

CONFERENCE

« MOLLIEEN, l'un des créateurs de la Cour des comptes en 1807 »

Comité d'histoire de la Cour des comptes, 30 mai 2018

Jean-François Potton, administrateur civil honoraire, membre du comité d'histoire

Résumé

Né en 1758 à Rouen et décédé en 1850 à Paris, François Nicolas Mollieen est l'un des plus discrets et des plus remarquables des ministres du Premier Empire. Entré en 1778 au Contrôle général des finances, il fut associé à la création du mur des Fermiers généraux et à la rédaction du dernier bail de la Ferme générale de impôts en 1786. Rescapé de la Terreur, il dirigea une filature pendant la révolution, puis fut nommé en 1800, grâce au ministre des finances Gaudin, directeur de la caisse d'amortissement. Il y introduisit la comptabilité commerciale en partie double, et ses succès le firent remarquer de Napoléon dont il devint le conseiller financier. En janvier 1806, après une sévère crise boursière, il fut nommé ministre du trésor jusqu'à la fin de l'empire, et l'un de ceux qui participèrent à la création de la Cour des comptes en 1807. Sous la restauration, il fut pair de France de 1819 à 1848 et président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Il a laissé des mémoires d'un grand intérêt pour l'histoire des finances publiques, mais qui ne méritent pas toute confiance, notamment en ce qui concerne la création de la Cour des comptes, où il exagère son rôle.

Texte intégral de la conférence

Le Comité d'histoire a organisé depuis une dizaine d'années plusieurs conférences sur des personnalités qui ont été liées aux débuts de l'histoire de la Cour : Barbé-Marbois, bien entendu, dès le Bicentenaire ; Cambacérès, l'archichancelier de l'Empire, qui participa aux débats préparatoires à la création de la Cour ; Lebrun, l'architrésorier de l'Empire, ami et protecteur de Barbé, qui le fit nommer à la tête de la juridiction, et qui fut aussi l'un des protagonistes de la réforme (2015). Il y a eu aussi une conférence sur Cambon en 2016.

Aussi a-t-il paru judicieux au comité d'histoire de compléter cette galerie de personnages par l'un des plus discrets, mais aussi l'un des plus importants de la période impériale, au moins pour l'histoire des finances publiques. Sa discrétion, outre le fait qu'il n'était ni un illustre maréchal, ni un brave général, ni un grand politique comme Fouché ou Talleyrand, mais un ministre « technicien », n'a pas contribué à sa célébrité, qui est des plus réduites. Il n'y a pas de biographie de Mollieen, sauf quelques notices et éloges ; faute d'héritier, il y a peu de papiers de famille, et il n'est plus guère connu que par ses mémoires, dont nous allons reparler.

Nicolas François Mollien

Il est né à Rouen le 2 février 1758, et décédé à Paris le 20 avril 1850, à 92 ans, comme Barbé-Marbois, sous la Deuxième République alors présidée par le prince-président Louis Napoléon Bonaparte, avant le rétablissement de l'Empire de son oncle en 1852. Mollien était le dernier survivant des ministres du Premier Empire, et le prince-président lui a rendu visite quelques semaines avant sa mort. En souvenir des services rendus, et bien qu'il n'ait jamais eu rien à voir avec les Beaux-Arts, il donnera son nom à l'un des nouveaux pavillons du Louvre, le pavillon Mollien, du côté de la Seine, qui est aujourd'hui le siège de la direction du Musée du Louvre.

Il est le fils de Jacques Robert Mollien (1712-1794) un important marchand de Rouen, fabricant de passementerie, qui eut douze enfants de ses deux mariages, Nicolas François étant né de la deuxième épouse, Anne Madeleine Rose Cotelte (1726-1773). Ce père est très instruit, parle l'anglais, et a lu la littérature économique de son temps, notamment Adam Smith. Il suit de près l'instruction de son fils, en lui faisant notamment recopier sa correspondance commerciale, dès l'âge de neuf ans... A douze ans, il est envoyé à Paris dans un collège où il remporte chaque année des prix, ce qui attire l'attention d'un échevin de Paris ami de son père, qui le fait inscrire à seize ans, sur la liste des aspirants à un emploi au contrôle général des finances. Il retourne cependant à Rouen pour des études de droit, chez un avocat rouennais. Il y réussit si bien qu'il est envoyé à Paris pour un procès, où il rencontre le maréchal de Richelieu et un célèbre juriconsulte du nom de Gerbier, qui prévoit dès 1777 de grands bouleversements politiques et lui déconseille la carrière du barreau. Il rencontre également un banquier et spéculateur suisse du nom d'Isaac Panchaud, conseiller de Turgot, hostile à Necker, admirateur des finances anglaises, théoricien de l'amortissement, et qui avait créé une caisse d'escompte en 1776. Ces contacts lui permettent d'entrer, en 1778 à l'âge de vingt ans, dans les bureaux du contrôleur général des finances, Taboureau des Réaux. Il servira sous quinze contrôleurs généraux dans les douze années suivantes.

