX, XX.

<sup>2)</sup> Ibidem, p. XII.

profit de son illustre époux en ait souvent fait sourire les témoins, il est bien probable qu'il a tout de même contribué à attirer sur lui l'attention de certains conseillers du roi.

Mais richesse et indépendance matérielle, services de prêteur rendus au trésor et notoriété mondaine et littéraire n'auraient certes pas suffi à faire du banquier genevois un ministre de la couronne, si l'état du trésor public n'eût pas été presque désespéré.

Dans l'ouvrage autobiographique intitulé *Sur l'Administration de M. Necker* par lui-même qu'il fit paraître après sa dernière disgrâce, Necker rappelle les diverses circonstances auxquelles il attribuait lui-même sa fortune. Après avoir invoqué ses diverses publications, dont il semble d'ailleurs s'être exagéré l'importance, il écrit :

Je ne dus pourtant le choix de S. M. qu'à l'état d'abattement absolu dans lequel se trouvait le crédit public. On l'avait vu dépérir sous l'administration des gens de robe, et l'on voulait faire l'épreuve des connaissances acquises dans une autre carrière <sup>1)</sup>.

Même aujourd'hui, où les moratoires et les suspensions de paiement de la part d'Etats importants n'étonnent plus, il est difficile de se faire une idée du délabrement des finances françaises à l'avènement de Louis XVI. Depuis la fin du règne de Louis XIV, en 1715, jusqu'à l'avènement de Louis XVI en 1774, cinq banqueroutes publiques étaient venus successivement ébranler et presque anéantir le crédit de l'Etat. Louis XV en avait bien conscience lorsqu'il fit sa boutade fameuse : « Cela durera bien autant que moi. » C'est donc comme une bouée de sauvetage au milieu d'une mer démontée qu'apparut aux yeux des naufragés de l'Etat français le banquier genevois qui, quelques années auparavant, était venu modestement chercher fortune à Paris.

## II. La politique et les doctrines financières de Necker

### § 3. Ses ministères

Il est peu de ministres des finances qui aient si abondamment commenté leur activité politique que Necker. Et il n'est guère d'écrivains financiers qui aient fourni une pareille carrière publique. Il est donc extrêmement facile de connaître sa politique financière et les doctrines dont il s'inspirait.

L'action ministérielle de Necker s'exerça de 1776 à 1781 et de 1788 à 1790. De ces deux ministères, dont le second eut peut-être plus de retentissement politique, le premier seul importe au point de vue financier. Pendant les cinq ans qu'il resta au pouvoir au début du règne de Louis XVI, il put vraiment donner la mesure de son talent. Non seulement son premier ministère eut-il une durée sensiblement plus longue que le second, mais encore il fut beaucoup moins dominé par des préoccupations d'ordre constitutionnel. Au sujet de son retour au pouvoir, au cours de l'été 1788, Necker écrivit trois ans après :

<sup>1)</sup> p. 6.

Lorsque je repris le timon des affaires, il n'y avoit pas cinq cents mille livres au Trésor-royal, toute espèce de crédit étoit anéantie, & je vis cependant qu'il falloit trouver plusieurs millions dans la semaine pour satisfaire à des engagements précis, ou à des dépenses dont le moindre retardement expose aux dangers les plus effrayans. Je franchis ces premiers pas, mais je rencontraï des difficultés sans cesse renaissantes, parce que les impositions de tout genre avoient été consommées à l'avance, parce qu'il existoit un grand déficit entre les revenus & les dépenses fixes, & principalement encore parce qu'il eut été disconvenable, sous tous les rapports, d'anticiper sur les fonctions des Etats-Généraux en recourant à des emprunts publics ou à toute autre disposition générale.

Ce fut donc en louvoyant, en usant de tous les ménagemens, de toutes les ressources circonscrites dans un petit cercle que je parvins à conduire sans brisure & sans échouement le frêle vaisseau de l'Etat jusques à l'ouverture des Etats-Généraux, terme que je considérois alors comme le premier signal du port de sauvement <sup>1)</sup>.

Le premier ministère de Necker retiendra donc seul notre attention ici. Dans l'histoire de l'ancien régime il n'en est certes aucun qui ait fait l'objet d'exposés aussi complets, de critiques aussi âpres et d'apologies aussi passionnées. Presque tous les chiffres publiés par Necker lui-même ont été contestés par ses ennemis et paraissent aujourd'hui, à l'observateur impartial, quelque peu contestables. Quatre faits cependant émergent certains du débat.

Le premier, c'est que le crédit de la France fut, au cours des cinq années de l'activité de Necker, consolidé plus qu'ébranlé. Les conditions auxquelles purent être placés les emprunts qu'il émit en font foi. Le fait est d'autant plus remarquable et plus méritoire que ces cinq années coïncidèrent avec celles de la guerre qui mit aux prises la France, marraine de l'indépendance américaine, et la Grande-Bretagne. Par l'ordre que Necker introduisit dans les finances et dans les comptes, par les économies qu'il imposa et par la vigueur avec laquelle il poursuivit la perception des impôts, il réussit malgré la guerre à rétablir l'équilibre financier du pays. Il semble même que, grâce à lui, le déficit annuel qui avait depuis si longtemps caractérisé la gestion des finances publiques ait fait place, en 1781, à un excédent effectif de recettes.

Le second fait incontestable fut la popularité immense et grandissante de Necker depuis son entrée au pouvoir et jusqu'à la Révolution. Les protestations et le dépit mêmes de ses ennemis en témoignent non moins que les manifestations spontanées de sympathie dont il fut l'objet à sa démission comme à sa reprise du pouvoir.

