

1814 : LA BANQUE DE FRANCE AU DÉFI DE SON INDÉPENDANCE

LA QUESTION CRUCIALE DE LA CONFIANCE

JEAN-MARIE THIVEAUD,

CONSEILLER HISTORIQUE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

En toute affaire de finance, la question cruciale est celle de la confiance. Pascal, pour lancer son pari métaphysique entre l'Infini et le rien, jette en l'air et à dessein une pièce de monnaie : « *Il se joue un jeu à l'extrémité de cette distance infinie, où il arrivera croix ou pile. Que gagerez-vous ?* » Blaise Pascal mise sur croix (face), vous pouvez parier sur pile, mais il faut parier. En ce milieu de xvii^e siècle, l'objet le plus symbolique du gage est la monnaie. Et cette pièce de monnaie en suspens traduit totalement l'acte de confiance qu'est le fait financier.

Dans l'article qu'il consacre, dans ce même numéro, à l'indépendance des banques centrales, Michel Aglietta expose ce qu'il appelle « la légitimité de la monnaie » et il souligne, avec son expérience et son talent d'économiste, un ensemble de données fondamentales que viennent rejoindre les approches de l'histoire et de l'anthropologie qu'exprime ici aussi Marc Shell¹. Koichi Hamada et David Porteous, eux aussi, mettent en lumière cette question cruciale de la confiance comme l'une des conditions de vie de tout système monétaire national ou unifié entre plusieurs pays. Nous constatons tous cette nécessité, comme en 1814 le gouvernement français le rappelle aux banquiers et rentiers, il reste encore à l'expliquer. La recherche est ouverte pour de bonnes années.

Dès lors qu'un homme, quelque part sur la rive de l'Indus, de l'Amazone ou des mers australes, s'est trouvé dans la nécessité de gager, un beau matin, le rapport qu'il voulait entretenir avec les dieux, les autorités supérieures, sur la rémunération d'un tiers pour valider sa croyance, dès cet instant finance et confiance ont été liées². L'apparition de la monnaie est secondaire à cet acte

1 Michel Aglietta, *L'indépendance des banques centrales, leçons pour la Banque centrale européenne*, in : *Revue d'économie financière*, n° 22, automne 1992.

Marc Shell, *L'argent et l'art, la question de la représentation dans la finance et l'art*, ibidem. Koichi Hamada et David Porteous, *L'intégration monétaire dans une perspective historique*, ibidem.

Voir aussi, Michel Aglietta, *Banque centrale et monnaie*, in : *Annales E.S.C.*, 47^e année, n° 3, septembre 1992.

2 Charles Malamoud, *Finance et croyance dans l'Inde ancienne*, in : *Revue d'économie financière*, numéro hors-série, la Caisse des dépôts — 175 ans, automne 1991. Jean-Michel Servet, *Occidentalisation du monde et*

de foi qui fonde le lien social et elle justifie de l'existence de ce bien collectif dont les cauris, les lingots, les billets ou les cartes bancaires seront le symbole, le gage que notre croyance est sûre et qu'elle a une valeur, gage que le sacrifice aux dieux sera efficace, gage enfin du retour au réel après cette escapade vers les cieux ou l'inconnu de l'avenir que constitue tout escompte.

Dès cet instant archaïque, la singularité du fait financier apparaît qui tient tout entier dans cette dynamique de la confiance, cette mise en suspens du doute qui, comme l'explique Marc Shell, anime le processus de la représentation, celui de l'art comme celui de l'argent.

Mais, chaque fois pourtant, depuis le prêtre qui reçoit la première gratification pour le sacrifice jusqu'à nos autorités modernes de régulation, en passant par les Juifs du Moyen Âge et les banquiers italiens, la conjugaison de la confiance et de la finance implique un intermédiaire, témoin et garant de la vérité de la relation. La figure, dans la théorie contemporaine, du « prêtreur en dernier ressort » a les mêmes racines antiques, elle n'a de signification que dans la sphère financière.

Héritier, en bonne anthropologie, de la fonction primitive et sacrée du prêtre, l'État, au fur et à mesure qu'il prend sa forme moderne, revendique cette position.

Aussi, lorsque l'on parcourt à grand pas l'étendue des siècles, il est aisé de repérer la constance de cette dialectique toujours entretenue, pour des raisons qui relèvent de l'anthropologie et que l'histoire constate, entre la finance et l'autorité régulatrice, l'argent et le droit, la monnaie et le Prince ou l'État³.

Parce qu'elle met en jeu, nécessairement, par essence, le mécanisme de la confiance qui exige la présence d'un autre, toute institution financière vit donc aux dépens de son indépendance.

Cette tension est particulièrement sensible en France et ses manifestations en sont très évidentes dans l'histoire si intimement mêlée des progrès concomitants de l'État et du système financier. Ce fragile équilibre se révèle ainsi en maintes occasions dans l'histoire des finances et, par exemple, dans la difficile naissance et durant les premières années de la croissance de la Banque de France⁴.

rencontre des imaginaires monétaires, in : *Comment penser l'argent ? textes réunis par Roger-Pol Droit*, Paris, Le Monde-éditions, 1992. Et aussi, du même, *Genèse des formes et pratiques monétaires*, Université de Lyon II, 1990.

³ M.-Th. Boyer-Xambeu, Gh. Deleplace, L. Gillard, *Monnaie privée et pouvoir des princes*, Paris, Éditions du C.N.R.S. et Presses de la F.N.S.P., 1986.

⁴ Sur la naissance et l'histoire de la Banque de France, en attendant les travaux qui célébreront son bicentenaire, voir : R. Bigo, *La Caisse d'escompte et les origines de la banque de France*, Paris, P.U.F., 1927 ; G. Ramon, *Histoire de la Banque de France*, Paris, Grasset, 1929. Les rares articles publiés depuis, voire tout récemment, reprennent ces deux auteurs, auxquels je me suis d'ailleurs reporté comme chacun. Mais, par exception, nous avons procédé à des recherches spécifiques dans les archives de la Banque de France, celles de la Caisse des dépôts, du ministère des finances et du ministère des affaires étrangères. Un matériau assez abondant attend des chercheurs courageux.