Aperçu de sa carrière

Elle est entièrement consacrée aux finances publiques, hormis une courte période sous la Révolution. Il restera au contrôle général des finances jusqu'en 1791, date à laquelle il obtient la place de directeur des domaines du département de l'Eure ; destitué en 1792, il prend la direction d'une filature de coton à Verneuil-sur-Avre, dans l'Eure. En mai 1793, le ministre Clavière, dont la probité est plus que douteuse, et qui finira mal, lui propose un emploi qu'il refuse. Arrêté avec les fermiers généraux en 1794, il est finalement libéré après Thermidor (dans des conditions très différentes de celles qu'il rapporte dans ses mémoires) et se retire dans l'Eure. Il refuse toute proposition du Directoire, et part en 1798, pendant la campagne d'Egypte, étudier le commerce et les finances anglaises, qui connaît alors une crise boursière sérieuse. Il ne reviendra en France qu'à la fin de 1799.

A son retour, Gaudin, le ministre des finances dès le 18 brumaire, qui le connaît depuis longtemps, car lui-même est un ancien du contrôle général des finances, lui confie la direction de la Caisse d'amortissement qui vient d'être créée. Il devient l'un des conseillers du Premier consul en matière de commerce, banque et finances, et il est nommé au Conseil d'Etat en 1804. En janvier 1806, Napoléon l'appelle le soir même de la disgrâce brutale de Barbé-Marbois au ministère du Trésor public, qu'il garde jusqu'en avril 1814. Il a alors 48 ans. Il reçoit le titre de comte d'Empire en 1808. Resté à l'écart sous la première restauration, il revient pendant les Cent-Jours, convoqué par Napoléon, à ses fonctions ministérielles, qu'il quitte au retour des Bourbons, sans être vraiment inquiété, sauf par un débat à la chambre introuvable en 1816, où les ultras voudraient le bannir du royaume avec Gaudin.

Mais une commission les disculpe et la chambre est dissoute... Il a cependant dû se justifier de son action par des brochures réfutant les accusations de malversations émises contre lui.

Il vit retiré, et refuse même le poste de ministre des finances que lui proposent le duc de Richelieu en 1818, puis Decazes en 1819. Mais Il accepte la même année la dignité de pair de France, où il sera un spécialiste influent et écouté. Il présidera la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, de 1819 à 1826 et de 1831 jusqu'en 1837, date à laquelle, âgé de 79 ans, il quitte progressivement la vie publique.

Il avait épousé en 1802, en secondes noces après avoir divorcé au début de la révolution d'une demoiselle Mignotte, Adèle Rosalie dite Juliette Collart-Dutilleul (1785-1878), qui avait 27 ans de moins que lui, et qui était la sœur de Jules Collart-Dutilleul (1790-1865), auditeur au Conseil d'Etat, qu'il fit venir près de lui en 1809, et qui sera conseiller maître en 1830, puis Procureur général près la Cour des comptes de 1846 à 1864. Le couple vécut heureux et n'eut pas d'enfants.

A sa mort, il laissa une fortune d'environ un million de francs-or, relativement modeste par rapport à celle de ses collègues, consistant en terres, en rentes et en immeubles. Il est juste de signaler qu'à la Restauration, il adhéra à la Société de la morale chrétienne, fondée en 1821 par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, laquelle luttait, entre autres, contre la peine de mort et pour l'abolition de l'esclavage.

Ses mémoires

Il en a commencé la rédaction en 1817, il y a consacré visiblement beaucoup de temps et de soins, grâce à l'abondante documentation qu'il avait conservée, notamment ses notes presque journalières et sa correspondance avec Napoléon, et les fait imprimer en nombre restreint en 1837 pour quelques amis. A leur demande, il les révisé et les publie en 1845, donc de son vivant, sous le titre de « Mémoires d'un ancien ministre du Trésor public », Elles seront rééditées en 1898, et dernièrement par l'IGPDE en 2016, pour le compte du comité pour l'histoire économique et financière de la France, avec un appareil critique. Deux tomes sur quatre ont paru. Le manuscrit original est perdu.