Un troisième fait ne paraît pas moins certain. La popularité de Necker ne fut vraiment due qu'à son action réformatrice. De nos jours où, dans tous les pays civilisés, le régime des impôts directs favorise la masse et pèse d'un poids exceptionnel sur les privilégiés de la fortune, un bon ministre des finances ne peut guère prétendre à la popularité. Il en étoit tout autrement à la fin de l'ancien régime. De tous les privilèges, les plus recherchés étoient d'une part les pensions et les rentes royales et de l'autre les exemptions et les immunités fiscales.

---

<sup>1)</sup> Sur l'Administration de M. Necker par lui-même, 1791, p. 30.

Alors qu'aujourd'hui la masse des citoyens, qui contribue relativement peu aux recettes directes de l'Etat, bénéficie le plus largement des dépenses publiques, sous l'ancien régime la situation était renversée. Les nobles et le clergé, c'est-à-dire les classes fortunées, s'étaient de plus en plus libérés de la charge fiscale qui pesait d'autant plus lourdement sur le pauvre peuple. Et, d'autre part, le trésor, parcimonieux lorsqu'il s'agissait de travaux ou d'institutions d'utilité publique, n'était généreux qu'au profit de la cour et de ses favoris.

Etendre l'assiette des impôts et réprimer les abus dans l'octroi des pensions et des faveurs de toutes sortes, c'était donc à la fois rétablir la prospérité des finances publiques et se concilier la confiance des masses laborieuses de la nation. C'était évidemment aussi s'attirer des haines dangereuses de la part des bénéficiaires des faveurs royales. Toute l'action réformatrice de Necker tendait à cette double fin. Pour réaliser son œuvre, il ne pouvait compter que sur l'appui de l'opinion.

C'est pour s'assurer cet appui, autant que pour améliorer le crédit de l'Etat, qu'il pratiqua la politique de large publicité financière qui constitue la quatrième et la plus incontestable caractéristique de son œuvre. C'est à lui assurément que revient la paternité de cette politique qui vise à associer la nation tout entière à la gestion des affaires publiques. C'est là qu'il faut voir l'élément à la fois le plus nouveau et le plus durable de son œuvre et celui qui contribua le plus puissamment à faire de lui l'idole du peuple. Il n'est pas étonnant que la publicité, démocratique dans son principe même, ait été dénoncée comme une mesure révolutionnaire par les défenseurs obstinés de l'ancien régime et par les bénéficiaires de ses abus. Mais il faut noter qu'acclamée en 1789, elle ne subit d'éclipse que sous l'Empire et que la Restauration même n'osa pas revenir à la clandestinité qui avait caractérisé la gestion des finances publiques avant Necker.

Enfin il paraît certain aussi que, si la cause du succès et de la popularité de Necker fut d'ordre financier, sa chute fut provoquée par des circonstances étrangères aux finances. Poussé par les événements et peut-être aussi par ses goûts personnels, Necker, après 1788, fit figure de réformateur constitutionnel plus que de restaurateur des finances. La France, qui avait accueilli avec des applaudissements presque unanimes les réformes fiscales du ministre de Louis XVI, lui a peut-être moins pardonné son origine étrangère lorsqu'il s'est enhardi à lui dicter sa constitution nouvelle.

#### § 4. La doctrine

Essayons maintenant d'exposer brièvement les principales idées financières de Necker. Elles se dégagent non seulement de son activité lorsqu'il était aux affaires, mais aussi de ses nombreux écrits.

Dès avant son avènement au pouvoir, il indiqua dans son *Eloge de Colbert*, en 1773, sa sympathie pour certaines des méthodes du grand ministre de Louis XIV. Il y eut là déjà l'affirmation d'une position doctrinale qui devait le mettre en opposition avec le libéralisme intransigeant des Physiocrates. Le fameux *Compte Rendu au Roi*, paru au terme de son premier ministère, fut pour Necker l'occasion non seulement d'exposer la situation financière du royaume, mais aussi

de formuler les principes directeurs de sa politique. Ces principes sont développés et plus amplement commentés dans les trois volumes De l'Administration des Finances de la France, publiés en 1784. Fruit des loisirs que son éloignement du pouvoir lui imposait, cet ouvrage est bien mieux qu'une apologie personnelle. C'est un véritable traité de finances publiques que praticiens et théoriciens trouveront aujourd'hui encore profit à consulter. Après sa retraite définitive, en 1791, Necker tenta de justifier son action dans un ouvrage nettement polémique <sup>1)</sup>. L'intérêt politique de ce livre l'emporte sur son intérêt financier. Il en est de même enfin des Dernières Vues de Politique et de Finance offertes à la nation française qui parut deux ans avant sa mort. Ce dernier écrit peut être considéré comme le testament du grand financier. Quoique les considérations d'ordre constitutionnel, qui ne sont pas de notre ressort, tiennent dans ce livre une plus grande place que les observations d'ordre financier, ces dernières méritent cependant de retenir l'attention. Travail de vieillesse — Necker avait 70 ans en les publiant — les Dernières Vues témoignent d'un détachement étranger à ses publications précédentes. Écarté définitivement du pouvoir et ayant abandonné tout espoir d'y revenir, Necker y expose sa doctrine avec une sérénité nouvelle.

C'est en puisant dans ses divers ouvrages que nous chercherons à présenter une vue synthétique de sa doctrine financière.