Pour ou contre une banque nationale en France

La question de l'existence d'une Banque centrale, ou comme on disait alors, d'une banque nationale, demeura plus d'un siècle l'objet d'un débat passionné en France, entre 1700 et 1800. La question centrale de la confiance est au cœur de toutes les discussions et explique, en large part, une pénible gestation d'un siècle.

Le projet proposé à Louis XIV, en 1701, par un agent du roi en Angleterre⁵, malgré les attentions des ministres et de Madame de Maintenon, resta sans lendemain. Les nombreux projets qui circulèrent entre 1702 et 1715, et notamment celui du banquier du Roi, Samuel Bernard, ne connurent pas de meilleure fortune. Leur échec ne tient guère aux prétendues réticences françaises devant la monnaie fiduciaire ni aux arguments économiques d'un soi-disant mercantilisme mais bien davantage aux risques fondamentaux qu'ils faisaient courir au régime politique. En deux mots, la confiance commune qui servait de moteur aux mécanismes du crédit, de la finance, de l'argent était strictement incompatible avec une monarchie absolue et de droit divin. La parole du Roi ne pouvait supporter cette suspension du doute qu'exige la confiance, cette relation intersubjective qu'elle engendre et qui place les partenaires sur un pied d'égalité. Comme le rappelle le proverbe : « la confiance ne se commande pas ». Samuel Bernard l'apprendra à ses dépens lorsqu'il fera faillite en 1709, le Roi-soleil n'étant tenu par aucun engagement.

235

La création de la Banque d'Angleterre, quelques années plus tôt, n'a pu se concevoir qu'après la chute du dernier Stuart et l'avènement d'une monarchie constitutionnelle. Les premières banques nationales, celles de Gènes et Venise, au xv^e siècle, celle d'Amsterdam un siècle plus tard, virent le jour dans des républiques.

Un lien essentiel se fait jour à nouveau dans les Temps modernes, reproduction de l'organisation inaugurale de la Rome antique, entre finance et démocratie.

En France, les valeurs politiques de l'Ancien régime, les règles même de la monarchie absolue interdisaient non seulement l'idée d'une institution financière indépendante ou celle encore d'une Banque centrale mais davantage finalement toute forme véritable de relation financière, parce que celle-ci est constitutivement fondée sur la confiance. Et l'on comprend ainsi, en négatif ou par le travers, le prix attaché par les Parlements, dans leur longue lutte du siècle contre la monarchie absolue, à contrôler et régir les finances publiques. Représentants du droit, de la loi et des intérêts des

⁵ Paul Harsin, *Crédit public et banque d'Etat en France du xv^e siècle au xviii^e siècle*, Paris, E. Droz, 1933.

⁶ Ils n'y parvinrent pas, sauf en une occurrence exemplaire, la création, en 1764, de la Chambre de liquidation de la dette publique dont la gestion fut, dix ans durant, confiée au Parlement de Paris.

peuples, ils entendaient, en bonne logique, intervenir, comme régulateurs et opérateurs, dans l'échange financier entre les Français et le Roi-Etat ⁶.

La mort de Louis XIV et l'instauration de la Régence, avec son inévitable affaiblissement du pouvoir réel et de son arsenal symbolique, autorisa la célèbre parenthèse du système de John Law, qui avait, dans les années précédentes, déjà essuyé plusieurs refus du Roi ⁷.

L'opposition au projet Law qu'exprime le duc de Saint-Simon, au sein du Conseil des finances, en 1715-1716, manifeste cette conviction absolutiste d'un impossible partage de la confiance entre le Peuple et le Roi.

La Banque générale de John Law reproduisait, pour une large part, le modèle anglais avec des innovations singulières qu'il voulait plus proches des mentalités et habitudes françaises et dont il voulut montrer la connivence avec les fondements du régime monarchique. Mais l'acharnement des plus légitimistes, l'arbitraire des princes de sang, autant peut-être que les erreurs techniques, eurent raison du génial joueur. La chute du Système écarta, pendant plus de cinquante ans, toute nouvelle initiative. Certes les mauvais souvenirs ont longtemps hanté les mémoires mais ils n'ont pas empêché d'innombrables financiers, mathématiciens, commis ministériels d'Etat de continuer de chercher une voie pour permettre à la France de se doter d'une banque publique. Chaque fois, ces projets que chaque ministre des finances jugeait utile et nécessaire se sont heurtés au mur de la raison d'Etat.

Sans doute, la Caisse d'escompte de Panchaud, en 1776, vint-elle tenter de remédier à cette carence du dispositif financier français. Les historiens, souvent, l'inscrivent dans le lignage de la Banque de France, ce que l'enchaînement des hommes et des idées peut, en effet, porter à croire. Mais lorsque l'on examine plus précisément les caractéristiques techniques de l'institution et les positions politiques, morales et scientifiques du moment, l'hypothèse de cette proche parentèle s'éloigne derrière les similitudes superficielles. Sa naissance et son enfance profitèrent de la présence au Contrôle des finances de deux ministres plus techniciens que politiques, Turgot et Necker, qui payèrent cher leurs idées que nous dirions aujourd'hui libérales.

