

Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris

(Institut historique allemand)

Band 30/1 (2003)

DOI: 10.11588/fr.2003.1.45438

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

JEAN-FRANÇOIS LASSALMONIE

UN ORGANE DE GOUVERNEMENT INFORMEL SOUS LOUIS XI: LE «CONSEIL DES FINANCES»

Parmi les institutions nées de la lente construction de l'État moderne en France dans les derniers siècles du Moyen Âge, certaines se sont imposées et ont survécu jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, voire jusqu'à nos jours au prix d'une refonte dans le moule napoléonien après la rupture révolutionnaire: ainsi la Cour des Comptes, qui plonge ses plus lointaines racines dans le XIII^e siècle. D'autres n'ont en revanche connu qu'une existence éphémère et sont pour ainsi dire restées en gestation, faute d'avoir pu atteindre le stade ultime de leur développement, celui de la reconnaissance statutaire, qui leur aurait conféré une position stable et officielle au sein de l'appareil de l'État. Leurs ébauches peuplent les limbes d'une histoire des institutions qui apparaît moins rationnelle que darwinienne pour ainsi dire, car elle résulte non de la réalisation inexorable d'un unique modèle possible, mais d'hésitations devant des formules différentes et de luttes entre des organismes rivaux, dans lesquelles l'apparent arbitrage du roi n'a fait souvent que refléter le rapport des forces du moment.

Parfois l'institution la plus ancienne s'est maintenue face à la plus récente sans réussir toutefois à en étouffer l'essor, et dans cette compétition les deux antagonistes ont progressivement précisé leurs sphères de compétence respectives: tel fut le cas du Parlement et de la Chambre des Comptes de Paris, dont les passes d'armes autour du statut de cour souveraine revendiqué par la seconde occupèrent encore le début du règne de Louis XI¹. Parfois au contraire la lutte a été inégale et les structures les plus faibles ou les moins adaptées aux besoins de la monarchie, ayant eu le dessous, n'ont fait qu'une apparition fugace dans l'évolution institutionnelle de l'État: au nombre de ces organes fantomatiques dont les archives permettent d'entrevoir de loin en loin la présence figure au XV^e siècle la caisse de l'Épargne, qui connut de Charles VI à Louis XI une existence épisodique avant que François I^{er} instituât sous ce nom un service entièrement nouveau lors des grandes réformes financières de 1523².

Encore l'Épargne – d'autant plus effacée que ses fonds étaient laissés à la discrétion du souverain – jouissait-elle entre deux éclipses d'une existence juridiquement reconnue, attestée par une dénomination officielle dans les sources administratives. Tel n'est même pas le cas d'un organe pourtant plus important encore, qui a dû jouer

1 Nous nous permettons de renvoyer à notre thèse: *La boîte à l'enchanteur. Politique financière de Louis XI* (Coll. Études générales), Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 2002, p. 138-141.

2 LÉON BORRELLI DE SERRES, *Recherches sur divers services publics du XIII^e au XVII^e siècle*, t. III, *Notices relatives aux XIV^e et XV^e siècles*, Paris 1909, p. 167, 203-205; Philippe HAMON, *L'argent du roi. Les finances sous François I^{er}* (Coll. Études générales), Paris 1994, p. 257-263.

selon toute vraisemblance un rôle de premier plan à la tête de l'administration des finances royales durant quelque quatre-vingts ans, du milieu du XV^e siècle aux premières décennies du XVI^e siècle: un organe sans nom, sans statut reconnu, que le seiziémiste Martin Wolfe appelle »une sorte de sous-conseil [subcouncil] pour la direction de tous les revenus royaux«, que l'historien des finances de François I^{er}, Philippe Hamon, qualifie de »sorte de commission des finances«, de »comité des ordonnateurs«, de »conseil spécifique où est discuté tout ce qui a trait aux finances« et que Gilbert Jacqueton signala le premier en 1891 comme »un véritable conseil« constitué par »les gens des finances«³. Nous lui reprendrons par commodité cette désignation pratique de »Conseil des finances«, qui offre l'avantage d'éclairer en peu de mots sur le rôle de cette institution, mais en l'entourant de guillemets, d'abord parce que ni ce nom ni aucun autre ne nous est livré par les documents du temps, ensuite pour corriger le caractère trompeusement officiel qui en émane.

Les archives de l'État royal sont chiches de renseignements sur cet organisme, resté toujours cantonné dans les coulisses du gouvernement. Son activité laissait cependant des traces écrites, sous forme de rapports au roi; deux d'entre eux au moins nous sont parvenus, qui comme toute lettre missive ne portent que la mention du jour et du mois. Le premier, publié dans son recueil par Jacqueton comme preuve de l'existence du »Conseil«, n'a pu être daté par l'éditeur, qui toutefois l'a situé avec raison sous le règne de Louis XI, sans doute parce qu'il est conservé dans les archives professionnelles de Jean Bourré, l'un des principaux »compères« de ce souverain et l'un des acteurs les plus importants de ses finances, davantage en raison de la confiance royale que des fonctions qu'il occupait d'ailleurs⁴. De fait, nous verrons plus loin que ce document date du 25 novembre 1466.

Quant au second, également signalé mais non reproduit par Jacqueton, il appartient à la même collection que le précédent; daté au plus tard par Joseph Vaesen dans son catalogue du fonds Bourré en 1884, ce document bien connu des historiens du règne de Louis XI sous le nom de »budget de 1470« a été rédigé le 26 février de cette année (selon le nouveau style)⁵.

À ces sources issues du »Conseil des finances« lui-même vient s'ajouter par ailleurs le témoignage de l'un de ses membres, le général des finances de Languedoil Jean de Reilhac, dans une lettre que son descendant, le comte Albert de Reilhac, a éditée tant bien que mal – car elle est d'une écriture difficilement lisible – sous la date correcte du 22 septembre 1466⁶. Le destinataire, appelé »*Monseigneur le contrerol-*

3 Martin WOLFE, *The Fiscal System of Renaissance France* (Coll. Yale Series in Economic History), New Haven et Londres 1972, p. 16; HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 336, 339; *Documents relatifs à l'administration financière en France de Charles VII à François I^{er} (1443–1523)*, éd. Gilbert JACQUETON (Collection de Textes pour servir à l'étude et à l'enseignement de l'Histoire), Paris 1891, p. 100.

4 Bibliothèque nationale de France (dorénavant: BNF), ms. français 20.486 f^o 169; éd. JACQUETON (cit. n. 3) n^oX, p. 100–102.

5 BNF, ms. fr. 20.485 f^o 89–90; éd. dans: *La boîte à l'enchanteur* (cit. n. 1) Pièce justificative n^o IV, p. 739–741. – Vaesen a improprement recensé cette pièce comme une »lettre de Flameng à Louis XI«, d'après le seing du rédacteur (»Catalogue du fonds Bourré à la Bibliothèque nationale«, dans: *Bibliothèque de l'École des chartes* 45 [1884] n^o 633, p. 158).

6 BNF, ms. fr. 20 429 f^o 22; éd. dans: Jean de Reilhac, secrétaire, maître des Comptes, général des finances et ambassadeur des rois Charles VII, Louis XI et Charles VIII. *Documents pour servir à l'histoire de ces règnes de 1455 à 1499*, t. I, Paris 1886, p. 232–233 (avec une reproduction héliogravée).

leur», peut être identifié avec vraisemblance comme Jean Bourré lui-même, dont nous savons qu'il était à cette époque contrôleur de la recette générale de Normandie, et au surplus contrôleur de la chancellerie royale⁷, bien que le message ne provienne pas cette fois de ses papiers mais de la riche collection Gaignières de la Bibliothèque nationale.

Ainsi, par un heureux hasard, les trois documents originaux sur lesquels nous allons principalement nous appuyer sont-ils chronologiquement très proches, ce qui autorise une étude du »Conseil des finances« dans les années 1466–1470, entre la révolte du Bien public et les guerres de Bourgogne, au cœur même du règne de Louis XI. Leur contenu s'avère riche de renseignements sur la composition, le fonctionnement et les attributions de cet organisme, ce qui permet de préciser ses rapports avec le roi et le Conseil royal et de définir sa place dans la conduite de la politique financière. Une comparaison à un demi-siècle de distance est en outre rendue possible par les travaux de Philippe Hamon, qui a relevé quelques traces du »Conseil« au début du règne de François I^{er}, à la veille même de sa disparition. L'examen de cette documentation débouchera enfin sur la recherche des causes d'un échec que devaient toutefois suivre à l'époque moderne de nouvelles tentatives d'inspiration différente.

I – La composition du »Conseil des finances«

a) *Les membres du »Conseil« : les gens des finances*

Les rapports au roi de 1466 et 1470 portent pour toute souscription: »*Voz très humbles et très obéissans subgetz et serviteurs les gens de voz finances*«. Ainsi ses auteurs se présentaient-ils eux-mêmes d'une manière à la fois anonyme et collective: l'instance dont émanaient ces documents se composait des membres du personnel supérieur de l'administration royale des finances, les »gens des finances« ou »seigneurs des finances«, selon qu'ils sont envisagés comme les serviteurs du roi ou les dirigeants de son appareil financier. L'imprécision volontaire de la formule employée nécessite quelques éclaircissements. L'institution embryonnaire à laquelle nous nous intéressons ici s'inscrit en effet dans le contexte d'une période bien définie de l'organisation des finances royales en France, inaugurée entre 1443 et 1447 par les grandes réformes de Charles VII dans le cadre de la reconstruction de l'État à la fin de la guerre de Cent Ans, et dont le profond remodelage opéré en 1523 par François I^{er} marqua le terme⁸.