Pour Jacques Necker, comme pour tous les auteurs pour lesquels les finances ne sont pas un instrument de réforme sociale et politique, leur but est simple : assurer la prospérité de l'État en ménageant autant que possible les contribuables. Pour atteindre ce but, trois moyens peuvent être mis en œuvre : ne dépenser qu'avec discernement, imposer avec prudence, équité et modération, bien organiser le crédit public.

De ces trois moyens, Necker a fait un emploi très inégal au cours de sa carrière politique. Il a mis toute son énergie, toute sa fermeté et toute sa persistance à limiter les dépenses du royaume. Quant à l'impôt, il n'y a recouru que dans la mesure où la nécessité l'y obligeait. Il a réservé enfin ses meilleurs soins à l'aménagement du crédit public. Toute son œuvre de publiciste n'est, à cet égard, que le commentaire et la justification de sa politique. Examinons-la rapidement dans ses trois aspects.

Dès le début de son Compte Rendu au Roi, Necker expose non sans une légitime fierté les abus qu'il avait combattus pour réduire les dépenses publiques. La page que voici résume d'une façon saisissante son action réformatrice à cet égard :

Les mélanges d'état par des alliances, l'accroissement du luxe, le prix qu'il oblige de mettre à la fortune, enfin l'habitude, ce grand maître en toutes choses, avoient fait des graces qui peuvent émaner du Trône, la ressource générale; acquisitions de charges, projets de mariages & d'éducatons, pertes imprévues, espérances avortées, tous ces événemens étoient devenus une occasion de recourir à la munificence du Souverain; on eût dit que le Trésor royal devoit tout concilier, tout applanir, tout réparer; & comme la voie des pensions, quoique poussée à l'extrême,

<sup>1)</sup> Sur l'Administration de M. Necker par lui-même, 1791.

ne pouvoit ni satisfaire les prétentions, ni servir assez bien la cupidité honteuse, l'on avoit imaginé d'autres tournures, & l'on en eût inventé chaque jour: les intérêts dans les fermes, dans les régies, dans les étapes, dans les marchés de toute espece, & jusques dans les fournitures d'hôpitaux, tout étoit bon, tout étoit devenu digne de l'attention des personnes souvent les plus éloignées par leur état de semblables affaires. Indépendamment de ces Domaines de V. M., les échanges onéreux à ses intérêts, l'acensement favorable de terres en non-valeurs, ou la concession de forêts qu'on prétendoit abandonnées: enfin, venoient aussi les paiemens de faveur sur de pensions arragées, l'acquittement de vieilles créances, quelquefois achetées à vil prix, leur admission dans les emprunts, & tant d'autres manieres encore, toutes d'autant plus dangereuses, que pour de pareilles graces, le consentement même du Monarque n'étoit pas nécessaire; puisque sous la couleur de la justice, ou d'un arrangement d'administration, le Ministre seul pouvoit déterminer ces dispositions. Cependant ces formes une fois introduites, on sent aisément combien elles devoient plaire. L'obscurité prévenoit la réclamation publique, & l'apparence d'une convenue réciproque, déliroit encore du joug de la reconnaissance. C'est donc à ce genre d'abus, dont on ne peut mesurer l'étendue, que j'ai cru devoir opposer les plus grands obstacles. V. M., par son caractere, donne à cet égard tant de facilités à un Ministre honnête, que mon seul mérite est d'avoir secondé ses vues <sup>1)</sup>.

Il faut reconnaître que si le mérite du banquier genevois, du protestant d'origine bourgeoise s'attaquant aux privilèges des nobles de la cour de France, étoit considérable et si sa tâche étoit difficile par les obstacles qu'il devoit surmonter et les résistances qu'il devoit vaincre, elle étoit par ailleurs facilitée par l'immensité même des abus qu'il s'agissoit de combattre. De ces abus, souvent analysés et où tous les historiens s'accordent à voir une des causes principales de la Révolution française, Taine nous a laissé une image célèbre qu'il n'est pas inopportun de rappeler ici.

La France, écrit-il, ressemble à une vaste écurie où les chevaux de race auraient double et triple ration pour être oisifs ou ne faire que demi-service, tandis que les chevaux de trait font le plein service avec une demi-ration qui leur manque souvent. Encore faut-il noter que, parmi ces chevaux de race, il est un troupeau privilégié qui, né auprès du râtelier, écarte ses pareils et mange à pleine bouche, gras, brillant, le poil poli et jusqu'au ventre en la litière, sans autre occupation que de toujours tirer à soi. Ce sont les nobles de cour, qui vivent à portée des grâces, exercés dès l'enfance à demander, obtenir et demander encore, uniquement attentifs aux faveurs et aux froideurs royales, pour qui l'Oeil-de-bœuf compose l'univers, «indifférents aux affaires de l'Etat comme à leurs propres affaires, laissant gouverner les unes par les intendants de province, comme ils laissent gouverner les autres par leurs propres intendants» <sup>2)</sup>.

Si le bon palefrenier genevois n'a pas réussi à réformer complètement le régime de la vaste écurie française, évoquée par Taine, et si notamment il n'a pas réussi à assurer une ration suffisante aux chevaux de trait, il a tout de même — et c'est à la fois son mérite impérissable et une des causes indirectes de sa chute — limité celle des chevaux de race qui en épuisoient les ressources. De l'immense

<sup>1)</sup> Collection Complete de tous les Ouvrages pour et contre M. Necker, Utrecht, 1781, t. II, p. 30.