Et, très vite, la Caisse d'escompte se trouve en butte aux appétits dévorants d'un Trésor royal obéré par les dettes et la question de l'indépendance de l'établissement dans ses rapports avec l'Etat agite les

⁷ En finance comme en art, l'on peut noter cette propension, ici à l'expression baroque, là à la créativité financière et au crédit, dans la périodes ou les régimes de pouvoir partagé. Sous Mazarin et la Régence d'Anne d'Autriche, fleurissent en même temps architecture italianisante, tontines et rentes viagères ; la Régence de Philippe d'Orléans permet John Law et le Roccoco, etc., l'observation est systématique qui trouve son corollaire inverse dans les expressions des arts d'Etat dans des systèmes despotiques ou totalitaires. Louis XIV encourage les colonnades de Perrault et s'interdit les emprunts, Napoléon se comporte semblablement en favorisant le néo-classicisme, la démocratisation et le crédit progressent ensemble au XIX^e siècle. Le XX^e siècle ne manque pas d'exemples, même dans les périodes les plus proches, nos années 80...

années 1780, politiquement et financièrement si tumultueuses. La crise financière de l'État emporta le régime avec la Caisse d'escompte et, malgré le caractère très secret des négociations, elle mit au défi les principes qui avaient fondé cette institution aux ambitions exemplaires. La Caisse d'escompte avait en effet gravé sur la médaille commémorant sa création une devise en forme de programme : Confiance et sûreté ; les faits et l'opinion vinrent tôt la convaincre d'une publicité mensongère dont le véritable responsable était le Roi.

Que la confiance règne !

Le crédit exige que « la confiance règne », mais dans une monarchie absolue, seul règne le Roi.

Un bref extrait d'un rapport de Vergennes à Louis XVI, en 1781, me paraît illustrer clairement ce dilemme fondamental, dans des termes identiques à ceux de Saint-Simon, au début du siècle. Vergennes, à cette date, est encore et seulement ministre des affaires étrangères, avant de cumuler bientôt le Conseil des finances et la place de Premier ministre. Dans son rapport expressément consacré au fameux « Compte rendu » de Necker, il réclame le départ du ministre des finances et expose sa vision de l'ordre financier à la Française. Pour lui, la Banque d'Angleterre est le parangon des vices de l'ennemi héréditaire et les pratiques financières respectives mesurent l'abîme qui sépare les deux pays. « *L'exemple de l'Angleterre qui publie ses comptes est pris chez un peuple inquiet, calculateur, égoïste. Son application à la France est une injure faite au caractère national, qui est sentimental confiant et tout dévoué à ses Rois... Si les principes anglais et genevois s'introduisent dans notre administration, Votre Majesté doit s'attendre à voir commander la partie de ses sujets qui obéit, et la partie qui régît prendre sa place ou la partager.* »⁸ Tout est dit, l'on ne saurait concevoir une quelconque négociation contractuelle avec le Roi, l'État de droit divin et ces thèses trouvent immédiatement leur corollaire pour tous les domaines de la dette et du crédit publics. La confiance des féodalités, celle des monarchies absolues est subordonnée à l'allégeance, la notion de créance ne tient pas devant la parole du Roi.

237

Comme le raconte Chamfort : « *On compte cinquante-six violations de la foi publique, depuis Henri IV jusqu'au cardinal de Loménie inclusivement. M.D... appliquait aux fréquentes banqueroutes de nos rois ces deux vers de Racine*

Et d'un trône si saint la moitié n'est fondée
Que sur la foi promise, et rarement gardée »⁹.

⁸ in : Jean-Louis Soulavie, *Mémoires historiques et politiques du règne de Louis XVI*, Paris, an X (1806), t.IV, p. 149-159.

⁹ Sébastien Chamfort, *Caractères et anecdotes*, in : *Œuvres complètes*, Paris, an III.

Lorsque Tocqueville explique comment les affaires de finance ont mis à bas l'Ancien régime et provoqué la Révolution, il atteste encore une fois cet accord impossible sous peine de lèse-majesté, sous peine de mort du Roi.

Après juin 1789, l'instauration de l'Assemblée nationale, l'adoption d'une constitution parlementaire, l'avènement du Peuple souverain semblent ouvrir enfin le champ d'une véritable politique financière, les voies de l'amortissement et du crédit, par le pouvoir de la confiance publique.

Mirabeau, Condorcet, Brissot, Clavière, Talleyrand, Sieyès, Dupont, Lecoulteux, Delessert, publicistes et banquiers qui ont mis le feu aux poudres, dès 1787, en agitant la place financière, font assaut d'éloquence et de savants raisonnements. Malgré ou à cause de la crise économique et monétaire, les révolutionnaires parlent sans cesse d'argent. Au grand jour ou en sous-main, les échanges financiers sont incessamment présents et dans tous les camps. Danton ou le baron de Batz, Perregaux ou Hébert, tous, royalistes ou sans-culottes manient, comme jamais, finance et politique.

On connaît ainsi l'importance du motif de la banque nationale dans toutes les discussions politiques de la première Révolution, aux cours desquelles la Caisse d'escompte continue de servir de preuve ou de contre-argument¹⁰. Pourtant, dans les années 1789-92, aucun des innombrables projets élaborés par des citoyens zélés et anonymes, par les députés ou par les bureaux de l'administration, ne connut la moindre réalisation ; nul établissement de crédit, ni *a fortiori*, la Banque centrale ne virent le jour durant la Révolution.

Le Directoire, avant de proclamer la banqueroute, laisse naître toutefois deux établissements, rejets de la Caisse d'escompte de Panchaud, la Caisse des comptes courants en 1796, la Caisse d'escompte du commerce, l'année suivante. Leurs liens avec l'Etat sont aussi insignifiants que leur existence fut éphémère.

Mais la quête du Graal, de la Toison d'or ou de la corne d'abondance des fables n'est pas ralentie. Les survivants des années de sang conservent le flambeau de la course, Lecoulteux, Perregaux, Sieyès, Gaudin joueront, naturellement, les bonnes fées autour du berceau de cette banque nationale mythique.