Ce document est très précieux à plusieurs titres : il comble le vide historiographique laissé par ses collègues : Barbé-Marbois, dont le Journal a disparu, n'a pas laissé d'écrit sur ses activités ministérielles, dont le souvenir lui était probablement un peu cuisant. Gaudin, qui a publié des mémoires très techniques et austères, portant surtout sur les impôts et le cadastre, ne fait que des allusions très brèves sur sa propre biographie. Ses successeurs, le baron Louis, Corvetto, Roy, n'ont rien publié et leurs papiers ont disparu, notamment dans l'incendie du ministère en 1871.

D'autre part, ces souvenirs dépassent le domaine étroit des questions financières : C'est toute sa vie depuis son enfance qu'il retrace, et toutes ses activités dans ses fonctions successives, avec le souci de les inscrire dans le contexte politique du moment, avec des analyses de la situation intérieure et internationale, économique, politique et militaire, de fréquents rappels de l'histoire financière depuis Sully, et ce d'une manière très vivante, qui en rend la lecture agréable. Il éclaire donc, avec des documents, un vaste pan de l'histoire de la France, surtout mais pas seulement financière, qui va du règne de Louis XVI à la Restauration.

Il y parle naturellement de tous les personnages sous lesquels il a servi, et bien entendu de Napoléon, Premier consul puis Empereur, auquel il voue une grande admiration, sans cacher ses erreurs et ses fautes. Le ton de l'impartialité et de la modestie, un peu affectée, la modération du jugement sur les

personnes, l'ampleur et la qualité des analyses, ont assuré le succès de l'ouvrage parmi les spécialistes, mais guère au-delà.

Il commence par dire qu'il ne sait pas si ce qu'il écrit sera publié, (on n'est pas obligé de le croire) et affirme qu'il fait pour lui seul ce qu'il appelle un « examen de conscience ». Examen qui le satisfait : « Je n'ai rien à désavouer de ce que j'ai fait ; j'ai laissé quelques traces qu'on n'a pas dédaigné de suivre. Plus je m'examine, plus je vois que toute ma vie me ressemble ; que je suis assez resté le même dans toutes les positions, et je le dois surtout aux devoirs publics dont j'ai été chargé : ils n'ont jamais eu pour but que le maintien des méthodes et des règles qui concourent à l'ordre public : la nature de ces devoirs est de ne pas changer, lors même que les circonstances et les gouvernements changent. » On sait que c'est le vent qui tourne, pas les girouettes... dans le dictionnaire desquelles il ne figure pas ! Avantage de la discrétion...

Les premières notices biographiques s'appuient sur ses mémoires, mais les historiens des finances françaises, comme Marcel Marion, auteur entre 1914 et 1931 d'une célèbre « Histoire des finances françaises depuis 1715 » en six volumes, sont plus critiques. Marion cite souvent un historien oublié, Léon de Lanzac de Laborie (1862-1935), oncle de notre ancien Premier président André de Lanzac, qui a publié en 1907 une série d'études sur « Paris sous Napoléon », dont une partie est consacrée au monde des affaires et de la finance. « *Quand furent publiés les mémoires d'un ministre du trésor public, ils obtinrent un succès vif et durable, que méritaient la lucidité et la bonne grâce de la narration, l'art consommé avec lequel des questions passablement ardues étaient mises à la portée du grand public. (...) On les a réimprimés, commentés, analysés, invoqués, sans prendre le soin d'en vérifier les assertions. Je m'étais jusqu'ici associé à l'opinion commune ; j'avais célébré l'indépendance de Mollien, défendant pied à pied les principes de l'orthodoxie économique contre le plus impérieux des chefs d'Etat. La lecture de sa correspondance vient de me convaincre que c'était là pure légende. Bien loin de s'opposer à la politique douanière ou financière de Napoléon, Mollien a exalté, encouragé, parfois suggéré des mesures qu'il devait rétrospectivement censurer. (...) Il demeure acquis d'ailleurs que Mollien fut un administrateur de premier ordre, probe, laborieux, vigilant : seulement il employa ses remarquables facultés à servir la politique napoléonienne, et non à la discuter, comme il s'en est vanté une fois devenu pair de France de la monarchie constitutionnelle (...) »*