Trois traits essentiels caractérisaient les structures financières de la monarchie française à cette époque. Le premier était la dualité entre la gestion des revenus domaniaux traditionnels, dits ordinaires, et de la fiscalité moderne issue du droit

7 Joseph VAESSEN, Notice biographique sur Jean Bourré, dans: Bibliothèque de l'École des chartes 43 (1882) p. 436 et note 5 p. 436–437; André LAPEYRE et Rémy SCHEURER, Les notaires et secrétaires du roi sous les règnes de Louis XI, Charles VIII et Louis XII. Notices personnelles et généalogies, t. I, Notices (Coll. de Documents inédits sur l'Histoire de France, série in-4°), Paris 1978, n° 89, p. 52.

8 La boîte à l'enchanteur (cit. n. 1) p. 27–30; HAMON, L'argent (cit. n. 2) p. 257–261.

régalien d'imposer, dite extraordinaire: cette distinction constituait en fait un retour en arrière car les deux catégories de recettes, dont la première était désormais marginale, avaient été réunies avant le milieu du XV^e siècle sous une administration unique. Le deuxième était la séparation nette entre l'ordonnancement, la comptabilité et le contentieux des finances, confiés dans chaque administration à des officiers distincts. Le troisième était l'installation à la tête de chacune des grandes circonscriptions financières du royaume, les charges ou généralités⁹, d'un triumvirat directeur des finances extraordinaires réunissant un ordonnateur, le général, un caissier principal, le receveur général, et un contrôleur chargé moins de surveiller que d'assister ce dernier; pour les finances ordinaires un trésorier de France présidait de même à l'ordonnancement des dépenses dans chaque charge, mais le changeur assisté du clerc du Trésor restait l'unique caissier central de tout le royaume.

Toutefois, nonobstant cette spécialisation géographique les ordonnateurs étaient collectivement chargés de la direction de leurs administrations respectives à l'échelle du royaume, et la décision de tel d'entre eux dans sa charge propre était formellement prise par ses collègues avec lui. De fait, les archives nous permettent de constater par exemple que l'état de la recette ordinaire de la sénéchaussée d'Agenais et Gascogne pour 1468-1469 a été visé à Paris le 8 août 1469 non seulement par le trésorier de France en Languedoc, Charles d'Orgemont, mais aussi par ses collègues en Languedoïl et Outre-Seine (c'est-à-dire en Île-de-France), Étienne Chevalier et Pierre Bureau. Il est juste de signaler qu'en d'autres occasions seul le trésorier de France compétent a apposé son seing: ainsi Pierre Bérard, le prédécesseur de D'Orgemont en Languedoc, a visé seul l'état de la même recette pour 1460-1461 le 9 mai 1461 à Agen, ou encore celui de la recette ordinaire de la sénéchaussée de Rouergue pour 1458-1459 le 6 juin 1462 à Chinon¹⁰.

Ces exemples suggèrent que les trésoriers de France officiaient ensemble chaque fois qu'il leur était donné de se trouver réunis en un même lieu, et séparément lorsqu'ils étaient dispersés et que l'affaire ne relevait que de leur propre compétence, notamment lorsqu'ils étaient en «chevauchée», en tournée d'inspection dans leur charge, comme Bérard à Agen en mai 1461. En juin 1462 c'est le séjour de Louis XI à Chinon qui explique la présence en ce lieu du trésorier de Languedoc¹¹, mais il faut croire qu'aucun des collègues de Bérard ne se trouvait alors avec lui dans l'entourage royal. Inversement, lorsque d'Orgemont, Chevalier et Bureau se rencontrèrent à Paris en août 1469, Louis XI était à Amboise¹²: c'est sans doute la présence des insti-

9 Pour la géographie de ces circonscriptions sous Louis XI cf. les deuxième et troisième cartes hors texte dans: *La boîte à l'enchanteur* (cit. n. 1).

10 Respectivement BNF, ms. fr. 21.424 f° 8-15, 23.915 f° 76-82 et 23.911 f° 24-30. – Ce dernier exemple montre aussi que la charge de Languedoc ne recouvrait pas exactement le même territoire dans l'administration des finances ordinaires et dans celle des finances extraordinaires, car le Rouergue, terre occitane qui relevait du trésorier de France en Languedoc, dépendait en revanche du général des finances de Languedoïl: cette différence s'explique sans doute par la fiscalité particulière du Languedoc en matière de finances extraordinaires, qui ne s'appliquait au Rouergue soumis au même régime que le Languedoïl.

11 «Itinéraire de Louis XI, roi de France, du 22 juillet 1461, date de son avènement au trône, au 30 août 1483, jour de son décès», *Lettres de Louis XI, roi de France*, éd. Joseph VAESEN et Étienne CHARAVAY (Société de l'Histoire de France), t. XI, Paris 1909, p. 12.

12 Ibid. p. 87.

tutions centrales qui explique cette fois la convergence des trois hommes dans la capitale. Ce n'est donc pas à l'initiative du souverain que les trésoriers de France se réunissaient ainsi: il ne s'agissait pour eux que de vaquer, en commun puisqu'ils en avaient l'occasion, à la routine de leur besogne administrative en expédiant le détail des affaires courantes qui ne nécessitait pas l'intervention du roi en personne, comme l'ordonnancement des dépenses des caisses locales. Il est permis de penser que les généraux, leurs confrères, agissaient semblablement pour traiter les affaires particulières des finances extraordinaires.

Ces réunions de travail occasionnelles de trésoriers de France, ou de généraux, rassemblés par le hasard de leurs missions et qui n'étaient pas nécessairement au complet – ainsi le trésorier de France en Normandie est-il absent de la réunion d'août 1469 – doivent donc être distinguées du »Conseil des finances« proprement dit, plus large dans sa composition comme dans sa compétence. Elles illustrent cependant la tradition collégiale qui régnait entre les ordonnateurs de chaque administration financière, s'agissant même d'affaires locales qui n'intéressaient que l'un d'entre eux. Alors que la période immédiatement antérieure à 1443 et la période postérieure à 1523 sont marquées l'une et l'autre par la centralisation des finances royales entre les mains d'un responsable unique, trésorier et receveur général de France des premières réformes de Charles VII ou bien trésorier de l'Épargne de François I^{er}, c'est à l'évidence cette collégialité caractéristique de l'époque intermédiaire qui a favorisé alors la gestation du »Conseil des finances«.

Celui-ci réunissait avant tout les officiers ordonnateurs, pour des raisons à la fois logiques et pratiques. D'une part, son activité touchait à la direction des finances royales et ne concernait pas *a priori* les comptables. D'autre part, à la différence des trésoriers de France et des généraux, le changeur du Trésor et les receveurs généraux des finances ne pouvaient s'éloigner trop, ni trop longtemps, du siège de la caisse principale dont ils avaient la responsabilité, Paris, Tours, Rouen ou Montpellier. La mobilité était l'apanage des ordonnateurs, non des comptables. Quant aux contrôleurs, ils jouissaient de fait d'une liberté de mouvements plus grande que ces derniers: non seulement leur présence était moins indispensable pour la gestion de la caisse, mais leur office pouvait être une simple sinécure accordée à un serviteur méritant.

Ainsi Jean Bourré, contrôleur de la recette générale de Normandie de 1461 à 1476, a passé l'essentiel de ces quinze années auprès de Louis XI ou en mission pour lui et n'a dû faire que de rares apparitions à Rouen, où il se faisait remplacer par Pierre Choinet, dont le titre de médecin et astrologue du roi laisse d'ailleurs douter de sa propre assiduité¹³. Il est de fait que si, en septembre 1466, le général de Reilhac prend la peine d'écrire à Bourré, c'est que celui-ci n'assistait pas au »Conseil des finances«, mais rien ne permet d'affirmer qu'il n'y aurait pas eu accès – surtout lui – s'il s'était trouvé sur les lieux. Au reste de Reilhac le presse de venir toutes affaires cessantes à l'appel du roi, sans que nous sachions si c'est seulement pour conférer avec le souverain ou également pour se joindre au »Conseil«, dont la séance semble alors terminée.

13 BORRELLI DE SERRES (cit. n. 2) t. III, note 2 p. 375 (sous le nom de »Chomet«); Gustave DUPONT-FERRIER, Études sur les institutions financières de la France à la fin du Moyen Âge, t. I, Les élections et leur personnel, Paris 1930, Appendice V, n° 15, p. 297.