On connaît, également, l'entreprise financière de Bonaparte : la fondation, en l'an VIII, de la Caisse d'amortissement, celle, six mois plus tard, de la Banque de France, le 13 février 1800. La part de l'Etat au capital social fut portée par la Caisse d'amortissement, avant même la création effective de la Banque, par un arrêté consulaire du 18 janvier 1800 qui prescrivit également la conversion en actions des cautionnements fournis par les receveurs généraux. Ainsi commence l'enchaînement. Ces deux seules décisions

¹⁰ J.M. Thiveaud et A. Doppia, *Les projets de banque nationale au début de la Révolution*, in : *Revue d'économie financière*, n° 10, automne 1989.

prénatales signent la présence de l'Etat aux côtés de la Banque de France. D'après son statut officiel, cependant, le nouvel établissement, quoique muni de certains privilèges octroyés par l'Etat, conserve une totale indépendance de droit et ne jouit d'aucun monopole ; pour l'observateur, les liens se bornent à des relations d'affaires. Et, dès le 3 juillet 1800, en effet, la Banque intervient pour le compte du Trésor qui la charge du paiement des arrérages de la dette publique. La crise de 1803 et les tensions avec l'Angleterre conduisent à un plus étroit rapprochement et Bonaparte concède, alors, à la Banque de France le privilège provisoirement exclusif de l'émission des billets de banque.

Au vrai, Bonaparte Napoléon n'est point friand des choses financières, il se méfie du crédit, déteste l'emprunt et préfère le butin au numéraire. En mathématicien des Lumières, il rêve d'un Système général de finances mais, en bon tyran, il ne peut imaginer un système de relations sociales reposant sur la confiance mutuelle. Cette contradiction donne à sa politique financière son caractère d'inachèvement qui contraste avec la durable perfection de tant d'autres de ses institutions et monuments. Par chance, son étoile guerrière lui permet, pendant plus de dix ans, de se nourrir sur la bête, au gré des batailles et des conquêtes.

En créant la Caisse d'amortissement et la Banque de France, il était surtout soucieux de remettre de l'ordre géométrique dans un tableau financier confus et désastreux et de s'attirer, accessoirement, la clientèle politique des rentiers et des manieurs d'argent.

La phrase célèbre de Bonaparte, lors de la création de l'établissement : « Je veux que la Banque soit dans la main du gouvernement mais qu'elle n'y soit pas trop ! » exprime l'ambivalence de son programme. En 1806, il ne prendra pas même de gants.

La première existence de la Banque sera donc paisible et le pouvoir presque indifférent¹¹. Les relations d'affaires avec le Trésor se poursuivent et si l'ingérence de l'Etat n'est pas juridiquement fondée elle s'exprime de plus en plus douloureusement dans les faits, au fil des années. La Banque soutient seule la crise des années 1803-1805 et en paie les frais violemment à la fin de l'année 1805, entre la baisse vertigineuse de l'encaisse et la révolte d'un public qui exige les remboursements.

Cette situation très éprouvante entraîna une révision des modalités de fonctionnement de l'établissement, et dans ses rapports avec l'Etat notamment. Les liens se resserrèrent impitoyablement. La loi du 22 avril 1806 apporte au régime de la Banque de France des changements importants et, au-delà des transformations de la structure du capital et des modes de gestion, elle modifie la nature de son administration. Le pouvoir exécutif

¹¹ Zheng Kang, *Circuit à long terme et système monétaire, 1800-1867*. in *Revue d'économie financière*, numéro hors-série, la Caisse des dépôts — 175 ans, automne 1991.

exercé, depuis six ans, par le comité central des actionnaires passe aux mains d'un Gouverneur et de deux sous-gouverneurs nommés par le chef de l'Etat. Armé du droit de veto, le gouverneur dirige clairement le conseil des 15 régents, dont trois sont des receveurs généraux nommés par le gouvernement.

L'emprise de l'Etat, quoique discrète, était scellée solidement et l'établissement avait cessé d'être, même dans l'apparence du droit, indépendant. La France de ce temps aimait colliers et rubans et les désirs de l'Empereur étaient une assurance.

Le symbole visible de la dépendance

La crise financière qui accompagne les revers politiques et militaires de Napoléon ébranle fortement la position de la Banque. En 1814, pour 45 millions à vue dans la circulation, l'encaisse métallique se limitait à 14 millions et les réserves en rentes sur l'Etat perdaient toute valeur avec la dépréciation galopante des cours. La Banque a pourtant été capable de sauvegarder son équilibre et cette prouesse renforce d'autant ses aspirations à négocier pied à pied avec le nouveau gouvernement.

Ainsi, la chute de l'Empire et l'avènement de la première Restauration, en 1814, vinrent nourrir aussitôt de grandes espérances dans les rangs des régents et des actionnaires de la Banque. Le gouverneur Jaubert, parti à Blois, avec l'Impératrice, le Conseil de régence voulut en profiter pour faire supprimer cette fonction. Jacques Laffitte fut désigné gouverneur provisoire dès la prise de pouvoir de Talleyrand, avant même l'abdication de Napoléon. Les conditions de cette nomination dérogeaient à la loi de 1806 et Laffitte, prudent, assortit son accord de plusieurs conditions, garantissant sa liberté personnelle. Le Conseil général de la Banque fut persuadé que le nouveau régime voulait donner à la Banque un statut différent et indépendant.

Le Conseil organisa aussitôt une commission d'étude pour la réforme de la Banque qui prépara un projet de texte législatif, dans l'idée que la loi de 1806 était, de fait, frappée d'abrogation.

Outre les modifications apportées à la constitution du capital et à l'organisation territoriale, la question de la nomination du gouverneur et des sous-gouverneurs semblait à tous la plus cruciale. Elle était le symbole visible de la dépendance et si l'on admettait quelques contraintes administratives en échange des privilèges accordés à la Banque par l'Etat, la direction des affaires devait demeurer autonome et les mandataires être élus, annuellement, par l'Assemblée générale des actionnaires.

Lorsque Laffitte remit les résultats de ces travaux à l'abbé Louis ministre des finances, à la fin de l'été 1814, ce dernier s'emporta.