Ces mémoires n'échappent pas, en effet, aux travers classiques des autobiographies : ce sont un plaidoyer, une défense et une illustration de ses activités et de ses mérites, certes réels, mais il ne dit pas tout. Il s'est parfois trompé, par exemple en prévoyant, comme beaucoup d'autres, que le cours forcé de la livre sterling, sous la forme des billets de la Banque d'Angleterre, entraînerait en 1799 une crise financière à l'instar des assignats. Elle ne s'est pas produite. Il ne dit pas un mot non plus, quoique cette affaire n'ait pas été de son ressort, sur la signature du traité de commerce franco-anglais conforme aux thèses libérales, négocié en 1786 par Vergennes, qui fragilisa l'industrie française, notamment textile, alors qu'il était du métier. D'autre part, la comparaison entre ses mémoires et sa correspondance ministérielle avec Bonaparte devenu Napoléon, désormais publiée, fait apparaître de fâcheuses distorsions au détriment de la vérité. Par exemple, il assure dans ses mémoires qu'il était opposé au blocus continental empêchant les marchandises anglaises de pénétrer en Europe. En fait, non seulement il l'a fait appliquer en ce qui le concernait, mais il a regretté que l'industrie française n'ait pas profité de ce nouveau marché de 63 millions de consommateurs pour étendre ses activités. Marcel Marion, qui admet ses succès, le qualifie « d'habile courtisan ».

De 1778 à 1799.

Ses travaux au Contrôle général sont ceux d'un chargé de mission. Il n'a pas de responsabilités opérationnelles. Il fournit des études et des rapports, qui sont rapidement appréciés et lus par les contrôleurs généraux eux-mêmes. Nous nous intéresserons à deux dossiers seulement.

L'octroi de Paris « le mur murant Paris rend Paris murmurant »

Les droits d'entrée des marchandises dans la ville de Paris, qui étaient afferchés, faisaient l'objet d'une fraude considérable et de multiples abus. C'était presque un jeu d'enfant de faire entrer des marchandises dans Paris. Reprenant une étude et des propositions élaborées par Lavoisier (lui-même fermier général, donc intéressé) quelques années plus tôt, il fait adopter par le contrôleur général Joly de Fleury, qui la fait accepter par le roi et par le Parlement, pour une fois sans difficulté ni remontrances, le projet de création d'une muraille de 24 km encerclant Paris, qui est édifée à partir de 1784 avec les pavillons, appelés « barrières » dus à l'architecte Ledoux, et surtout les grands boulevards, qui auront beaucoup facilité la circulation autour de Paris. Elle est connue sous le nom de mur des Fermiers généraux. La suppression des droits d'entrée et celle de la ferme générale en 1791 rendirent pendant quelques années inutiles ces constructions qui servirent de nouveau à partir de 1798 pour l'octroi de Paris et ne furent complètement démolies qu'en 1860 par le baron Haussmann, ainsi que la presque totalité des pavillons. Le produit de ces droits connut dès la fin des travaux de construction une importante progression.

Le renouvellement du bail de la Ferme générale

La Ferme générale des impôts est au XVIII^{ème} siècle un Etat dans l'Etat, très puissant, très efficace, et très injuste, ce qui n'est pas entièrement de sa faute. Le système, amorcé dès le temps de Sully, est en place depuis 1680 ; il est peu contesté, en tout cas dans les hautes sphères du pouvoir, et il est impossible de s'en débarrasser, car il faudrait rembourser les avances faites par les fermiers généraux (93 millions de livres en 1774). Il y avait un bail de six ans, le dernier passé par l'abbé Terray en 1774. En 1779, pour 1780, Necker avait été obligé de traiter presque aux mêmes conditions, mais avait pu isoler dans deux régies l'administration des domaines et les aides (qui sont des impôts indirects) et obtenir une petite part des bénéfices pour le trésor royal. En 1785, pour le renouvellement à compter du 1^{er} janvier 1786, les données et calculs établis par Mollien, qui a démonté tous les mécanismes, et acceptés par les fermiers généraux, aboutissent à une augmentation de quatorze millions de ressources du trésor. C'est une goutte d'eau qui ne comble pas le déficit. Il en sera récompensé par une pension annuelle de 3 000 livres (il dit francs dans ses mémoires).

De 1800 à 1806

La Caisse d'amortissement.

La caisse de garantie et d'amortissement a été créée par la loi du 27 novembre 1799. En janvier 1800, Mollien en est nommé l'un des trois administrateurs et le directeur. C'est le premier poste de direction de Mollien, et il va y faire ses preuves.

Elle est d'abord destinée à recevoir et garantir les cautions fournies par les tout nouveaux receveurs des contributions des départements, et aussi racheter les titres de la rente perpétuelle, donc à amortir la dette de l'Etat ; qu'on appelle la dette inscrite pour la distinguer de la dette « flottante » à court terme, et enfin elle sert de caisse de consignation, jusqu'en 1816.