Relevons en tout cas que de la même façon, au Conseil du roi, le protocole final des ordonnances révèle la fréquente présence des trésoriers de France et des généraux des finances, les uns et les autres parfois collectivement désignés par leur titre, mais jamais celle du changeur ou du clerc du Trésor, ni des receveurs généraux ou de leurs contrôleurs. Pour autant, le fait même que dans leurs rapports les membres du »Conseil des finances« ne se désignent pas au roi comme »vos trésoriers de France et les généraux de vos finances« mais, par une formule plus floue et plus ouverte, »les gens de vos finances«, suggère que si les ordonnateurs étaient bien les piliers de cette structure, celle-ci restait éventuellement accessible à d'autres membres du personnel supérieur des finances, ce que son caractère informel ne pouvait que faciliter. Bien qu'aucun élément ne nous permette d'étayer cette hypothèse, il est permis de penser que des comptables de l'Hôtel du roi ou encore le trésorier des guerres pouvaient ainsi assister au »Conseil« lorsque celui-ci avait à s'occuper de finances domestiques ou militaires.

Il paraît certain en tous cas que le »Conseil des finances« réunissait les membres des deux administrations financières. En effet, il était appelé à examiner l'ensemble des finances du roi, ce qui incluait les recettes ordinaires aussi bien que les revenus extraordinaires, même si ces derniers constituaient l'essentiel des rentrées de la monarchie. En outre, par la force de la tradition, sous Louis XI encore le prestige du Trésor et son poids dans l'appareil financier excédaient de beaucoup sa contribution réelle à l'entretien de l'État. Les trésoriers de France étaient alors souvent des hommes de grande influence, comme Étienne Chevalier et plus tard Jean Bourré, dont le rôle dans la politique financière était sans commune mesure avec les strictes attributions de leur office, et dont l'activité dépassait de beaucoup les seules finances ordinaires.

Il semble cependant que ce n'était plus vrai au début du XVI^e siècle, et qu'alors les réalités avaient fini par dicter leur loi: à en croire Philippe Hamon, les généraux étaient désormais tout ce qui comptait au »Conseil des finances«. De fait, un document de décembre 1516 qui se rapporte à cette instance ne mentionne que »MM. les generaulx«. Les trésoriers de France n'en étaient pas entièrement exclus, mais ils n'y jouaient plus qu'un rôle accessoire¹⁴. À la veille de disparaître le »Conseil des finances« s'était pratiquement mué en »Conseil des généraux«, mais un demi-siècle auparavant cette évolution n'apparaissait pas encore clairement.

b) L'esquisse d'une organisation interne

Nous savons très peu de choses sur l'organisation interne du »Conseil des finances«. Son évolution ne fut jamais assez poussée pour qu'il fût formellement pourvu d'un président; à défaut les préséances entre les assistants devaient désigner celui qui dirigeait les travaux de l'assemblée et veillait à ce que les débats ne sombrassent pas dans la confusion. Le colonel Borrelli de Serres observe sous Louis XI que c'était l'ancienneté des trésoriers de France dans leurs fonctions qui déterminait leur hiérarchie interne. Selon Philippe Hamon, sous François I^{er} la prééminence entre les généraux revenait en principe au titulaire du Languedoil – la plus grande des quatre charges les

14 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 338–339.

plus anciennes – mais dépendait en fait de l'influence personnelle de chacun; ses travaux les plus récents mettent toutefois l'accent, comme chez les trésoriers de Louis XI, sur l'ancienneté dans la fonction¹⁵. Quant à savoir qui, des généraux ou des trésoriers, avait la préséance, nous ne pouvons que supputer que celle-ci revenait à l'administration la plus vénérable. Dans cette hypothèse, c'est au plus anciennement en poste des trésoriers de France présents qu'il revenait de présider la séance: en 1466 comme en 1470 cette tâche aurait donc pu échoir à Étienne Chevalier, trésorier Outre-Seine puis en Languedoil depuis 1452¹⁶, d'autant que ce personnage jouissait, nous l'avons dit, d'un ascendant personnel tout particulier.

Enfin, les assistants s'adjoignaient pour prendre note de leurs travaux et rédiger leurs conclusions à l'intention du souverain un notaire et secrétaire du roi signant en matière de finances. La marge inférieure du rapport de 1466 a été coupée à la reliure au XVII^e siècle, ce qui nous a privés du contreseing, mais le compte rendu de 1470 porte celui de l'un de ces secrétaires des finances, Gilles le Flameng. Il aurait été intéressant de savoir si les gens des finances appelaient n'importe quel secrétaire disponible, ou s'ils recouraient toujours au même dans la mesure du possible: avec la présence d'un président *de facto*, celle d'un greffier officieusement attitré eût pu constituer un premier pas vers la mise en place formelle d'une institution organisée, dotée d'officiers en propre.

c) *La convocation et le lieu de réunion*

À la différence des réunions spontanées des trésoriers de France ou des généraux des finances, s'assemblant pour expédier ensemble les affaires courantes et d'objet particulier de leurs administrations respectives, le »Conseil des finances« était convoqué à l'initiative du roi pour examiner les questions soit habituelles, soit ponctuelles, mais de caractère plus général, qu'il décidait de leur soumettre. C'est ainsi qu'en septembre 1466 la séance évoquée par Jean de Reilhac était consacrée à un projet de réforme fiscale formé par Louis XI, et que le rapport de novembre suivant déclare présenter au souverain le résultat de ses travaux budgétaires »*en ensuivant ce qu'il vous pleüst nous dire lundi matin*«. Comme le Conseil du roi, le »Conseil des finances« s'assemblait donc auprès du souverain ou à proximité, ce qui requérait de la part de ses membres une liberté de mouvements suffisante. Ainsi la confrontation de nos trois documents et de l'itinéraire de Louis XI nous montre-t-elle que les séances de septembre et novembre 1466 se tinrent là même où séjournait le roi, à Étampes et Orléans respectivement, tandis qu'en février 1470, quand les gens des finances se réunirent à Tours, leur maître résidait non loin de là, à Amboise. De

15 BORRELLI DE SERRES (cit. n. 2) III, p. 382; HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 336; ID., »Messieurs des finances«. Les grands officiers de finance dans la France de la Renaissance (Coll. Études générales), Paris 1999, p. 414. – L'état de la recette ordinaire d'Agenais pour 1468–1469, cité plus haut, confirme le colonel Borrelli: il est paraphé dans l'ordre par Étienne Chevalier (trésorier depuis 1452), Pierre Bureau (trésorier depuis 1463) et Charles d'Orgemont (trésorier depuis 1465), dernier signataire alors même que l'Agenais relève de sa charge (BNF, ms. fr. 21.424 f° 15r°; BORRELLI DE SERRES t. III, p. 142–145).

16 BORRELLI DE SERRES (cit. n. 2) III, p. 142, 145.

même, en décembre 1516 une séance eut lieu à Tours pendant que François I^{er} logeait au-delà d'Amboise, à Romorantin¹⁷.

Par suite le «Conseil» n'était pas une assemblée plénière des ordonnateurs des finances, mais seulement la réunion empirique de ceux qui se trouvaient dans l'entourage du souverain au moment où celui-ci recourait à leurs services collectifs. Ainsi le général de Reilhac nous apprend-il qu'il a gagné Étampes au retour d'une mission pour assister à la séance de septembre 1466, mais que son collègue de Languedoc Guillaume de Varye en était absent; de même le rapport de 1470 porte la souscription des gens des finances *«estans a Tours»*. Ces quelques exemples suggèrent cependant que la mobilité du «Conseil» était relativement réduite et s'inscrivait dans un espace allant de Paris à la vallée de la Loire. De fait il lui fallait, en particulier dans ses travaux budgétaires, avoir à sa disposition tous les documents financiers nécessaires, qui par mesure de précaution ne pouvaient être transportés trop loin ni en trop grand nombre; aussi devait-il tâcher de ne pas trop s'éloigner des principaux centres politiques et administratifs du royaume, Paris et Tours. C'est sans doute pourquoi, à la fin de 1516, François I^{er} préféra laisser les gens de ses finances se réunir dans cette dernière ville plutôt que de les faire venir auprès de lui, à quelque soixante-dix kilomètres de là.

Le «Conseil des finances» réunissait donc de manière informelle, à la convocation du souverain mais hors de sa présence, ceux des officiers ordonnateurs principalement, et des autres membres du personnel supérieur des finances royales éventuellement, qui se trouvaient à proximité suffisante de leur maître, pour examiner sur sa demande des questions financières de caractère général. À ce titre, il peut être qualifié d'organe de gouvernement dans la mesure où il jouait un rôle dans l'élaboration de la politique financière de la monarchie. Nous allons à présent nous intéresser à la nature de ses attributions, telles qu'elles ressortent de nos documents.

II – Les attributions du «Conseil des finances»

a) La gestion budgétaire: les difficultés de la prévision

La première des fonctions du «Conseil des finances» touchait à la gestion des affaires d'intérêt général, qui nécessitaient la collaboration la plus large des responsables des administrations compétentes afin d'obtenir une vue d'ensemble des finances royales. La plus importante de ces tâches était la préparation annuelle de l'état général des finances, avec d'une part l'estimation de ses recettes, et de l'autre le recensement de ses charges durant le nouvel exercice financier. Les rapports au roi de 1466 et 1470 nous montrent le «Conseil» dans cette activité. Dans les deux cas la nouvelle année budgétaire était en fait déjà entamée: le premier document, daté du 26 novembre, concerne l'exercice du 1^{er} octobre 1466 au 30 septembre 1467, et le second, en date du 26 février, celui du 1^{er} janvier au 31 décembre 1470, le début de l'année financière ayant apparemment changé entre-temps.