Le marquis de Jaucourt, ministre intérimaire des Affaires étrangères,

tandis que Talleyrand est au Congrès de Vienne, adresse à celui-ci les nouvelles de la capitale. Il écrit ainsi, le 30 septembre 1814¹² :

Une autre discussion aussi fâcheuse s'est élevée entre la Banque de France et le Ministre des Finances. Le Baron Louis, après avoir éludé longtemps de répondre à toutes les propositions confidentielles que lui faisaient les Régents de la Banque, de rapport avec la loi du 22 avril 1806 qui place la Banque sous la tutelle du Gouvernement, le Baron Louis, oubliant ses principes passés, si souvent et si longtemps manifestés dans tant de réunions de Banquiers, oubliant tout ce qu'il avait promis à Laffitte, la conduite de celui-ci, l'amitié qui les unissait, à chaque idée, et pressé de déclarer ses intentions, il a dit aux Députés de la Banque : « Vous voulez être indépendants, vous ne le serez pas ; vous aurez un Gouverneur et je vais en nommer un autre que celui qui occupe cette place. » Le ton de despotisme, cet oubli des principes les plus incontestables, ont indigné les Régents. Le Conseil a arrêté hier à l'unanimité, de convoquer une assemblée extraordinaire des actionnaires. La résistance du sous-gouverneur a été vaine. On proposera à cette assemblée de s'adresser à la Chambre des Députés pour obtenir le rapport de la loi du 22 avril 1806. Il y a à cet égard unanimité de vœux dans la Banque et le Commerce. Le discours qui sera lu à l'Assemblée générale contiendra des faits graves qui prouveront les funestes effets que l'influence du Gouvernement a eu sur l'Etablissement depuis 1806. (La Banque a perdu réellement depuis cette époque 11 millions de francs).

Ce discours sera d'abord communiqué au Ministre des Finances qui pourra encore, s'il le veut, arrêter le recours à la Chambre des Députés. La proposition du Ministre est celle-ci : « Vous devez servir le Gouvernement, quand et autant qu'il vous le demande. »

Celle de la Banque est celle-ci : « Nous servirons toujours le Gouvernement mais il faut que ce soit d'après notre volonté et non d'après la force ; le Gouvernement s'en trouvera mieux. »

Cette affaire occupe encore bien désagréablement les esprits.

Cet événement qui défraie la chronique parisienne, durant l'été de la première Restauration, exprime merveilleusement cette constance des Etats, quelle que soit la forme des gouvernements, même quand ils affichent un penchant à la démocratie, à ne jamais vouloir l'indépendance de la finance.

L'abbé Louis semble surprendre son monde en adoptant une attitude digne des abus autoritaires de l'Empire. En vérité, il reproduit seulement les principes qui animaient, dans l'été 1789, les débats de ses protecteurs et amis, Mirabeau, Clavière et Talleyrand, lorsqu'ils examinaient à l'Assemblée les projets de banque nationale. En fait, l'élément essentiel de la dispute entre le ministre et la Banque porte, évidemment, sur le mode de nomination du Gouverneur et des sous-gouverneurs mais il se double d'une exigence supplémentaire lorsque Louis réclame le droit de réduire, en cas de besoin, les escomptes de la Banque.

¹² Archives du Ministère des affaires étrangères, Mémoires et Documents, France, 681, ff. 17-21. Matthieu de Oliveira, chercheur à la Mission des travaux historiques de la Caisse des dépôts, a effectué les recherches archivistiques. Merci à lui.

Le gouverneur provisoire et le Conseil transigeant, acceptèrent le principe des demandes de Louis mais obtinrent, en contrepartie, son accord pour soumettre la réforme à l'Assemblée générale des actionnaires, preuve des bonnes intentions démocratiques du gouvernement et piège possible pour contrecarrer ses plans.

Les archives de la Banque de France conservent les traces de ces attentes et de ces inquiétudes et les textes ci-dessous, pour certains inédits, éclairent cette joute inégale entre la Banque et l'Etat dont nous savons, aujourd'hui, après deux siècles d'expérience, quel devait être l'inéluctable gagnant. Je les livre au lecteur comme un témoignage, presque touchant, de cet apprentissage, si difficile que nous en retrouvons encore à présent les laborieux bégaiements dans les discussions professionnelles, des relations entre financiers et gouvernements. Ne nous hâtons pas trop de brocarder les naïves prévisions et les espoirs ingénus des banquiers romantiques¹³.

Le discours, prononcé à l'Assemblée générale des actionnaires de la Banque, le 15 novembre 1814 par Jacques Laffitte, au nom du Conseil général, témoigne de l'âpreté et des subtilités de cette controverse et du désir ambivalent d'indépendance et de régulation. Cette assemblée a donc été « *convoquée extraordinairement par la circulaire de M. le Gouverneur provisoire du 10 courant... pour délibérer sur les motifs que son intérêt commande de solliciter sur certaines dispositions des lois et décrets qui ont déterminé son régime* ».

« Messieurs, commence le gouverneur provisoire,

Le Conseil général ne vient point appeler votre attention sur quelques points nouveaux dans la théorie des Banques... Ce que le Conseil propose de solliciter de l'autorité souveraine est précisément ce que les actionnaires ont voulu eux-mêmes, en 1800, lorsque libres de leurs délibérations, ils arrêterent le régime organique de l'administration ; ce régime fut consacré par la loi du 24 germinal an XI (avril 1803), qui, sous d'autres rapports, porta atteinte à l'indépendance de la Banque.

La loi du 22 avril 1806 changea des dispositions dont l'expérience avait confirmé la sagesse. Nous venons demander que cette loi soit modifiée à son tour. Elle ne trouvera vraisemblablement point de défenseurs, ni dans le Gouvernement qui la rendit pour des causes qui n'ont jamais existé, ni dans le commerce qui attribue à son existence la privation des ressources qui devraient naturellement être créées pour lui, ni surtout dans les actionnaires dont elle a méconnu les droits et compromis les intérêts. Nous espérons au contraire que tous les esprits se réuniront à cette idée simple, que nous allons vous proposer, et qui sert de base à tous les instruments de crédit : l'indépendance de l'Administration et la surveillance de l'autorité. (...)