<sup>2)</sup> H. Taine, Les Origines de la France Contemporaine, Paris, 1904, t. I, p. 100.

et bienfaisant effort qu'il avait fourni, il garda un souvenir qu'il évoqua volontiers dans la suite de sa carrière. Voici en quels termes, par exemple, il vante les mérites de l'économie dans son Administration des Finances :

La mesure dans les récompenses, l'abstinence des grâces inutiles, la réforme des abus, le retranchement des dépenses superflues, tout s'enchaîne à une seule & même idée; idée vaste, mais simple, qui suffit pour guider les pas d'un administrateur qui peut fixer à l'instant sa détermination, & qui attache son cœur à tout, en rapprochant l'intérêt public des détails en apparence les plus isolés. Oui, j'oserois le dire, les plus petites économies prennent un caractère de grandeur & presque de majesté, lorsqu'on en lie les effets à ce pacte social dont la justice est le premier fondement. Enfin, c'est cette même idée qui sert encore à éclairer la bienfaisance. Comment, ai-je souvent entendu dire, comment pouvez-vous vous refuser à demander mille écus au Roi pour une personne dont l'infortune vous est connue! le trésor royal en sera-t-il appauvri? Oubliez un moment ce trésor royal, répondois-je, puisque vous n'y voyez qu'une accumulation d'argent dont vous n'examinez point la source: mille écus sont la taille de deux villages; jugez vous-même si la personne pour qui vous sollicitez, a droit à cette contribution. J'ai vu souvent que des rapprochemens de ce genre étoient & faisoient impression. Que seroit-ce donc si l'on avoit à comparer des sacrifices bien plus considérables, non pas à des besoins réels, non pas à l'intérêt qu'inspire toujours l'infortune; mais aux prétentions déréglées de la cupidité; mais à des abus tellement contraires à l'ordre de la Société, qu'il vaudroit mieux faire ces mêmes dépenses pour prévenir de semblables excès, que pour y satisfaire <sup>1)</sup>!

Il y revient encore dans ses Dernières Vues qui semblent inspirées pour une part par le spectacle de la prodigalité renaissante sous ses yeux après la tourmente révolutionnaire à la cour napoléonienne:

L'économie, écrit-il, devient une grande ressource à l'aide du tems; mais comme elle n'en est pas une pour un moment donné, on la voit presque toujours négligée par les administrateurs, qui examinent de loin en loin l'état des affaires, et souvent, eux-mêmes, ils font de l'esprit d'épargne un sujet de moquerie. Il faudroit leur rappeler, que cet immense trésor, dont l'aspect les rend si superbes est le résultat en grande partie de paiemens minutieux, et auxquels les agens du fisc ont mis une telle importance, qu'un paysan, en retard d'un écu de contribution, à vu sa chaumière occupée par un garnisaire. Certes, lorsque tous les détails pour recevoir sont suivis de si près, et avec tant de rigueur, est-ce uniquement pour dépenser qu'il est permis de les mépriser?

On néglige ainsi l'économie, en la considérant comme un mérite obscur, et l'on se trompe; car si les traits divers qui l'attestent n'ont jamais l'éclat d'un grand acte d'administration, le plus petit aussi suffit, quelquefois, pour annoncer l'esprit du Gouvernement, pour l'établir dans l'opinion, et pour valoir de l'estime au Chef de l'Etat: chacun de ces traits d'économie semble annoncer aux créanciers de l'Etat, qu'on veille à leur sûreté; et aux contribuables, qu'on voudroit les préserver de nouveaux sacrifices.

Il résulte aussi de l'économie une utile leçon pour toutes les personnes qui approchent de l'administration. Un grand exemple les habitue, par degrés, à considérer les revenus publics, les deniers de l'Etat, comme une richesse, dont on est

<sup>1)</sup> Jacques Necker, De l'Administration des Finances de la France, 1784, t. I, pp. 45 et suiv.

principalement redevable à la classe laborieuse de la Nation; et l'on éprouve une sorte de honte à vouloir recueillir, à grandes mesures, les fruits de tant de sacrifices, apportés par petites portions au trésor commun; et de n'offrir, le plus souvent, aucun échange, aucun bien dont on puisse faire usage pour l'Etat ou pour la Patrie <sup>1)</sup>).

Quant à la réforme de l'impôt, il est frappant de constater le peu de place qu'elle tient dans l'œuvre littéraire de Necker. Manifestement ce n'est qu'avec répugnance qu'il abordait un sujet moins sympathique à l'opulent banquier que l'économie d'une part et le crédit public de l'autre. L'impôt, pour lui, est un mal économique, puisqu'il en résulte un appauvrissement de la collectivité. Mais c'est de plus un mal politique, puisque c'est une cause d'impopularité pour le gouvernement. Les trois citations suivantes résument à cet égard la philosophie de Necker:

Il faut, pour ainsi dire, avoir parcouru tous les abus, avoir apprécié toutes les dépenses, avant de pouvoir dire avec sécurité: ce nouvel impôt qu'on me propose d'ajouter aux charges publiques, est un acte d'administration que la justice avoue <sup>2)</sup>...

Tant que la somme des impôts est modérée, il est au pouvoir de l'administration d'en régler les dispositions avec sagesse, la répartition avec équité, le recouvrement avec douceur; on peut établir des proportions où la différence des fortunes est exactement observée; on peut suivre de près tous les agents du fisc; on peut, en un mot, borner le mal de l'impôt à l'impôt même. Mais quand les tributs sont excessifs, quand ils passent seulement une certaine limite, la nécessité des rigueurs s'accroît avec la difficulté des perceptions <sup>3)</sup>...