C'est donc plutôt en début d'exercice que par avance, s'il est permis d'extrapoler à partir de ces trop rares exemples, que les gens des finances se livraient à cette tâche d'envergure, ce qui peut être interprété comme l'indice des difficultés qu'ils rencon-

17 Itinéraire de Louis XI (cit. n. 11) p. 58, 59, 93; HAMON, L'argent (cit. n. 2) p. 339.

traient pour la mener à bien et des retards qui en résultaient. Un demi-siècle plus tard, le « Conseil » était en tout cas à pied d'œuvre dans les derniers jours de décembre 1516, quand François I^{er} envoya Semblançay le rejoindre pour préparer « l'estat » de 1517 et le lui rapporter dès que possible, mais ses travaux semblent ne s'être achevés que dans la première quinzaine de janvier¹⁸.

L'état général des finances, bien qu'il s'en rapprochât, n'était pas à proprement parler le budget de l'État au sens où nous l'entendons, car il ne recouvrait pas la totalité de ses revenus et de ses dépenses. D'une part, les recettes publiques aliénées par le roi n'étaient pas prises en compte puisque la monarchie n'en était plus la bénéficiaire, même si ses agents en assuraient toujours la collecte. Ainsi le rapport de 1470 déclare-t-il à Louis XI ne « riens icy comprendre du fait de vostre Domaine, des traictes d'Aniou, imposition foraine, greniers et autres choses par vous données, qui montent bien grant somme de deniers tournans en diminucion de vostre dicte recepte »; les princes du Sang sont explicitement désignés plus bas parmi les destinataires de ces dons. D'autre part, nous constatons que ni en 1466, ni en 1470 ne sont portées en dépense les charges dites ordinaires pesant sur les revenus du Domaine royal, telles que les gages de ses officiers locaux, les fiefs et aumônes, c'est-à-dire les rentes respectivement versées à des vassaux et à des établissements religieux, ou encore les œuvres et réparations, autrement dit les frais d'entretien de l'équipement domanial.

C'est précisément dans les états des recettes particulières du Domaine visés individuellement où, lorsqu'ils le pouvaient, collectivement par les trésoriers de France que figuraient ces charges, à la suite des revenus ordinaires locaux. Ainsi seule l'estimation du produit net du Domaine, déduction faite des aliénations et des charges ordinaires, était prise en compte dans l'état général des finances, tandis que tout un pan des dépenses de l'État – les plus traditionnelles – en était exclu, qui relevait en quelque sorte, avec ses recettes d'affectation, d'un budget décentralisé. Celui-ci nous échappe donc, mais il ne représentait qu'une part marginale, sans être négligeable, du budget total de l'État.

De même, l'état général laissait de côté l'infanterie de réserve des francs-archers, dont l'entretien était directement laissé à la charge des paroisses et ne relevait pas des finances royales en temps de paix. Le rapport de 1470 à Louis XI déclare ainsi ne pas compter en dépense « les gages des cappitaines particuliers » des francs-archers, « pour ce qu'ilz se assient sur le pais et ne tournent point a diminucion de voz finances », à l'exception toutefois de ceux de Normandie, qui ont été portés par conséquent « en recepte et en despense ».

La préparation de l'état général des finances posait le problème particulièrement aigu de la prévision budgétaire, qui apparaît comme l'une des principales limites sur lesquelles vint buter le développement des finances publiques modernes à la fin du Moyen Âge. Dans la conclusion de sa thèse sur les finances du duché de Bourgogne sous Philippe le Hardi, Jean Rauzier note que « le défaut principal du « gouvernement » de ses finances réside dans l'absence presque totale de prévisions, aussi bien pour les recettes que pour les dépenses, même à court terme »¹⁹. En dépit d'efforts

18 HAMON, L'argent (cit. n. 2) p. 339.

19 Jean RAUZIER, Finances et gestion d'une principauté au XIV^e siècle. Le duché de Bourgogne de Philippe le Hardi (1364–1384) (Coll. Études générales), Paris 1996, p. 710.

réels des gens des finances, qui au XV^e siècle établissaient clairement la distinction entre les notions d'état *»par provision«* et d'état *»au vray«*, de *»budget«* prévisionnel et de *»budget«* définitif, la situation n'était guère plus satisfaisante un siècle plus tard, dans le royaume de Louis XI comme dans les principautés voisines²⁰. Peut-être est-ce d'ailleurs pour que le terme de leurs prévisions fût le plus court possible, et pour donner à celles-ci les plus grandes chances de pertinence que ses serviteurs attendaient le dernier moment pour se mettre à l'ouvrage, au risque de laisser les comptables inaugurer l'exercice plus ou moins à l'aveuglette.

Le principal écueil consistait dans les dépenses impondérables qui venaient s'abattre en cours d'année sur les finances royales. De tous ces surcoûts non programmés, celui des guerres était de très loin le plus lourd. La guerre était un fléau si récurrent que lorsque la Chambre des Comptes de Paris, au XV^e siècle, avait à estimer la valeur d'une terre, elle cherchait à en calculer objectivement le rapport en s'appuyant sur une moyenne pondérée des années de guerre et des années de paix²¹. La gestion des finances était lourdement tributaire de cette dichotomie entre temps de guerre et temps de paix. C'est sous Louis XI précisément que l'organisation formelle du budget militaire a commencé à s'y adapter avec la distinction entre l'Ordinaire et l'Extraordinaire des guerres, le premier assurant l'entretien régulier des forces armées du temps de paix et se prêtant à la prévision financière, le second pourvoyant aux dépenses supplémentaires en cas de conflit et échappant par définition à toute anticipation²².

Naturellement, quand survenait l'événement imprévu, l'accident budgétaire pour ainsi dire, les gens des finances s'efforçaient d'en déterminer le coût afin de pouvoir y faire face. La correspondance de Louis XI laisse transparaître sa hantise de voir ses efforts échouer faute d'argent, particulièrement en temps de guerre, les conséquences étant d'autant plus graves: ainsi, pendant la campagne de Bretagne de 1472, s'inquiétait-il du financement de l'intendance *»car«*, écrivait-il le 26 juillet à Jean Bourré, à l'ancien général Pierre d'Oriole devenu son chancelier et à Gilles le Flameng, *»cela seroit cause de rompre lesdiz vivres et de mettre en aventure tout mon fait«*²³. Cette préoccupation était d'ailleurs propre à tous les princes du temps: sept ans plus tôt, en pleine guerre du Bien public, Charles le Téméraire adjurait Philippe le Bon et ses serviteurs restés aux Pays-Bas de lui faire envoyer au plus vite de quoi assurer l'entretien des forces bourguignonnes parvenues sur la Seine, *»sur tant qu'on puet et doibt doubter la perdicion totale de nostre personne, de toute nostre armée et par consequent de mondit seigneur et pere et de tous ses païs et subgectz«*²⁴.

20 Ainsi en Bretagne: Jean KERHERVÉ, *L'État breton aux 14^e et 15^e siècles. Les ducs, l'argent et les hommes*, Paris 1987, t. I, p. 167-169.

21 À raison de trois années de guerre pour dix de paix ordinairement, mais il est arrivé que la proportion soit inversée pendant la guerre de Cent Ans (Henri JASSEMINE, *La Chambre des Comptes de Paris au XV^e siècle*, Paris 1933, p. 207 et note 3).

22 Philippe CONTAMINE, *Guerre, État et société à la fin du Moyen Âge. Études sur les armées des rois de France, 1337-1494* (École pratique des Hautes Études, VI^e section, coll. Civilisations et sociétés), Paris et La Haye 1972, p. 277.

23 *Lettres de Louis XI* (cit. n. 11) t. V, 1895, p. 38-39.

24 *Lettres, mémoires, instructions et autres documents relatifs à la guerre du Bien public, en l'année 1465*, éd. Jules QUICHERAT, n° LII des Documents historiques inédits tirés des collections

Nous avons quelques indices de l'intervention des gens des finances, certainement réunis en « Conseil », pour chiffrer le besoin de financement d'une entreprise décidée par le roi et préparée en collaboration avec d'autres techniciens, ceux de la chose militaire en l'occurrence. Ainsi le fonds Bourré conserve-t-il un projet établi à l'automne de 1462, qui prévoyait une campagne militaire de trois mois en vue de conquérir le Roussillon avec une forte armée, pour un coût évalué à 72 000 francs sans le transport de l'artillerie²⁵. Douze ans après, pendant la reconquête de ce même Roussillon, le roi ordonna la levée en Dauphiné et en Languedoc de contingents de cavalerie et de francs-archers pour aller détruire sur pied la récolte de blé du pays: la durée de l'opération était estimée à un mois, aller et retour compris, et son coût à 5000 francs, compte non tenu de la participation de compagnies d'ordonnance régulières déjà prises en charge par l'Ordinaire des guerres²⁶.