L'influence qu'une banque peut exercer sur les opérations financières d'un Etat et sur

¹³ Tous ces documents proviennent des Archives de la Banque de France et je tiens à remercier ici leur Conservateur pour l'aide diligente qu'il nous a apportée, dans de très brefs délais. Conseil général, Compte rendu des opérations & Registre n° 12 des délibérations de l'Assemblée générale des actionnaires.

le crédit public, exige que le Gouvernement puisse s'assurer si les obligations que la loi lui a imposées sont fidèlement remplies. Sa prospérité tient à l'accomplissement de tous ses devoirs, à la conservation de tous ses droits. L'intérêt des Actionnaires est garanti par le choix, qui leur est réservé, des Gouverneurs, des Régents et des Censeurs. L'intérêt des porteurs de billets, c'est-à-dire, du public, doit être garanti par la surveillance de l'autorité supérieure. Le Conseil Général appelle cette surveillance au lieu de la repousser.

Les Censeurs en exercent déjà une pour les Actionnaires ; on a pensé qu'ils pouvaient être également chargés de celle du Gouvernement.

Afin que cette double attribution restât néanmoins dans une parfaite indépendance, on a proposé que les Censeurs fussent nommés par le Roi, sur une présentation de candidats choisis par les Actionnaires. (...)

On a supposé des Administrateurs peu prévoyants, ayant si inconsidérément développé les escomptes que leur réduction ou même leur suspension momentanée ne suffisant pas pour assurer sans interruption le remboursement des billets, ces Administrateurs s'obstinaient cependant à ne pas vouloir réaliser les valeurs disponibles, préférant manquer à leurs engagements. Dans ce cas, le Ministre veut pouvoir rappeler à la Banque que son premier devoir est envers le porteur de billets ; que, pour le remplir, il faut se résigner à tous les sacrifices, et que, si le Conseil s'y refuse, comme il peut s'y refuser, toute la responsabilité pèse sur lui.

Il fallait assurément avoir un exemple d'une semblable conduite pour admettre une pareille supposition ; malheureusement de nos jours cet exemple a été donné. Mais alors le Conseil n'était pas libre de son administration. »

243

Laffitte et les régents, forts de l'accord extorqué au ministre, davantage fortifiés par le nombre et la passion militante des 127 actionnaires présents, parlent plus haut et plus fort encore. L'on veut écarter « le joug d'un gouverneur, étranger par ses habitudes précédentes, aux connaissances nécessaires au succès de cette administration ».

Laffitte reprend : « attribuer la direction d'un établissement d'utilité publique, fondé avec les capitaux des particuliers, à des agents de l'autorité supérieure... c'est consacrer l'usurpation ».

Le procès-verbal de l'assemblée générale donne une conclusion plus paisible mais qui se veut aussi ferme.

Il ne s'agissait que de quelques expressions à changer ; on pouvait sans inconvénient délibérer article par article, mais il importe d'examiner l'ensemble et pour ainsi dire la couleur de la loi ; surtout sous le rapport de l'intervention de M. le Ministre qui pourrait être considérée comme inutile et peut-être comme dangereuse... L'article 4 relatif à la réduction du capital donne lieu à des réclamations sérieuses. On pense qu'elle doit être laissée à la prudence du Conseil, qui en déterminera l'époque et le mode. On se prononce vraisemblablement contre ce paragraphe qui subordonne cette réduction à l'autorisation du Ministre... L'article 24 portant que les Gouverneurs et Gouverneurs adjoints seront nommés sur une liste de présentation de six membres du Conseil général de la Banque choisis et présentés par lui comme condition donne lieu à cette question : pourquoi ne pourra-t-on prendre les candidats que parmi les membres actuels du Conseil général ? (...)

Les articles 41 et 42 donnent lieu à de longues observations : quelques membres en demandent la suppression et se fondent sur ce que ce sera à MM. les Censeurs à faire, soit d'après eux-mêmes, soit d'après les instructions du Ministre, toutes les réquisitions jugées nécessaires pour assurer le remboursement des billets. Ils pensent que ces articles ne doivent pas être présentés comme le vœu des actionnaires qui doivent se borner à s'y soumettre si le Gouvernement les consacrent par une loi.

M. le Président rappelle les motifs qui ont déterminé l'avis du Conseil général. Il prie l'assistance d'observer combien il est important de consacrer par la loi le droit de refuser, toute espèce de prêt, d'escompte ou emploi de fonds qui pourraient être demandés par le Ministre. Il fait remarquer que l'autorité du Ministre n'intervient que pour suspendre momentanément la perception des bénéfices, et non pour disposer des capitaux ce qui pourrait être considéré comme une violation du droit de propriété. Il ajoute que surtout il ne faut pas perdre de vue que toutes ces précautions ont été dictées par l'intérêt des porteurs de billets dont le remboursement à vue est la condition sine qua non du privilège accordé à la Banque. »

A l'issue de l'Assemblée générale, un nouveau projet de texte est retourné au ministre des finances, muni des amendements et augmentations arrêtés par les actionnaires.

« Article 4 : Le capital de la Banque est composé de 90 000 actions : chaque action de 1 000 francs en fonds primitif, et de plus, d'un droit d'1/90 000^e sur les fonds de réserve.

L'administration de la Banque aura la faculté de réduire le capital jusqu'à 45 millions, non compris la réserve proportionnelle afférente à ces 45 millions. L'époque et le mode de la réduction seront déterminés par le Conseil général.