Qu'on ne dise donc point que l'excès des impôts ne soit un grand malheur; c'en est un trop réel, & pour les peuples, & pour l'Etat, & pour le Souverain: aux peuples, on enlève ainsi l'un des plus grands biens de la société, la faculté de jouir à son gré des fruits de son travail; à l'Etat, on ôte une partie de ses moyens de prospérité; aux Princes, on ravit quelquefois cette fleur d'amour & de confiance de la part de leurs sujets, dont la jouissance est une des grandes consolations des peines du Gouvernement <sup>4)</sup>.

L'impôt était-il pour Necker le seul revenu normal de l'Etat ou admettait-il la légitimité et l'opportunité des revenus que la collectivité pouvait retirer de son intervention organisée dans la vie économique? C'est à ce propos que se pose la question du «socialisme» de Necker.

Si l'on consulte le «Wörterbuch der Volkswirtschaft» d'Elster, on trouve, non sans surprise, que ses rédacteurs, sous la rubrique de Necker, renvoient à l'article «Sozialismus und Kommunismus <sup>5)</sup>». En se reportant à cet article, on y découvre une analyse résumée de la critique de la propriété individuelle à laquelle Necker s'était livré dans son essai Sur la Législation et le Commerce des Grains <sup>6)</sup>. Certains auteurs ont estimé que cette critique

<sup>1)</sup> Dernières Vues de Politique et de Finance, offertes à la Nation Française par M. Necker, 1802, pp. 281, 282.

<sup>2)</sup> De l'Administration des Finances de la France, 1784, t. I, p. 45.

<sup>3)</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>4)</sup> Ibidem, p. 49.

<sup>5)</sup> Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena, 1898, t. II, p. 291.

<sup>6)</sup> Op. cit., pp. 552 et suiv.

les autorisait à compter le banquier genevois parmi les ancêtres du socialisme moderne.

Ils y étaient encouragés, d'ailleurs, par la complaisance que Necker avait marquée à l'égard de diverses interventions de l'Etat dans le cours de la vie économique, notamment en cas de disette. Déjà dans son *essai Sur la Législation et le Commerce des Grains* et encore dans ses *Dernières Vues*, Necker, se séparant nettement en cela des Physiocrates, recommande aux pouvoirs publics d'assurer eux-mêmes le ravitaillement du royaume. En cas de disette, écrit-il encore en 1802, l'Etat doit tout d'abord interdire l'exportation des grains. Si la crise s'aggrave, poursuit-il, «le Gouvernement... n'hésitera point. Il donnera de la confiance à des commissionnaires, en prenant à soi tous les risques, en leur fournissant des fonds, en les environnant d'une protection spéciale. Il dirigera leurs opérations <sup>1)</sup>.» En un mot, Necker se fait ici l'avocat de ce qu'en Suisse, au cours d'une campagne récente, on appelait le monopole du blé.

Mais malgré sa critique pénétrante de la propriété individuelle et malgré ses plaidoyers en faveur d'une intervention active de l'Etat dans la vie économique en cas de crise, il nous paraît cependant bien aventureux de compter Necker au nombre des précurseurs du socialisme. En effet, notre banquier, artisan de sa propre fortune avant d'être ministre des finances, témoin révolté des prodigalités publiques, n'a jamais manqué d'insister sur les mérites et les avantages de l'initiative privée. Ainsi, par exemple, dans le *Compte Rendu au Roi*, il préconise dans les termes suivants les locations des domaines royaux pour les mettre à l'abri de l'exploitation par les agents de la couronne :

Quelque zèle que l'on puisse attendre de la part des personnes qui veillent pour V. M. sur cette administration, il est impossible qu'elles égalent en activité l'œil pénétrant de l'intérêt personnel <sup>2)</sup>.

Pour Necker, donc, l'interventionnisme qu'il préconise en temps de crise, pour des raisons économiques, n'est jamais d'inspiration fiscale. Sans partager l'optimisme dogmatique des économistes de son temps ni leur foi aveugle dans l'harmonie naturelle entre l'intérêt privé et l'intérêt public, il n'est ni socialiste ni communiste. L'impôt reste bien pour lui la seule ressource normale des finances de l'Etat.

Si les vues de Necker sur l'impôt et les recettes budgétaires paraissent singulièrement sommaires, sa doctrine est d'autant plus riche en matière de crédit public. C'est ici que l'on retrouve le grand banquier qui, ayant beaucoup prêté à l'Etat, a admirablement appris et largement pratiqué l'art d'emprunter. Voyons tour à tour quels sont, selon Necker, le but du crédit public, ses modalités et ses conditions.

Sur le but du crédit, Necker se conforme à ce qui est aujourd'hui la doctrine classique. Il estime qu'en temps normal les impôts doivent suffire à faire face aux dépenses ordinaires. Seuls des événements extraordinaires, et notamment la guerre, justifient à ses yeux le recours à l'emprunt. Voici à ce sujet sa pensée telle qu'il l'a formulée dans le *Compte Rendu au Roi* :

<sup>1)</sup> *Dernières Vues de Politique et de Finance*, 1802, p. 315.

<sup>2)</sup> *Compte Rendu au Roi*, p. 52.