Toutefois, il arrivait fréquemment que les moyens humains et matériels nécessaires à l'entreprise, ou sa durée, excédassent les prévisions, ce qui conduisait les gens des finances à sous-évaluer les besoins en argent. La seconde reconquête de la Guyenne par Charles VII, ultime épisode de la guerre de Cent Ans, nous en fournit un exemple: le 13 octobre 1453, six jours avant l'entrée des Français à Bordeaux, les commissaires royaux imposèrent 60 000 l.t. sur la Normandie en expliquant que la campagne s'était avérée plus longue que prévu, si bien que les fonds réunis pour financer l'effort de guerre s'étaient épuisés avant que le but eût pu être atteint²⁷.

À côté de cette prévision de dernière minute, particulièrement malaisée, que commandait l'événement, la préparation de l'état général de 1466-1467 nous montre comment le « Conseil des finances » procédait pour estimer chaque année l'évolution des recettes et des dépenses courantes de l'État royal. En effet, le rapport au roi de novembre 1466 était accompagné de quatre états récapitulatifs qui ont été conservés dans un autre volume du fonds Bourré. Les gens des finances partaient des dépenses régulières de l'exercice précédent. Dans le premier état ils passaient en revue les charges supplémentaires programmées pour le nouvel exercice, dans le deuxième ils proposaient des réductions sur celles-ci afin d'en limiter l'ampleur, dans le troisième ils suggéraient d'autres retranchements portant cette fois sur les charges normalement reconductibles de l'année précédente, et dans le quatrième ils dressaient enfin la liste des dépenses de 1465-1466 qui ne reviendraient pas en 1466-1467²⁸. Ainsi le premier et le dernier état énuméraient-ils les hausses et les baisses prévues des charges de la monarchie, tandis que les deux états intermédiaires recensaient les éco-

manuscrites de la Bibliothèque royale et des archives ou des bibliothèques des départements éd. s. dir. Jean-Jacques CHAMPOLLION-FIGEAC (Coll. de Documents inédits sur l'Histoire de France, Mélanges historiques, t. II), Paris 1843, n° 87-88, p. 346-349 (Saint-Cloud, 14 juillet 1465).

25 BNF, ms. fr. 20.493 f° 100-101; éd. dans: Joseph CALMETTE, Louis XI, Jean II et la Révolution catalane (1461-1473) (Bibliothèque méridionale, 2^e série), Toulouse 1903, Annexe II, p. 402-404.

26 Lettres de Louis XI, t. V, p. 224-232 (9 avril 1474). — Tout porte à croire que le « gouverneur » auquel s'adresse la missive est celui du Dauphiné, où le destinataire est chargé de lever des troupes et de trouver des fonds, et non celui du Roussillon comme l'écrit l'éditeur Joseph Vaesen, peut-être par un simple lapsus calami: il doit donc s'agir de Jean de Daillon, seigneur du Lude, un autre « compère » du roi.

27 BNF, ms. fr. 23 904 f° 79-80.

28 BNF, ms. fr. 20 498 f° 58-63; éd. dans: QUICHERAT (cit. n. 24) n° 139/II-IV, p. 462-470 (pour une raison inconnue cette édition exclut le troisième état, consigné au f° 62 du manuscrit).

nomies supplémentaires envisageables sur les dépenses anciennes et nouvelles. Ces documents fournissaient au roi à la fois le tableau de l'évolution pour ainsi dire mécanique des dépenses courantes d'une année sur l'autre, résultant du solde des apparitions et des disparitions, et la mesure de la marge de compression de ces charges dont il disposait par le biais des réductions possibles.

De même, le rapport de 1470 montre que le »Conseil des finances« établissait pour l'information du roi une estimation de ses revenus dans le nouvel exercice à partir de ceux de l'exercice échu, à fiscalité égale: ainsi évalue-t-il les recettes de 1470 en ajoutant à celles de 1469 la nouvelle crue de taille destinée au paiement des lances jusqu'alors entretenues par les contribuables de l'apanage de Guyenne, constitué l'année précédente pour le frère de Louis XI, et en retranchant »*toute la revenue des pais dudict appanage, qui (...) estoit bien grande*«.

Les techniques de la prévision budgétaire demeuraient donc très rudimentaires et consistaient, faute de mieux, à partir de la dernière situation connue et à faire le décompte des hausses et des baisses particulières en recette comme en dépense pour tâcher de déterminer l'état des finances royales dans le nouvel exercice. Les gens des finances ne pouvaient guère anticiper la réalité par ces méthodes artisanales qui ne permettaient ni de réduire la part de l'impondérable, ni même de prendre en compte des paramètres aussi déterminants que l'activité économique, et se trouvaient fort handicapés par la faiblesse de leurs moyens: malgré tous leurs efforts le budget prévisionnel restait un idéal inaccessible. Cela étant, les piètres performances des prévisionnistes de notre moderne ministère de l'Économie et des Finances, en dépit des instruments de mesure statistique incomparablement sophistiqués dont ils disposent et malgré l'heureuse absence de guerres venant bouleverser la situation budgétaire, doivent nous inciter à l'humilité: ne mésestimons donc pas les mérites relatifs du »Conseil des finances« en des temps moins favorisés.

Si imparfaites fussent-elles, en 1466-1467 comme en 1470 les prévisions budgétaires ne laissaient en tout cas aucune illusion aux gens des finances. Dans le premier cas ils concluaient à une très forte progression des charges de l'État, dans le second ils anticipaient un déficit. Pour rééquilibrer les recettes et les dépenses le premier réflexe était de faire des coupes sombres dans ces dernières: nous l'avons vu, deux des quatre états adressés à Louis XI en novembre 1466 y étaient consacrés. Toutefois, le »Conseil« se bornait ici à des suggestions, laissant au souverain le soin de décider. En effet, non seulement toute dépense de l'État était engagée en droit par le roi, mais le choix des paiements à sacrifier, c'est-à-dire des intérêts à léser, des mécontents à faire au sein des élites bénéficiaires de la redistribution des prélèvements royaux par le biais des gages, des pensions et des dons qui rétribuaient leur soutien au pouvoir revêtait une dimension politique. Les gens des finances préféraient donc s'en remettre au souverain plutôt que de prendre eux-mêmes des initiatives qui pourraient leur valoir les foudres des parties affectées, voire de leur propre maître s'il venait à pâtir des mécontentements ainsi soulevés.

Louis XI en particulier n'hésitait pas à désavouer ses serviteurs et à se retourner contre eux en cas d'initiative malheureuse. Ceux-ci ne nourrissaient aucune illusion à ce sujet, comme en témoigne ce qu'écrivait le 21 août 1470 Tanguy du Châtel à Jean Bourré, chargé avec lui de financer les préparatifs du débarquement du comte de Warwick en Angleterre: »*si on ne leur baille argent [aux hommes de Warwick] et ilz*

faillent a servir au besoing a ceste cause, je ne sçays comment nous serons excusez du dommage qui lui en pourra avenir, et au roy par consequent», mais *»si vous baillez argent avant son partement et que il se despende par deça, le roy dira que nous y avons besoigné contre son commandement et partant, si dommage lui en avient il pourra dire que nous en sommes causes*». Ne se sentant pas couvert, du Châtel conseillait donc à Bourré d'en référer à leur maître: *»me semble que (...) vous devez hastivement envoyer devers le roy pour savoir ce que sur ce aurez affaire*»²⁹.

De la même manière, le *»Conseil des finances*» renvoyait au roi le soin du délicat arbitrage budgétaire. Les rapports de 1466 et 1470 se montrent très explicites sur ce point. En novembre 1466 les gens des finances transmettent à Louis XI *»aucuns adviz qui ont esté faiz de retranchemens, lesquelz nous vous supplions que vostre plaisir soit de les voir, car sans cela nous n'y oserions toucher pour ce que on a fait des retranchemens sur grans personaiges, dont ne savons se serez content (...) et se vostre plaisir n'est de le voir, au moins qu'il vous plaise commettre aucuns bons personnages pour y besongner et qui vous puissent aider avec nous a porter le fez des criz qui en pourroient estre*». Le *»Conseil*» ne fait ici nul mystère de sa crainte de rester seul entre le marteau et l'enclume. En même temps, sa seconde requête indique que le souverain ne s'occupait pas nécessairement en personne de cet arbitrage, qui demandait du temps, et qu'il pouvait le déléguer à des hommes de confiance, jouissant d'une faveur et d'une influence suffisantes pour rassurer les gens des finances. L'on songe à un personnage tel que Jean Bourré, que le *»Conseil*» désigne d'ailleurs nommément en février 1470 comme le porteur de son rapport au roi et de *»l'estat et declaracion des parties particulieres*», c'est-à-dire de la liste détaillée des charges, qui lui est joint.

Dans ce second cas encore, les gens des finances déclarent à Louis XI: *»Et pour ce, Sire, que desdictes parties il en y a pluseurs que savons bien que avez a cueur et voulez qu'elles soient appoinctées, et que nous congnoissons qu'il est impossible de toutes les appoincter sur vosdictes finances et par neccessité fault qu'il en demeure beaucoup derriere (...) impossible nous seroit de y toucher ne prandre conclusion sans savoir les parties qu'il vous plaira estre couchées en l'estat et celles qu'il vous plaira qu'on laisse arriere pour le present; si vous plaise, Sire, sur ce nous mander vostre bon plaisir*». Il est intéressant de noter que le *»Conseil*» paraît cette fois redouter davantage la réaction du roi, et moins celle des victimes des coupes budgétaires, que trois ans plus tôt.