Sa première réforme est d'une portée considérable : il introduit, sans en parler à personne, le système de comptabilité en partie double, qui donne une image enfin fidèle des activités des organismes qui la

pratiquent, et qui permet l'établissement de balances à toute époque, donc une plus grande exactitude, ce qui décourage la fraude. Elle était employée depuis longtemps par les grandes maisons de commerce et la Ferme générale, et dénigrée par les partisans de la comptabilité traditionnelle, dite parfois « royale ».

Le conseiller de Bonaparte

Les premiers comptes de la caisse publiés en 1801 sont largement bénéficiaires, ce qui est nouveau pour un établissement public, et qui fait sensation, ce qui assure la réputation de son directeur et la confiance des milieux financiers. Il est invité à rencontrer le Premier consul à la Malmaison pour un long entretien portant sur la Bourse et les spéculateurs. Il en résulte un renforcement des pouvoirs et des moyens financiers de la Caisse, dont il devint le directeur général. Bonaparte lui demandera plus tard une sorte de bulletin journalier des événements boursiers, et il sera régulièrement consulté sur tous les sujets financiers, et sur tous les nombreux projets que reçoit Bonaparte de tous côtés.

Sur la Banque de France, la plupart de ses conseils ont été suivis : Il obtient en premier lieu le monopole de l'émission des billets pour la seule Banque de France à sa véritable création en 1803, mais seulement pour la région de Paris, et s'opposera en 1810 à la création de succursales en province. Il n'était pas satisfait des statuts et des premières opérations de la Banque, trop timorée, et il obtient en 1806, après la crise financière de 1805 et son arrivée au ministère la création d'un poste de gouverneur, et ensuite la nomination de six représentants de l'Etat au Conseil de Régence. Cette réforme durera jusqu'en 1936. Au cours de son ministère, rien ne se fera à la Banque de France sans l'avis de Mollien, surtout quand Joubert aura remplacé Cretet au poste de gouverneur en 1807. Il fera écarter par Napoléon, en 1806, le projet de faire de la Banque de France l'auxiliaire du Trésor.

Lors de la rupture de la paix d'Amiens de 1802, il fut amené, contre son gré, à intervenir avec les ressources de la caisse pour soutenir le cours de la rente, auquel Bonaparte accordait une grande importance politique. Napoléon avait les spéculateurs en horreur, ressentait toute baisse comme une injure personnelle, et traitait les « baissiers » comme des ennemis de l'Etat. Ce fut largement en vain, et des millions furent dépensés inutilement. Il devra le refaire souvent par la suite.

Précisons qu'il n'est pas intervenu sur la création du franc, pas plus que Barbé-Marbois, c'est l'œuvre de Gaudin.

Le ministère du Trésor Public.

Mollien restera plus de huit ans ministre du Trésor, de janvier 1806 à avril 1814, plus cent jours en 1815. Sa longévité n'est dépassée que par celle de Gaudin. (Achille Fould et Joseph Caillaux ne sont pas loin).

Ses rapports avec Barbé-Marbois avaient été distants : il concevait parfaitement la situation difficile d'un ministre perpétuellement débiteur, qui cherchait partout de l'argent pour payer des dépenses auxquelles les ressources ordinaires de l'Etat ne pouvaient suffire. Il avait vu, comme Napoléon, les limites professionnelles de ce ministre, qui devinrent manifestes lors de la grave crise de 1805, qui ne fut surmontée que par la victoire d'Austerlitz. On ne reviendra pas longuement sur le mécanisme de cette crise : Barbé-Marbois faisait appel à des « faiseurs de service », une compagnie de banquiers et de financiers, dite les Négociants réunis, menés par le célèbre Ouvrard, qui avait monté avec l'Espagne un projet hardi qui devait lui assurer, grâce au monopole du commerce et à l'importation de piastres bloquées au Mexique par la guerre, des ressources considérables. Le projet échoue pour diverses raisons, et les Négociants réunis doivent recourir à la Banque de France, qui est amenée à accepter

des effets de commerce sans valeur. L'inquiétude gagne, le système s'effondre, le public panique et le ministre aussi. Le lendemain de son retour, le 26 janvier 1806, Napoléon furieux renvoie le candide Barbé-Marbois et le remplace par Mollien.