On voit bien qu'une exacte balance entre les revenus & les dépenses, est tout ce qu'il faut à un Royaume qui jouit du bonheur de la paix; il n'est point obligé de recourir à des emprunts, puisque ses revenus suffisent à ses besoins, & la confiance publique pourroit, en quelque maniere lui être indifférente; mais la guerre contraignant à chercher des secours extraordinaires, il faut trouver des capitaux pour y suffire; & comme les circonstances sont impérieuses, si le Crédit manque, les embarras naissent, une première opération forcée en entraîne d'autres, les besoins du moment luttent contre la justice du Souverain, l'Administration se trouble, & les effets du discrédit, peuvent quelquefois ressembler momentanément, au désordre & à la subversion entiere des Finances <sup>1)</sup>.

Malgré sa prédilection pour le crédit public, Necker ne s'est pas dissimulé ses dangers. Le pacifiste en lui se rappelle à ce propos au souvenir du banquier.

Jamais, écrit-il, on n'a pu connoître d'une maniere plus frappante qu'aujourd'hui, de quelle importance est le Crédit public; l'introduction de ce moyen de force n'est pas très-ancienne, & il eût été à désirer peut-être pour le bien de l'humanité qu'on ne l'eût jamais connu. C'est ainsi qu'on a pu rassembler dans un instant les efforts de plusieurs générations, & c'est ainsi qu'en accumulant les dépenses, on a porté les armées aux extrémités du monde, & qu'on a su joindre la dévastation rapide des climats brûlans, à tous les maux anciens & multipliés de la guerre.

Quoi qu'il en soit, ce nouveau genre de rivalité, ce nouveau moyen de domination une fois introduits, il importe à la puissance d'un Souverain de l'obtenir & de le ménager, ainsi qu'il est obligé d'entretenir de grandes armées disciplinées, quand les voisins qui l'entourent, déploient pareillement leurs forces militaires <sup>2)</sup>.

Condition de la guerre, le crédit public est donc dangereux, mais il n'existe aucun Etat qui, menacé des violences de ses voisins, puisse se priver d'y recourir.

Quelles sont maintenant les modalités qu'il faut prévoir pour permettre aux emprunts d'atteindre leur but? C'est dans le choix de ces modalités que se révélera le talent du financier. Aussi est-ce avec une complaisance évidente pour sa propre activité particulièrement heureuse en ce domaine que Necker déclare au roi que: «Le choix heureux des momens, la mesure des emprunts, leur forme plus ou moins piquante, sont des circonstances essentielles au succès <sup>3)</sup>.» Il revient sur cette idée dans ses *Dernières Vues*:

Il faudroit encore donner à cet emprunt tout l'attrait qu'il peut recevoir des formes, un mélange de perpétuel et de viager, un peu de hasard par voie de loterie, et les chances connues de bonne heure par un tirage général, comme on agit avec les gens qui évaluent peu l'avenir; et, en même tems cependant, une petite distribution de primes, attribuées annuellement par le sort à l'effet remboursable, afin d'en soutenir le prix.

...

Le mérite d'un emprunt ingénieux et attrayant est de faire sortir l'argent, que les capitalistes tiennent resserré, en attendant une occasion déterminée; et souvent on trouve telle une simple nouveauté <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>2)</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>3)</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>4)</sup> *Dernières Vues de Politique et de Finance*, 1802, pp. 290, 292.

Par son langage même, Necker montre qu'il est ici sur son véritable terrain.

En abordant l'étude des conditions de l'emprunt, le technicien des opérations de crédit l'ayant définitivement emporté sur le pacifiste, Necker devient proprement lyrique. Le fond de sa pensée apparaît clairement dans les extraits suivants, tirés de ses *Dernières Vues* :

Certes, lorsqu'on réfléchit sur les premières causes du crédit public, et sur sa noble origine, on ne peut se défendre d'un sentiment de dédain, en écoutant tout ce qu'on dit de petit sur un si grand sujet.

...

Nous n'aurions rien de plus beau, dans l'ordre social, que le crédit public.

...

Aussi, vous qui réglez en tel pays que ce soit, apprenez, que, pour établir un crédit public, il ne suffit pas de gouverner avec ordre toutes les parties de la recette et de la dépense, qu'il ne suffit pas encore d'être économe, austère et même refusant. Vous avez ces divers mérites, et vous vous étonnez, avec votre Ministre des finances, de l'état incertain du crédit; vous lui en demandez la raison, il ne peut vous répondre. Mais un véritable ami vous dirait, peut-être, que l'administration des finances n'est pas, à elle seule, l'origine du crédit; et que, sans y penser, vous pouvez nuire à ce crédit par un usage trop arbitraire de l'autorité. Vous sentez, vous même, qu'en promettant, dans vos édits, ou intérêt annuel, ou une succession de remboursements à des époques marquées, vous avez besoin de donner à ces mêmes édits le nom de perpétuels; que vous avez besoin même d'appeler irrévocable, la délégation destinée à servir de gage aux créanciers de l'Etat: mais admettroit-on, sans défiance, le sens que vous attachez à ces mots, si nonobstant un pacte social, nonobstant un statut constitutionnel, vous donniez une interprétation arbitraire aux lois protectrices de la liberté personnelle. Tout se tient, tout se rapproche dans la multitude des idées et des sentimens, qui forment le magnifique résultat, exprimé d'une manière si simple, la confiance publique <sup>1)</sup>.