Le rapport de 1470 nous apporte également quelques précisions sur la marge d'initiative laissée aux gens des finances: s'ils reculaient devant la responsabilité de choisir les paiements à geler ou à réduire, ils inscrivaient d'eux-mêmes dans l'état des finances certaines charges qu'ils savaient appartenir à des catégories prioritaires. Ainsi expliquent-ils à Louis XI avoir *»expedié les parties du fait de vostre guerre et autres touchans voz faiz, avecques aucunes parties forcées que avez mandé*», et s'en remettre pour le *»surplus*» à sa décision. Étaient donc retenus d'office les crédits militaires et les paiements intéressant directement le roi, en particulier les fonds destinés aux hôtels qui assuraient l'entretien de la famille royale mais aussi les moyens de gouvernement du souverain, comme les chevaucheurs de l'Écurie qui portaient ses ordres: de la

29 Joseph CALMETTE, Georges PÉRINELLE, Louis XI et l'Angleterre (1461-1483) (Mémoires et documents publiés par la Société de l'École des chartes), Paris 1930, P. J. n° 36, p. 315-316.

même façon Louis XI, cherchant à réunir des fonds d'urgence, ordonna le 8 septembre 1479 au général de Languedoc François de Genas de les prélever sur toutes les charges inscrites dans l'état des finances de son ressort, à la seule exception des crédits civils et militaires des hôtels royaux³⁰. Enfin, à ces charges prioritaires venaient s'ajouter ponctuellement diverses *»parties forcées«*, c'est-à-dire certains paiements auxquels le roi attachait une importance spéciale et dont il avait d'ores et déjà fait savoir aux gens de ses finances qu'il faudrait obligatoirement les honorer.

Ainsi le *»Conseil des finances«* préparait-il le terrain pour la mise au point du nouvel état général, tout en se déchargeant sur le souverain de la tâche trop sensible de décider des coupes dans les dépenses, qu'il jugeait au-dessus de sa compétence. Quand Louis XI écrivait qu'il vaquait aux états de ses finances, quand il se faisait porter celui de quelque généralité, c'est en fait le *»Conseil«* qui s'en occupait auprès de lui par délégation avant de lui soumettre un compte rendu synthétique et, s'il le désirait, le résultat détaillé de ses travaux, après quoi le roi tranchait les points délicats et prenait les décisions finales.

Cette répartition des rôles n'est d'ailleurs pas propre à un règne particulièrement autoritaire: un demi-siècle plus tard, en avril 1516, François I^{er} évoquait semblablement les *»retranchemens et recullemens (...) faitz sur toutes les parties de nostre estat, où nous avons vacqué par plusieurs journées avec les gens de noz finances«*³¹. Là encore il ne faut pas prendre ce témoignage à la lettre et imaginer le *»Conseil des finances«* effectivement réuni en présence et sous la présidence du roi, mais comprendre que l'un et l'autre avaient collaboré par l'échange de rapports – tout au plus accompagnés d'audiences – et d'instructions royales en retour. Du reste, nous avons vu qu'en décembre suivant le *»Conseil«* siégeait à Tours tandis que le monarque résidait assez loin de là, à Romorantin.

Les coupes budgétaires, cependant, ne suffisaient souvent pas à ramener les dépenses au niveau des revenus: c'est ainsi qu'en 1466–1467 l'ensemble des économies proposées par les gens des finances ne représentait pas le tiers de l'accroissement mécanique des charges prévisibles. Le rééquilibrage ne pouvait alors être

30 Vaesen a édité à l'année 1478 cette missive au ton très pressant datée de Selommes, le 8 septembre (Lettres de Louis XI, t. VII, 1900, p. 157–159), mais il a ensuite publié à l'année 1479 une lettre pareillement datée, qui mentionne la même affaire et a de toute évidence été écrite le même jour (ibid., t. VIII, 1903, p. 74–75). L'itinéraire de Louis XI n'est ici d'aucun secours, car le roi était le 8 septembre à Selommes aussi bien en 1478 qu'en 1479 (loc. cit., p. 185, 196). Toutefois la première lettre annonce la venue d'un certain Guillaume Grignan, à qui le général des finances de Languedoc doit procurer 20 000 écus et 1000 l.t. à recueillir sans délai auprès des comptables du pays, pour porter cette somme au roi René dont Louis XI convoite l'héritage; or le rôle des paiements ordonnés au receveur général de Languedoc du 1^{er} octobre 1478 au 30 septembre 1479 signale la collecte et la remise à maître Guillaume Goignon (ou Grignon) le Jeune, secrétaire du roi, de 33 083 l. 6 s. 8 d.t. (soit 20 000 écus et 1000 l.t. au cours de l'époque) *»pour convertir en aucuns ses affaires dont ledit seigneur ne veult cy autre declaracion estre faicte«* (BNF, ms. fr. 23.265 f^o 4, 19). Par ailleurs le général de Languedoc auquel sont adressées les deux missives est explicitement identifié par la seconde: il s'agit de François de Genas, qui n'a été nommé que le 4 novembre 1478 (ibid., f^o 6). Les instructions royales datent donc bien du 8 septembre 1479 et ont été exécutées dans les trois semaines, avant la fin de l'exercice financier en cours en Languedoc. Les gens des finances du pays ne furent toutefois pas assez rapides pour pouvoir remettre les fonds à Goignon lors de son passage à Avignon comme Louis XI le leur avait prescrit: il fallut les lui porter en Provence, où résidait le roi René.

31 HAMON, L'argent (cit. n. 2) p. 338.

obtenu que par une hausse de la fiscalité, qui n'était envisagée qu'en deuxième ressort. La solution la plus pratique consistait dans ce cas à augmenter la taille, impôt de répartition dont le montant fixé par avance permettait de rajuster les recettes aux dépenses. Cette décision appartenait davantage encore au roi, car elle relevait de la prérogative régaliennne de l'imposition et nulle délégation de pouvoir n'était cette fois concevable. Le »Conseil des finances« se bornait donc à fournir au souverain les informations nécessaires en lui indiquant le niveau du déficit et la marge de réduction autorisée par les compressions de charges. Pour le reste, la détermination de la hausse d'impôts ne dépendait que du roi, et de la mesure dans laquelle il déciderait préalablement de limiter les dépenses.

En avril 1516 les retranchements opérés par François I^{er} de concert avec les gens de ses finances ne lui permirent pas de contrebalancer la hausse de ses charges, et c'est en avançant cette justification qu'il ordonna une crue de taille. Cinquante ans auparavant, en novembre 1466, le »Conseil«, constatant que dans tous les cas les dépenses progresseraient, se contentait d'indiquer à Louis XI *»ce qu'il faudroit mettre sus oultre la valeur de vosdictes finances de cestedicte année se vous vouliez que tout fust payé«* et de lui demander *»quelle somme il vous plaira que on mette sus«* en plus de la taille habituelle des gens d'armes, sans lui faire de suggestion précise. Tout au plus se permettait-il deux conseils pratiques. D'une part, il pressait le roi de se décider au plus vite, afin que cette crue de taille pût être assise sur le royaume en même temps que la taille des gens d'armes, *»car qui le feroit par autre assiette seroit un grand bruit et pourroit on dire que ce seroient deux tailles en un an«*. D'autre part, il recommandait au souverain de jouer au maximum sur la réduction des charges afin de minimiser la crue et tâchait presque timidement de le dissuader d'opter, comme il semble l'en avoir soupçonné, pour le maintien intégral des dépenses prévues, qui eût entraîné un accroissement considérable de la pression fiscale: *»Sire, nostre petit advis si est que le moins que vous pourrez charger sur vostre peuple sera le meilleur, car quant vous voudrez que toutes les charges que avez ordonnées soient entierement payées, il faudroit mettre sus par taille (...) plus que tous les aides et equivalent de tout vostre royaume, reservé l'equivalent de Languedoc, ne montent, qui ne peut estre sans grand cry«*. Bien plus que leur impérieux maître les gens des finances de Louis XI paraissaient redouter les »bruits«, les »cris«, les réactions des contribuables ou des bénéficiaires des dépenses royales devant la politique financière.

b) L'expertise de la politique financière

À côté de la gestion des affaires budgétaires, la deuxième fonction du »Conseil des finances« consistait à émettre un avis qualifié sur les orientations mêmes de cette politique, lorsque le roi le consultait sur ses projets de législation. La lettre de Jean de Reilhac à Jean Bourré nous le montre dans ce rôle en septembre 1466. Louis XI nourrissait alors le projet d'étendre à la généralité de Seine-et-Yonne le régime fiscal déjà en vigueur en Languedoil depuis 1462, en réservant l'impôt direct aux campagnes et l'impôt indirect aux villes³². Il entendait non seulement substituer aux aides indirectes perçues dans les campagnes un impôt direct de même rapport appelé

32 Sur la réforme de Languedoil cf.: La boîte à l'enchanteur (cit. n. 1) p. 125-128 et P. J. n° 1, p. 719-727.

l'équivalent, mais aussi reporter sur elles, outre leur propre quote-part de la taille, celle que portaient les villes jusque-là, ce qui alourdirait les charges des contribuables ruraux.