La liquidation de la dette des Négociants réunis est le premier chantier du nouveau ministre. On sait que le trésor put progressivement récupérer sur les banquiers et sur l'Espagne, les 142 millions du sinistre (Barbé-Marbois n'en avait vu que 73), en partie grâce à l'action d'Audiffret, future illustration de la Cour des comptes. Mais c'est Mollien qui eut le mérite, en s'adressant aux banquiers anglais, dont Baring et Hope, de faire venir en 1807 les fameuses piastres en France (30 millions) sur des navires de guerre anglais (!). La situation boursière et celle du trésor furent assez rapidement rétablies.

La Caisse de service.

Il fallait trouver un moyen de remédier durablement au problème fondamental pour le trésor du financement de son besoin de trésorerie qui résulte inévitablement du fait que les dépenses sont acquittées pendant les douze mois de l'exercice, alors que les recettes correspondantes ne lui sont versées que dans un délai qui peut atteindre entre quinze et vingt mois. Ce besoin est de l'ordre de 120 millions par an, en comptant les intérêts énormes (de 1 à 2 % par mois !) de ces emprunts à court terme. Or, les receveurs perçoivent beaucoup plus rapidement les produits des divers impôts, et ce sont précisément les produits de ces impôts qu'il prêtent à l'Etat. Ils en font parfois un autre usage, dans des spéculations parfois risquées. L'idée de génie de Mollien est donc de créer une caisse de service du trésor, qui recevra immédiatement ces sommes, dès leur recouvrement, moyennant un intérêt plus modeste, mais sûr. L'autre mérite de la caisse de service était de laisser les fonds là où ils avaient été perçus, et les destiner aux dépenses faites au même endroit, d'où un gain de temps considérable, et l'on sait qu'en finance, le temps est de l'argent. En outre, cette fluidité des opérations financières convient parfaitement à celle des mouvements des troupes napoléoniennes. Le dernier mérite, et pas le moindre, est que la comptabilité fut d'emblée tenue en partie double. Mollien rapporte qu'en juillet 1806 que Napoléon refusa de lire le décret de création de la caisse avant de le signer, en disant qu'il ne pouvait pas « signer trop vite l'émancipation du trésor ». C'est l'objet du décret du 16 juillet 1806, qui n'a été formellement abrogé que par le décret du 25 juillet 1963 relatif aux opérations réalisées pour le compte des correspondants du Trésor. Et le système fonctionna très vite de la façon la plus satisfaisante, malgré le scepticisme initial des agents du trésor eux-mêmes. Il s'avéra d'ailleurs que depuis quelques années, beaucoup de comptables tenaient pour eux-mêmes une comptabilité en partie double, pour y voir clair dans leurs propres écritures. Bientôt, la commodité et la sûreté des opérations incitèrent les banquiers eux-mêmes et les principaux commerçants à recourir aux services de la caisse.

La comptabilité de l'Etat était théoriquement centralisée dans les écritures du caissier général du Trésor. Mais ce n'était précisément que des écritures, sous forme d'une infinité de virements basés sur des certificats, et non des mouvements des fonds. Une fiction, dira Mollien. La preuve en était que ce caissier central n'avait pu s'apercevoir d'un déficit de 142 millions. De même, on s'aperçut qu'il y avait des erreurs parfois considérables dans les comptes des comptables les plus intègres et les plus scrupuleux.

La caisse de service fit l'objet d'une triple surveillance : un caissier, un chef de la comptabilité, un chef de la correspondance, qui rendaient compte quotidiennement à Mollien de la marche du service. Il put, sur ces nouvelles bases, fournir au conseil des finances que Napoléon réunissait tous les quinze jours, des tableaux détaillés montrant l'état du recouvrement des ressources et des dépenses de ministres. La même année, il fit établir tous les trois mois un bilan général du Trésor, résumant en quelques états l'actif et le passif des finances publiques. Ce bilan n'était évidemment pas publié,

contrairement aux comptes eux-mêmes. L'Empereur dira à Las Cases que « Mollien avait ramené le Trésor public à une simple maison de banque. Dans un seul petit cahier, j'avais constamment l'état complet de mes affaires, ma recette, ma dépense, mes arriérés, mes ressources... » Compliment d'ailleurs ambigu, car il n'aimait pas les banquiers.

L'ébauche d'une réglementation de la comptabilité publique. La nouvelle comptabilité issue de la caisse de service rendit rapidement obsolète l'ancienne manière de tenir les comptes du trésor. Il fallait donc de nouvelles instructions, qui furent longuement discutées au Conseil d'Etat et firent l'objet d'un décret du 4 janvier 1808, qui peut être regardé comme l'ancêtre de tous les règlements généraux de la comptabilité publique, dont les ordonnances de 1822 et 1838, et le décret du 31 mai 1862. Chose curieuse, ce décret ne fut pas inséré au Bulletin des lois, nous ne connaissons donc pas sa teneur.