Si Necker vante ainsi la beauté et la magnificence du crédit ainsi que la noblesse de ses origines, ce n'est pas seulement parce qu'il lui a dû ses plus beaux succès. C'est aussi parce que le crédit public est conditionné par tout ce qui lui paraît souhaitable et admirable dans l'ordre moral et politique. Plus un gouvernement sera honnête et économe, mieux la confiance des prêteurs répondra à ses appels au crédit. Mais l'économie et l'honnêteté sont, de plus, des vertus en elles-mêmes. Et plus un régime politique sera stable et respectueux des libertés des citoyens, et plus ces derniers se montreront empressés à lui confier leurs économies. Mais la stabilité et la liberté sont de plus les vertus suprêmes que Necker admirait par-dessus tout et dont il trouvait les meilleurs modèles dans sa chère Angleterre.

Voilà pourquoi aussi Necker s'est fait l'apôtre, le champion et l'initiateur véritable de la publicité en matière de finances publiques. Pour qu'un Etat puisse emprunter à bon compte, il faut qu'il inspire confiance au prêteur. Et pour que naisse cette confiance, il faut que l'Etat n'ait rien à dissimuler aux yeux de ses critiques les plus attentifs. Bien plus, il ne suffit pas qu'il n'ait rien à dissimuler. Il faut encore qu'il ne dissimule rien et voilà pourquoi la publicité est à la fois la

<sup>1)</sup> *Dernières Vues de Politique et de Finance*, 1802, pp. 273, 275 et 276.

condition nécessaire du crédit public et la preuve la plus certaine de la vertu politique. C'est au fronton même de son Compte Rendu que Necker exposa ses vues à ce sujet. Voici, en effet, le début de cet écrit fameux :

Sire,

Ayant dévoué tout mon temps & toutes mes forces, au service de V. M., depuis qu'Elle m'a appelé à la place que j'occupe, il est sans doute précieux pour moi d'avoir un compte public à lui rendre du succès de mes travaux & de l'état actuel de ses Finances.

Mais quelque prix que doive mettre un serviteur fidele à ce tableau de sa conduite, cependant j'eusse renoncé à cette satisfaction, & j'eusse réuni ce nouveau sacrifice à tant d'autres, si je n'avois pas pensé que la publicité d'un pareil Compte, & son authenticité, pouvoient être infiniment utiles au bien des affaires de V. M. Je ne sais même, si une semblable institution, devenue permanente, ne seroit pas la source des plus grands avantages. L'obligation de mettre au grand jour toute son Administration, influeroit sur les premiers pas, que fait un Ministre des Finances, dans la carrière qu'il doit parcourir. Les ténèbres & l'obscurité favorisent la nonchalance; la publicité au contraire ne peut devenir un honneur & une récompense, qu'autant qu'on a senti l'importance de ses devoirs, & qu'on s'est efforcé de les remplir. Ce Compte rendu, mettroit aussi chacune des personnes qui composent les Conseils de V. M. à portée d'étudier & de suivre la situation des Finances; connoissance importante, & à laquelle toutes les grandes délibérations doivent se lier & se rapporter.

En même temps, l'espoir de cette publicité rendroit plus indifférent encore, à ces Ecrits obscurs, avec lesquels on essaie de troubler le repos d'un Administrateur, & dont les Auteurs, sûrs qu'un homme d'une ame élevée, ne descendra point dans l'arene pour leur répondre, profitent de son silence, pour ébranler quelques opinions par des mensonges.

Enfin, & c'est ici une considération digne du plus sérieux examen, une pareille institution pourroit avoir la plus grande influence sur la confiance publique <sup>1)</sup>.

A cet amour de la publicité, qui est le trait distinctif de la politique et de la doctrine financières de Necker, il demeura fidèle jusqu'à sa mort. Dans ses Dernières Vues encore, nous trouvons cette déclaration où se résume et se combine la pensée du financier, du politique et du moraliste :

On auroit bien tort, en administration, de craindre de se montrer à découvert, tant qu'on n'est pas affranchi d'embarras. Le mal a presque disparu, quand on a le courage d'en donner la mesure, au lieu de l'envelopper de ténèbres. Ce n'est pas un modique déficit qui peut inquiéter une riche Nation; mais elle se détache de ses propres affaires, quand on cherche à lui en faire un secret. Allez donc droit en administration, droit en actions, en discours; toujours ainsi, et vous serez habiles <sup>2)</sup>.

Pour terminer cette rapide revue de la pensée financière de Necker, cherchons à définir l'idéal qu'il se faisait du parfait financier. Cela nous est d'autant plus facile que, comme nous l'avons vu au cours de ces pages, Necker, dans son œuvre littéraire, a beaucoup parlé de lui-même. A n'en pas douter, il ressemblait singulièrement à ses yeux à son propre idéal.

<sup>1)</sup> Compte Rendu au Roi, op. cit., p. 1.

<sup>2)</sup> Dernières Vues de Politique et de Finance, 1802, pp. 283, 284.

Toute l'introduction aux trois volumes de son Administration des Finances de la France est consacrée à ce sujet. Il insiste sur «la sagesse» qui doit être la qualité maîtresse du financier et sur «l'ordre dans la distribution de son temps et de ses occupations» qui doivent le caractériser <sup>1)</sup>.

Le désintéressement personnel doit s'allier à la sagesse et à l'ordre. «Si sa fortune, dit Necker, ou la simplicité de sa vie lui permettent de renoncer aux émoluments de sa place, . . . il devra le faire, ne fût-ce que pour rendre sa tâche plus facile <sup>2)</sup>.» Le désintéressement et la réputation de désintéressement permettront au financier «cette fermeté de caractère» qui est encore une de ses vertus nécessaires. Car, dit-il, «les courtisans jouissent des largesses du prince et le peuple de ses refus <sup>3)</sup>».