Les gens des finances disponibles furent donc réunis à Étampes, où se trouvait le roi, pour une *»deliberacion«* sur *»la matiere«*. Louis XI, n'y assistant pas, en demanda des nouvelles au général de Reilhac, qui avait entre-temps rejoint ses pairs au retour d'une mission en Picardie pour le compte du roi. Or, le *»Conseil«* avait jugé que *»c'est chose impossible que le peuple portast l'équivalent a l'aide et le fait des villes«*. C'est donc à de Reilhac que revint la désagréable tâche d'informer son maître, moins abruptement sans doute qu'il ne le rapporte à Bourré, *»que j'avoie oy dire a messeigneurs qu'il perdoit son peuple et mectoit en dangier le fait de son argent«*, car selon leur estimation la réforme triplerait l'impôt des paroisses rurales, *»et si il est impossible a le fere«*.

Le souverain, qui apparemment ne s'attendait pas à un avis négatif, *»se courroussa de ce qu'on ne vouloit deliberer selon son ymaginacion«*. Cet accès de colère passé, il s'obstina dans sa résolution et se refusa à recevoir *»messeigneurs«* pour *»les oyr«* comme de Reilhac l'en priait. De fait, dès le 24 septembre, trois jours après cette entrevue orageuse, Louis XI commit le général de Seine-et-Yonne Jean le Flamand à instaurer l'équivalent dans les campagnes à compter de l'ouverture du nouvel exercice, le 1^{er} octobre, et ce non seulement en Champagne comme l'écrit de Reilhac, mais bien dans toute la charge puisque le Flamand envoya un mandement en conséquence aux élus de Mantes³³. Peut-être le roi renonça-t-il tout au plus à reporter la part de taille des villes sur les campagnes, point qui avait le plus soulevé la réprobation des gens des finances, car ni ses ordres rapportés par de Reilhac, ni ses instructions à Le Flamand n'en soufflent mot; mais l'argument n'est pas décisif, car pour la taille l'exercice fiscal ne commençait qu'au 1^{er} janvier et le souverain avait le temps de voir venir.

Cet exemple nous montre d'une part que les gens des finances de Louis XI n'étaient pas des exécutants sans état d'âme mais de prudents techniciens soucieux de l'intérêt bien compris des finances royales, que la hardiesse de leur maître plongeait dans les affres, et d'autre part que ce dernier, s'il ne négligeait pas d'interroger ses experts, entendait bien avoir le dernier mot, au besoin envers et contre tous. Un tel rapport des forces fut certes propre au règne d'un monarque particulièrement audacieux et autoritaire, pour qui les moyens devaient être subordonnés quoi qu'il en coûtât au but à atteindre, et qui prêta sans doute moins que d'autres l'oreille à ses spécialistes. Retenons en tout cas qu'en matière de politique financière ceux-ci conseillaient collégialement le roi, qui décidait en connaissance de cause.

c) La présélection du personnel supérieur des finances

Ce rôle de comité d'experts consultatif se retrouve dans la troisième attribution du *»Conseil des finances«*, qui consistait à assurer une fonction de sélection dans le recrutement du haut personnel financier, en remettant un avis au roi après avoir pressenti et même auditionné sur sa demande les candidats potentiels. Le rapport de novembre 1466 rend ainsi compte à Louis XI des entretiens des gens des finances avec Étienne de

33 BNF, ms. fr. 26 092 n° 793.

Mazeau, un grand bourgeois orléanais dont le beau-père accueillait alors le souverain dans son hôtel et qui, cinq ans après en tout cas, était le fermier de la *»boëte commune«* de la puissante association des marchands fréquentant la Loire³⁴. Conformément aux instructions du monarque le *»Conseil«*, l'ayant *»envoyé querir«*, lui demanda s'il accepterait de prendre en charge une recette générale des finances et la caisse de la Chambre du roi, c'est-à-dire de l'un des services de son hôtel. C'est là ce qui nous permet de dater ce document, car nous savons qu'en 1466 Louis XI était bien à Orléans le 26 novembre et qu'il cherchait alors à remplacer Pierre Jobert comme receveur général de Languedoil et commis à sa Chambre, fonctions qu'il confia finalement aux Tourangeaux Jean et André Briçonnet le 14 décembre suivant³⁵.

Mazeau avait en effet répondu aux avances du *»Conseil des finances«* en posant ses conditions. Il exigeait de percevoir les recettes de la Chambre du roi pour compter du 1^{er} octobre, mais de ne prendre la responsabilité des dépenses qu'à partir du 1^{er} décembre, prétention qui eût entraîné deux mois de rupture de paiement mais dont le *»Conseil«* ne put le faire démordre. Par ailleurs, tout comptable d'un service royal devait consentir des avances sur ses propres deniers afin d'assurer la soudure entre les rentrées irrégulières de ses assignations; interrogé à ce sujet, Mazeau ne se montra disposé à fournir qu'un fonds de roulement de 4 à 5000 francs, ce qui, estimèrent les gens des finances, *»n'est pas la tierce partie de ce qu'il y fault avancer«*. Les contacts, étalés sur deux jours, s'avérèrent donc doublement insatisfaisants, mais le *»Conseil«* se borna là encore à les rapporter au souverain avec un avis technique, le laissant tirer lui-même les conclusions: *»pour ce, Sire, s'il vous plaist ordonnerez sur tout vostre plaisir«*. Louis XI suivit cette fois les gens de ses finances et reconnut que Mazeau n'était pas l'homme de la situation, se montrant plus souple dès lors qu'il s'agissait de choisir un agent approprié et non de définir sa politique.

d) Le *»Conseil des finances«*, le roi et le Conseil du roi

L'examen des attributions du *»Conseil des finances«* permet de se faire une idée claire des rapports que cette institution informelle entretenait avec le roi, auprès duquel elle jouait le rôle de comité technique. Mais il manque à ce tableau des mécanismes du gouvernement des finances un troisième acteur, le Conseil du roi lui-même. En effet cet organisme officiel, où se côtoyaient les vassaux de la Couronne accomplissant leur devoir de conseil selon la tradition féodale et les grands commis de l'État moderne apportant le secours de leurs compétences administratives, avait pour fonction d'assister le souverain dans toutes ses décisions et connaissait donc l'ensemble des affaires publiques, y compris financières. Les aide-mémoire des notaires et secrétaires du roi Étienne Petit et Jean Mesme pour 1484-1485 en fournissent la preuve *a contrario*: n'étant pas habilités à signer en matière de finances, les deux hommes indiquent à plusieurs reprises qu'ils n'ont pas pris en note les délibérations du Conseil du roi *»pour ce que messeigneurs besongnoient es finances«*³⁶.

34 BNF, ms. fr. 20 685 p. 539.

35 Itinéraire de Louis XI (cit. n. 11) p. 59; BNF, ms. fr. 20 685 p. 389, 401.

36 Procès-verbaux du Conseil de régence du roi Charles VIII pendant les mois d'août 1484 à janvier 1485, éd. Adhelm BERNIER (Coll. de Documents inédits sur l'Histoire de France, Histoire politique), Paris 1836, p. 222, 227, 228 (le titre de cette publication est impropre); cf. Noël VALOIS, Le

Le Conseil du roi intervenait, fût-ce pour la forme sous un souverain aussi autoritaire que Louis XI, dans la législation financière: le protocole final des ordonnances rendues dans ce domaine témoigne qu'elles étaient examinées par cette institution. Il devait en aller de même des questions de gestion budgétaire: c'est vraisemblablement dans les séances du Conseil du roi que Philippe de Commynes, qui n'avait pas accès au »Conseil des finances« puisqu'il n'appartenait pas à la haute administration financière, a eu connaissance des chiffres globaux qu'il livre dans ses *Mémoires*, et dont les recoupements avec les archives comptables confirment la fiabilité³⁷. Enfin, c'est officiellement sur son avis que le roi ordonnait la levée de l'impôt, comme l'indiquent par exemple les lettres royaux du 8 novembre 1465 portant imposition à Orléans de la taille des gens d'armes pour 1466³⁸.

Toutefois, le rôle du Conseil du roi dans ce domaine très technique devait être plus formel que réel. Philippe Hamon constate ainsi que son intervention dans l'élaboration de l'état général de 1517 a dû être très brève, car à la fin de décembre 1516 le »Conseil des finances« y travaillait encore et avant la mi-janvier suivante cet imposant document avait reçu une ratification définitive³⁹. Le Conseil du roi ne faisait guère qu'entériner les mesures préalablement arrêtées dans la coulisse entre le »Conseil des finances« et le souverain. C'est seulement quand ses membres les plus influents ont détenu la réalité du pouvoir par suite de l'incapacité du monarque, c'est-à-dire, dans la période qui nous occupe, pendant la minorité de Charles VIII puis durant les séjours prolongés de ce dernier et de ses deux successeurs au-delà des Alpes, que le Conseil du roi a pu prétendre à un rôle plus consistant en la matière.