Article 24 : Le Conseil général de la Banque présentera à l'Assemblée six candidats pour les fonctions de Gouverneurs et de Gouverneurs adjoints. Nul ne pourra être proposé s'il n'est pas actuellement ou s'il n'a pas été membre du Conseil général.

Article 41 : Le Ministre des Finances ne pourra exiger de la Banque ni prêt, ni escompte, ni aucun emploi des fonds. Il aura le droit d'empêcher toutes les opérations contraires aux dispositions de la loi. Il pourra inviter l'administration de la Banque à restreindre les escomptes lorsqu'il jugera cette précaution nécessaire pour assurer le remboursement des billets. Si le Conseil général croit ne pas devoir déférer à cette invitation, il sera tenu d'en faire connaître les motifs au Ministre, et sur une nouvelle invitation de la part du Ministre, le Conseil général sera tenu d'y déférer.

Article 42 : Si le Ministre jugeait cette précaution insuffisante, il pourra proposer les autres mesures qu'il croira nécessaires pour assurer l'exactitude du remboursement des billets. Il transmettra des propositions par écrit au Gouverneur qui sera tenu de convoquer immédiatement le Conseil général et de faire connaître au Ministre, dans le plus bref délai, le résultat de la délibération. »

Derrière le rempart des mandats reçus de l'Assemblée générale, Laffitte et les régents adressent, par ailleurs, une supplique au Roi, qui résume l'ampleur de leurs filiales espérances.

« Sire,

Le Conseil général de la Banque de France supplie V.M. d'accueillir favorablement le projet de modifications au régime actuel de l'établissement délibéré par l'Assemblée générale de ses Actionnaires.

Ce projet tend à rendre à la Banque tous ses éléments de prospérité sous lesquels elle avait d'abord été constituée.

Des lois subséquentes ont neutralisé ses éléments. Elle désire qu'une loi nouvelle les lui rende.

C'est la demande que met respectueusement au pied du trône au nom du Conseil général,

*Sire, le très humble, le très obéissant serviteur et fidèle sujet,
Laffitte, Gouverneur provisoire. »*

« *La légitimité de la monnaie* »

Quoique soucieux de donner des gages à l'Etat et de recevoir, en échange, des engagements sécuritaires, les dirigeants de la Banque veulent asseoir sur la compétence et la vertu des administrateurs la garantie d'un fonctionnement autonome et, partant, son indépendance. Pour plus de sécurité, dans ce premier régime constitutionnel qui prétend assurer les libertés publiques, ils cherchent l'appui du législateur. Napoléon, en 1806, avait bien placé l'établissement « sous le signe positif de la loi » mais la loi relevait d'une décision unique. La Charte de 1814, ce « pacte de confiance entre le Roi et la nation », comme le dit Louis XVIII, remet la loi entre les mains du public. Les régents vont donc soumettre, répondant aux volontés du gouvernement, le projet d'une loi modifiant le statut de la Banque. Préoccupés de demeurer extérieurs à l'appareil de l'Etat, en consacrant cette alliance entre la loi et l'argent, le droit et la finance, ce que Michel Aglietta nomme aujourd'hui la « légitimité de la monnaie », ils n'en résignent pas moins, ce faisant, leur aspiration à l'indépendance.

245

Sans doute sont-ils confiants dans les promesses de la Charte et fondent-ils leurs espoirs sur la première expérience en France d'un Parlement, imaginant que la force de la loi démocratique suffira à les prévenir des possibles excès du gouvernement. Certains aussi supposent peut-être que ce texte sera repoussé ou radicalement changé par les représentants.

Ils se précipitent, tête baissée, sous la domination d'un pouvoir politique, bien mieux au fait que ses prédécesseurs, Rois, Peuple ou Empereur, des mécanismes subtils qui unissent les finances et la puissance publique, au nom de la confiance. Le baron Louis se hâta de transmettre le texte de la Banque de France, transformé en officiel projet de loi, à la Haute assemblée. Déposé, le 26 novembre, sur le bureau de la Chambre des pairs, le texte fut présenté par le ministre¹⁴.

Son discours, en deça des aspects conjoncturels et techniques, établit nettement les principes qui guident l'Etat dans sa volonté, plus ou moins affichée mais toujours plus déterminée, de conduire et contrôler les affaires de finance. Le maître-mot qui justifie, depuis la plus haute antiquité, ce que

¹⁴ Les textes suivants sont extraits du recueil des Archives parlementaires. Chambre des pairs, Procès-verbaux des séances, session de 1814, Paris, P. Didot, 1814, T.II.

marchands et banquiers nomment volontiers ingérence, ils la craignent autant qu'ils l'espèrent ; le maître-mot, maintenant et toujours, reste bien : la confiance.

« Messieurs,

Le Conseil général de la Banque de France, composé d'hommes connus pour leur expérience en matière de commerce, sentait depuis longtemps que le régime de cet établissement ne reposait pas assez sur des principes conformes à l'indépendance dont il doit jouir.

Ce conseil a rédigé un nouveau plan d'organisation qui a reçu l'assentiment de l'Assemblée générale des Actionnaires.

Ce plan nous a été apporté pour qu'il soit converti en loi.

Nous l'avons examiné, et sur le compte que nous avons rendu au roi de la confiance due aux connaissances et aux bons principes de ses auteurs, S.M. nous a ordonné de le présenter à vos délibérations.

Elle a voulu vous rendre les premiers juges de ce projet afin de placer plus particulièrement les intérêts qui s'y rattachent dans la sauvegarde de vos lumières et de votre sollicitude.

Une banque est une institution qui ne prospère que par la confiance. Pour inspirer cette confiance, elle a besoin d'être dans une position qui, d'une part, la mette hors des atteintes du Gouvernement et qui de l'autre, la défende contre ses propres abus.

Elle doit donc jouir d'une juste liberté de ses opérations ; mais une force modératrice est nécessaire pour maintenir dans de sages limites l'exercice de cette liberté ; et s'il est besoin d'une surveillance qui en prévienne les écarts, elle ne peut se trouver que dans le Gouvernement.