Ajoutons qu'il a développé, par le décret du 1^{er} janvier 1808, la jeune inspection générale du trésor (créée en 1801) en augmentant ses compétences, ses attributions et ses effectifs et en créant des inspecteurs adjoints. En 1816, le baron Louis, en la fusionnant avec d'autres petits corps de contrôle, en fera l'inspection générale de finances.

La Cour des comptes.

Le sujet apparaît dans ses Mémoires dans les termes suivants :

« Dans ma correspondance avec l'empereur, je lui avais souvent exprimé le désir de voir se rétablir, avec son ancien nom et ses principales attributions, la magistrature spéciale qui, sous le titre de chambre des comptes, jugeait, en dernier ressort, plus promptement et mieux, tous les comptables justiciables autrefois de plusieurs tribunaux ainsi nommés »

Il va développer le sujet dans les pages qui suivent, et ce qui frappe immédiatement, c'est qu'il ne fait pas la moindre allusion aux débats qui ont précédé l'institution de la nouvelle juridiction. Il passe sous silence tous les projets antérieurs, dont il avait certainement connaissance, ceux que cite l'ouvrage collectif sur la Cour des comptes paru en 1984 : ce sont, entre autres, les propositions de du Tremblay, Lecoulteux-Canteleu, Goussard, Regnault de Saint-Jean d'Angély. Il ne parle pas non plus de la controverse entre les principaux protagonistes de la réforme, qui sont Gaudin, ministre des finances, à qui Napoléon a demandé un projet, Lebrun, architrésorier, et Cambacérès, archichancelier. Gaudin était hostile au principe même d'une juridiction indépendante, d'abord parce que la matière même du contrôle des comptes est « une opération de simple administration », et surtout parce qu'un tribunal indépendant a toujours tendance à vouloir accroître son pouvoir et risque d'empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif. Le souvenir très récent des parlements de l'ancien régime était encore vivace. Cambacérès, issu d'une dynastie de magistrats des comptes de Montpellier, réfuta toutes les critiques de Gaudin, soutenu par Lebrun. La Cour fut créée contre l'avis de Gaudin.

Aucune allusion non plus aux travaux législatifs, au Conseil d'Etat et dans les assemblées qui discutèrent le projet de loi.

D'autre part, dans son exposé, Mollien fait montre de ce qu'on pourrait appeler de la « lucidité rétrospective ». Non seulement la Cour des comptes paraît être le résultat de ses seules conversations avec l'empereur, mais comme il écrit sous la Restauration, date à laquelle la juridiction, conservée et affermie, occupe une place incontestée dans les institutions administratives et politiques françaises, il

donne l'impression d'en avoir prévu le succès. Il décrit davantage la Cour de 1827 que celle de 1807. Enfin, cette attitude et ce comportement laissent penser qu'il a agi de même sur d'autres sujets...

Mais revenons aux arguments qu'il présente en son nom en faveur de la création de la Cour

- Une magistrature supérieure avec l'indépendance de l'inamovibilité,
- Une institution séparée de l'action administrative, car l'administration des finances ne peut se contrôler elle-même.
- Une cour unique pour toute la France, pour l'unité de la jurisprudence ;
- L'apurement des anciennes comptabilités : « cet important service que la France doit à la Cour des comptes valut plus que la conquête d'une province » ;
- Un système qui permet la vérification de la sincérité des budgets, et un complément de sécurité à l'administration publique ;

Les premiers arguments faisaient l'objet d'un large consensus, mais sur le dernier point, il faut convenir qu'il ne peut s'appliquer à la période impériale. Mollien parle ici pour la Restauration. La sincérité des budgets était le moindre des soucis de Napoléon.

Le plus important, qui n'est pas explicitement avancé, mais qui découle de tout ce qui précède, est que la Cour représente l'aboutissement des réformes précédentes, qu'elle vient en quelque sorte couronner, et qu'elle n'aurait pu être créée auparavant.