Voilà pour le moral. Quant aux qualités intellectuelles dont l'importance, à vrai dire, est moindre à ses yeux, il faut avant tout de la souplesse et une curiosité sans cesse en éveil. Il dit, en effet,

On ne peut jamais arriver à l'administration des finances qu'imparfaitement préparé, parce que cette administration est composée d'une si grande diversité de devoirs, qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y rendre entièrement propre. Aussi dans le nombre de ceux qu'on voit parvenir à ce ministère, les uns entendent particulièrement les détails de l'administration des provinces, d'autres les affaires contentieuses, d'autres les principes de commerce, d'autres la doctrine des impôts, d'autres le ménagement du crédit & les combinaisons de finance: tous ont besoin d'apprendre; & c'est par ce motif sans doute, que dans une grande administration, les qualités générales de l'esprit & la faculté de s'instruire sont un des secours les plus nécessaires & les plus efficaces <sup>4)</sup>.

Mais si utile, si nécessaire même que soit la vivacité intellectuelle aux yeux de Necker, il n'a jamais subordonné le moral à l'intellectuel. Bien au contraire. Il n'a cessé de proclamer la primauté du moral. Le passage suivant de l'Administration des Finances de la France le montre avec une force particulière:

L'on a quelquefois agité si un homme sans principes, mais qui réuniroit à de grandes lumières un esprit supérieur, n'étoit pas plus convenable à l'administration, qu'un homme vertueux, mais dépourvu de talents. C'est une question du nombre de celles qui ne peuvent jamais être soumises à une décision simple et absolue. Le défaut de morale peut être moins dangereux que le défaut d'esprit, dans les places où l'intérêt particulier de ceux qui les occupent, est uni nécessairement à l'intérêt public.

La conduite d'une flotte ou d'une armée, un plan de bataille ou de campagne, exigent du talent par-dessus tout: car, à moins de supposer le dernier degré de l'avilissement, la gloire et la fortune des généraux en chef sont tellement dépendantes de leurs succès, que toutes les combinaisons de leur ambition les dirigent vers leurs devoirs. Un négociateur aura bien des désavantages s'il n'a que de l'esprit; mais comme cet esprit même le conduiroit à feindre les vertus qu'il n'auroit pas, il pourroit quelques instans être plus utile à son Prince, qu'un ministre sans intelligence

<sup>1)</sup> De l'Administration des Finances de la France, par M. Necker, t. I, p. XXXV.

<sup>2)</sup> Ibidem, pp. XXI, XXII.

<sup>3)</sup> Ibidem, p. XCII.

<sup>4)</sup> Ibidem, p. XXXIV.

et sans dextérité. Enfin, un homme en sous-ordre, dans une administration circonscrite, & sous l'inspection d'un supérieur honnête & vigilant, rend quelquefois ses talens précieux, lors même que la délicatesse de ses principes n'y répond pas, parce qu'il est possible de le contenir ou d'accorder son intérêt avec ses devoirs.

...

Mais dans une administration telle que celle des finances d'un grand Roi, ou dans toute autre à la fois étendue, continuelle, & diversifiée; dans une administration surtout où la confiance publique est nécessaire, je n'hésite point à prononcer, qu'il n'est aucun talent qui puisse dédommager du manque de délicatesse & de vertu. Les connoissances, les lumières des autres peuvent secourir un administrateur médiocre; mais quel ressort portera vers le bien public, celui qui ne se croit lié à la société par aucune obligation?... Comment sur-tout un homme public, pourra-t-il inspirer l'amour du devoir à cette multitude de personnes qui doivent le seconder, s'il perd le droit de leur en imposer par son exemple?

...

Non, non, rien ne peut prendre la place des principes de morale, ni dans les Gouvernemens, ni dans la vie privée: ces principes sont le résultat d'une grande idée, religieuse pour les uns, respectable pour tous: l'homme est trop foible, trop peu clair-voyant, trop environné d'écueils pour qu'on puisse détruire les barrières qui l'arrêtent, & rompre les liens qui le contiennent. Ainsi la défense du bien public ne doit jamais être remise qu'à ceux qui en ont le zèle & qui s'en font un devoir <sup>1)</sup>.

Zèle, vertu, obligation, devoir, ces mots, qui reviennent constamment sous la plume de Necker, sont évidemment l'expression de sa philosophie personnelle. Aussi est-ce à cette philosophie qu'il faut remonter pour découvrir la source première des grands succès du ministre de Louis XVI. C'est par cette philosophie aussi qu'il s'apparente à sa cité natale.

Etranger à Genève, comme nous l'avons vu, par son ascendance paternelle, par toute sa carrière et par ses affections, c'est malgré tout dans le meilleur de la tradition genevoise qu'il a puisé ses qualités dominantes. C'est bien cette tradition civique et religieuse, faite de vertu républicaine et d'austérité calviniste qui lui a permis de devenir un grand serviteur de la France. C'est elle aussi qui a fait de lui un des premiers maîtres de la science des finances publiques que, par ses actes non moins que par sa plume, il a tant fait pour constituer et pour illustrer.

---

<sup>1)</sup> De l'Administration des Finances de la France, par M. Necker, t. I, pp. XXV et suiv.