Vous jugerez, Messieurs, si le plan que nous vous offrons établit suffisamment, entre la Banque et l'autorité, cette liaison délicate qui, en conservant l'indépendance de l'une, doit laisser à l'autre son action protectrice.

L'accord de ces deux prérogatives est indispensable ; vous déciderez s'il peut résulter de l'exécution du plan que nous vous soumettons.

Le jugement de la Chambre des pairs sera la plus sûre garantie, et le meilleur guide pour fixer sur cet important objet l'opinion du Roi et du Public. »

Les débats, au reste assez brefs, sont ouverts entre le 1^{er} et le 18 décembre 1814 et portent sur le double motif en contrepoint de l'indépendance et de la confiance.

« Pour remplir sa destination, explique l'un des pairs, un établissement de ce genre doit jouir de la confiance la plus entière, et il ne peut l'obtenir si son indépendance n'est pas garantie. Il doit encore trouver, dans la Loi qui le fonde, le principe de sa conservation. Argument auquel répond aussitôt un autre :

... Sans doute l'indépendance est nécessaire aux Banques ; mais cette indépendance est-elle bien compatible avec les privilèges accordés à la Banque de France et dont elle sollicite la confirmation ? Peut-elle être à la fois indépendante et privilégiée ? L'opinant ne craint pas de se prononcer pour la négative. Il entre même dans ses vues qu'une Banque privilégiée soit dépendante. Celle de France ne peut donc, ainsi qu'elle en manifeste l'intention, reconquérir son indépendance et conserver ses privilèges. » Un autre encore l'élève avec force contre le système d'indépendance annoncé par la Banque,

ystème qui lui paraît inconciliable avec les privilèges dont elle réclame l'exercice. Créer à volonté des signes monétaires, protégés par la Loi même, influencer par ses opérations sur la fortune publique, par sa faveur ou sa disgrâce sur le crédit et les fortunes particulières : s'étayer, d'un côté, de toute la force du Gouvernement, et se soustraire, de l'autre, de sa surveillance : telles sont les prétentions de la Banque. L'opinant examine si elles peuvent être accueillies ; s'il convient d'élever, au sein d'un Etat monarchique, un établissement dont la puissance pourrait un jour embarrasser le Gouvernement, et dont le crédit, rival du crédit public, parviendrait à l'anéantir, s'il reposait sur des bases moins solides...

Le vote intervient le 19 novembre à l'unanimité des votants. Si l'ensemble des concessions apportées par la Banque, notamment celles intéressant le Gouverneur, est accepté par le législateur, trois mesures absolument contraires à ses souhaits et à ses intérêts viennent consacrer le maintien et le renforcement de la présence de l'Etat. La réduction du capital relève de l'accord du ministre, celui-ci décide en outre des conditions d'emploi du fonds de réserve et, enfin, le Roi nommera lui-même les Censeurs.

Les espoirs cèdent le pas à la résignation, l'Etat garde le droit de contrôle, peut intervenir autoritairement en cas de besoin et veille au quotidien par l'intermédiaire du Gouverneur.

Les Cent-Jours, la seconde Restauration n'entraînèrent aucune modification au texte voté par l'éphémère Chambre des pairs de 1814.

Les liens d'attachement entre l'Etat et la Banque de France se sont peu à peu renforcés au fil du temps et de l'évolution parallèle du système financier et du système politique, jusqu'à la nationalisation de l'établissement, le 2 décembre 1945, cent-quarante ans exactement après la victoire d'Austerlitz qui consacra Napoléon tout-puissant.

Si l'expérience de 1814 fut désespérément funeste aux aspirations de la Banque de France, elle contribua, je crois, à fortifier et à perfectionner l'attitude et les règles de conduite de l'Etat et, partant, à favoriser l'heureux développement du crédit public et du système financier français pour près de deux siècles.

Après plus de six mois d'épouvantables discussions, la loi du 28 avril 1816 donnait enfin à la France, au terme de plusieurs siècles d'errances et d'erreurs, son premier code de finances publiques. Et il n'est pas indifférent de noter, à cette occasion, le soin apporté par le gouvernement et le législateur, à doter, au sein même de l'appareil financier d'Etat, les deux nouvelles institutions d'un statut d'indépendance. Cette décision qui peut sembler paradoxale, montre bien que l'Etat a, de longtemps, compris le lien étroit entre confiance et finance et qu'il sait créer dans son système les conditions du bon fonctionnement, indépendant cette fois, de ses propres institutions financières. Fer de lance de la restauration du crédit public et du rétablissement de la confiance, selon les mots du ministre des finances Corvetto, le couple jumelé de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations était placé à l'abri des vues arbitraires du

gouvernement, sous la surveillance et la garantie du Parlement, sous le contrôle de la Nation par ses représentants. Ce modèle singulier reproduisait l'exemple, un siècle plus tôt, de la Banque d'Angleterre ; il répondait en un lointain écho aux sages dispositions du roi-prêtre Numa, au berceau de la Rome antique, qui avait placé l'organisation de la cité et l'embryon d'Etat, sous la divine *Fides publica*, la confiance du Peuple, la foi publique. Mais les survivants de la tourmente révolutionnaire, les spécialistes de finances tout particulièrement, les Delessert, Liancourt, Louis ou Talleyrand, se souvenaient aussi que Mirabeau, Condorcet, Clavière, et malgré lui Necker, avaient, en confondant les Rois de tant de manquements à la foi publique, brandi la foudre de Jupiter.

A la fin de cette même année 1816, discutant le projet de loi de finances pour 1817, à la Chambre des pairs, François-René de Chateaubriand résume ce long compagnonnage entre finance et confiance, ces millénaires d'histoire politique et financière : « *Ce n'est point le gage matériel, c'est la morale d'un peuple qui fait le crédit public.* »