Mollien emploie souvent l'expression « système complet des finances ». Ce système est constitué des différents éléments qui ont été mis en place depuis le Consulat : la comptabilité en partie double, qui assure la fiabilité des comptes, les instructions du Trésor sur la présentation des comptes, un système d'imposition uniforme, la fréquence des comptes rendus sur la base de documents simplifiés et normalisés, la rapidité avec laquelle ces documents pouvaient être établis et transmis, permettaient à la Cour de vérifier des comptes « en état d'examen ». Mollien a cette formule : « pour qu'un compte public trouve des juges favorables, il faut qu'il ne coûte aucun effort ». Il en coûte encore, certes, mais beaucoup moins qu'auparavant. Les comptes seront désormais plus lisibles.

Mollien se donne enfin les gants de « citer comme une jouissance personnelle le choix qui fut fait du chef de la nouvelle cour des comptes : Napoléon appela à cette importante fonction M. de Barbé-Marbois, envers qui j'avais eu bien involontairement le tort d'être son successeur dans le ministère du trésor (...). A peine commença-t-il d'exercer ses fonctions qu'il fut entouré du respect et de la confiance qui avait été le fruit des siècles pour l'ancienne magistrature qu'il faisait revivre. » Politesse un peu excessive, mais quand il écrit, Barbé-Marbois est son collègue à la Chambre des pairs...

Passons maintenant à la critique : Il ne dit rien, en particulier, des limites de la compétence de la Cour, qui n'a que des compétences d'attribution. Elle est privée du droit de vérifier des pans entiers des finances publiques, notamment de la plupart des dépenses militaires, qui sont évidemment considérables, mais aussi le domaine extraordinaire, le domaine privé, de nombreuses institutions, comme, par exemple, la caisse d'amortissement elle-même, qu'il vient de quitter, qui est l'objet en février 1808 d'un décret qui confie à une section du Conseil d'Etat le soin d'en vérifier ses comptes....ce qui n'indique pas une confiance démesurée envers la nouvelle juridiction.

Dans l'édition de 1837 comme dans l'édition de 1845, il ne parle ni de la publicité du rapport annuel, ni des relations avec les chambres parlementaires. Au moins, n'aura-t-il pas inventé l'avoir proposé à Napoléon.



Conclusion

Mollien est revenu il y a quelques années à la Cour des comptes : installé sur le palier du deuxième étage du palais Cambon, il regarde inlassablement, avec un léger sourire, les magistrats qui lui tournent le dos attendre l'ascenseur. Son sourire de marbre cache peut-être une certaine satisfaction de voir la longévité de l'une des réformes qu'il a appuyée. Mollien n'a pas été seulement un « ministre technicien », mais avant tout un innovateur, un visionnaire, bien qu'il s'en défende dans ses mémoires. Napoléon a dit à Sainte-Hélène : « Mollien était de la secte des novateurs, mais on s'est bien trouvé des innovations qu'il a faites ». Comme il le disait avec cette modestie un peu affectée : « on n'a pas dédaigné de suivre mes traces ». De fait, ses réformes sont restées ; c'est avec Gaudin, autre illustre oublié, le premier restaurateur des finances publiques françaises. Il a réussi - grâce à Napoléon, et ce point est essentiel - là où les Turgot, Calonne, Necker et autres ont échoué ; il a grandement contribué à les mettre en ordre, pour le bonheur et l'avantage des régimes suivants. Sans les réformes faites par Mollien, pas de progrès dans les finances publiques sous la Restauration, période pendant laquelle les exercices budgétaires ont été excédentaires, et pendant laquelle le système financier de la France fut considéré comme le meilleur d'Europe ; pas de baron Louis, pas de comte Roy, pas de Villèle, qui ont respecté et renforcé son héritage, pas de marquis d'Audiffret pour perfectionner les règles de la comptabilité publique. Son œuvre a été durable, et peu de ministres peuvent en dire autant.

Bibliographie sélective :

Mollien : *Mémoires d'un ancien ministre du trésor public*, Paris 1837, 4 tomes (Gallica)

Mollien : idem, Paris 1898, avec une notice par Charles Gomel (Gallica)

Mollien : idem, Paris 2016, éditions de l'IGPDE, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, sous le direction de Mathieu de Oliveira

Notice sur M. le comte Mollien, ministre du trésor public sous l'empire, par le baron de Barante, Paris 1850 (Gallica)

M. le comte Mollien, par M. Pierre Clément, Paris 1854 (Gallica)

Histoire financière de la France depuis 1715, Marcel Marion, Paris 1914-1931.

Napoléon financier. Lettres au comte Mollien, Jacques Arnna et Bertrand Gille, La Havane, 1959.

Antonetti, Guy : *Les ministres des finances de la Révolution française au Second Empire*, Paris 2007 IGPDE (tome I)

Correspondance de Napoléon chez Fayard (2004-2018), 15 volumes)