C'est précisément sous la minorité de Charles VIII, le 2 décembre 1484, que le Conseil du roi, qui assurait le gouvernement et s'efforçait alors de limiter les dépenses publiques, tâcha de régler ses rapports avec les ordonnateurs des finances, sinon le »Conseil des finances« qui n'avait pas d'existence légale. Il fut alors stipulé que *»les requestes que seront doresnavant présentées au Conseil qui seront deppendants ou toucheront fait de finance seront envoyez aux tresoriers ou generaulx des finances selon que a chascun la matiere pourra toucher et appartenir«*. Même si elle renvoyait aux collèges respectifs des trésoriers et des généraux, voire à chacun de ces officiers individuellement, cette mesure sanctionnait officiellement l'intervention préalable des membres du »Conseil des finances« et leur attribuait même un pouvoir de décision sur les affaires particulières, qui ne devaient plus remonter jusqu'au Conseil du roi⁴⁰.

Rappelons enfin que les gens des finances, pourvus du titre de conseiller du roi, avaient accès à cette instance à la convocation du souverain. Ils y étaient naturellement

Conseil du roi et le Grand conseil pendant la première année du règne de Charles VIII (1^{re} partie), dans: Bibliothèque de l'École des chartes 43 (1882) p. 619–622.

37 Philippe de Commynes, *Mémoires*, éd. Joseph CALMETTE et G. DURVILLE (Coll. Les classiques de l'Histoire de France au Moyen Âge), t. II, Paris 1925, p. 220, 285; La boîte à l'enchanteur (cit. n. 1) p. 527, 609.

38 Ordonnances des rois de France de la troisième race, éd. Comte DE PASTORET, t. XVI, Paris 1814, p. 432–433.

39 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 339.

40 Noël VALOIS, *Le Conseil du roi aux XIV^e, XV^e et XVI^e siècles. Nouvelles recherches, suivies d'arrêts et de procès-verbaux du Conseil*, Paris 1888, Appendice, p. 442–443.

appelés quand l'ordre du jour les concernait, mais le protocole final des lettres royaux, étudié notamment par Mikhael Harsgor pour les règnes de Charles VIII et Louis XII, montre qu'ils pouvaient aussi bien figurer dans l'assistance quand de tout autres sujets y étaient traités⁴¹, et la remarque est déjà valable au temps de Louis XI. Non seulement le service du roi ne se limitait pas pour eux à leur domaine propre – Louis XI pouvait ainsi les employer à sa diplomatie – mais rares étaient les affaires politiques qui ne posaient pas la question du financement. Par conséquent, lorsque les questions financières arrivaient devant le Conseil du roi, ses membres étaient certes pleinement en droit d'en débattre, mais ceux qui parmi eux avaient le plus d'autorité pour ce faire étaient précisément ceux qui s'en étaient déjà longuement occupés en »Conseil des finances« où ils avaient donné leur dernier mot, et à qui il ne restait plus guère, à ce stade, qu'à présenter aux autres conseillers la volonté du souverain.

III – L'échec du »Conseil des finances« et son épilogue

a) *Les raisons d'un échec*

Ainsi, pendant quelque quatre-vingts ans, entre 1443 et 1523, un »Conseil des finances« informel a fonctionné dans les coulisses du pouvoir. Philippe Hamon l'a excellemment décrit comme une »*structure (...) empiriquement en cours d'élaboration*«, dont les linéaments se dessinaient peu à peu⁴². Or cette évolution n'est jamais allée à son terme; bien plus, il apparaît qu'en un demi-siècle, de 1466–1470 à 1516, elle n'avait pratiquement pas progressé. Pourtant, non seulement les huit décennies dont elle a disposé lui en laissaient le temps, mais celles-ci correspondent, dans l'histoire de la construction de l'État, à une période de maturation qui se prêtait pleinement à l'éclosion d'institutions officielles, comme l'illustre l'organisation formelle du Grand conseil en cour de justice distincte du Conseil du roi en 1497⁴³.

Il est dès lors permis de s'interroger sur les causes de cet échec. Sans doute la tendance à la disparition de la collégialité dans la haute administration financière, qui se dessine au long de la même période, contrariait-elle l'émergence d'une telle instance collective. Philippe Hamon constate de fait, au début du règne de François I^{er}, que la continuelle dispersion des ordonnateurs des finances aux quatre coins du royaume et aux armées – phénomène aggravé par les guerres d'Italie – nuisait profondément à la cohérence de leur collège⁴⁴. En ce cas, l'avortement de cette institution était déjà inscrit en filigrane dans les ordonnances de 1445 qui, en répartissant la responsabilité des diverses généralités entre les membres du personnel supérieur des finances, préparaient à terme son éclatement.

41 Mikhael HARSGOR, *Recherches sur le personnel du Conseil du roi sous Charles VIII et Louis XII*, Lille, Atelier de reproduction des thèses de l'Université de Lille-III, 1980, p. 380.

42 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 367.

43 Dès la seconde moitié du XV^e siècle, avant d'être officiellement érigé en une institution autonome par l'ordonnance perdue du 2 août 1497 (cf. *Ordonnances des rois de France* [cit. n. 38] t. XX, 1840, p. 627 et notes 2–3), il possédait son propre personnel administratif (Albert RIGAUDIÈRE, *Des temps féodaux aux temps de l'État [Pouvoirs et institutions dans la France médiévale, t. II]*, coll. U, Paris, 1994, p. 158).

44 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 339.

D'autre part, dans la perspective de la compétition entre structures concurrentes, l'instauration d'un conseil spécifiquement en charge de la politique financière aurait lésé une instance plus ancienne et puissante, le Conseil du roi lui-même, dont l'hostilité à une telle évolution a sans doute pesé lourd. Celui-ci pouvait accepter qu'un comité d'experts en quelque sorte subalterne (c'est en ce sens que Martin Wolfe parle de « sous-conseil ») lui préparât le travail en amont; il appréciait sans doute moins que la réalité de l'élaboration des décisions financières avant la décision royale reposât entre les mains de ce comité, ce qui le réduisait lui-même au rôle de chambre d'enregistrement dans un domaine des plus importants. Enfin, il devait être *a fortiori* farouchement opposé à ce que la connaissance des affaires financières fût officiellement retranchée de ses attributions par l'établissement formel du « Conseil des finances ». Ce n'est certainement pas un hasard si, comme l'a souligné Philippe Hamon, le Conseil du roi fut le grand bénéficiaire des réformes de 1523: par l'abaissement définitif des ordonnateurs des finances, désormais réduits au rôle de simples exécutants, celles-ci mirent un terme à cette menace potentielle⁴⁵.

Or, nous l'avons vu, les gens des finances étaient eux-mêmes membres du Conseil du roi. De ce fait, ils devaient préférer conserver un *statu quo* qui leur donnait accès à une instance de gouvernement à la fois plus élevée, puisqu'elle était placée immédiatement en dessous du souverain, et plus large, ce qui les associait à la discussion de l'ensemble des affaires publiques, plutôt que de s'enfermer dans une nouvelle instance officielle, de compétence plus limitée et d'un moindre prestige. Ainsi les membres mêmes de ce « Conseil des finances » en puissance n'étaient-ils pas portés à déployer beaucoup d'énergie pour lutter contre l'opposition latente de leurs pairs du Conseil du roi. Déjà bien installés dans le plus haut organe de gouvernement de l'État royal, ils n'avaient nul besoin d'imposer une nouvelle structure pour se ménager un accès au pouvoir. C'est sans doute le double frein que constituaient la tendance à l'individualisation de la direction des finances et le manque d'intérêt objectif de ses membres qui a bloqué l'évolution du « Conseil des finances » vers l'institutionnalisation dans une période pourtant propice.

À ces deux causes structurelles vient s'en ajouter une troisième, conjoncturelle celle-là. L'époque de la gestation du « Conseil des finances » fut aussi celle où Tours, chef-lieu de l'immense charge de Languedoil et surtout résidence royale, occupait une place de premier plan dans l'histoire financière de la monarchie. C'est en effet du règne de Louis XI que date le début de l'ascension politique de la bourgeoisie d'affaires tourangelle, enrichie dès les dernières années de Charles VII par la présence du souverain et de la Cour. Grâce à la faveur de Louis XI et à la protection accordée par Jean Bourré aux familles alliées Briçonnet et de Beaune, le « clan des Tourangeaux » commença alors à coloniser la haute administration financière, dont il prit le contrôle sous Charles VIII⁴⁶. Ainsi, à la fin du XV^e siècle, ce groupe en vint-il à

45 Ibid., p. 356-358.

46 René GANDILHON, *Politique économique de Louis XI*, Rennes 1940, p. 93, note 1 p. 94; Bernard CHEVALIER, *Tours, ville royale (1356-1520). Origine et développement d'une capitale à la fin du Moyen Âge*, Louvain et Paris 1975, p. 230-242, 276-308, 471-507 (avec tableaux généalogiques p. 441 et dans les Appendices VII-XV, p. 595-603); HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 337; ID., « Messieurs des finances » (cit. n. 15) p. 319-321.

incarner de fait le »Conseil des finances« dont il peuplait les rangs; par suite la suspicion dont le premier fut l'objet au début du règne de François I^{er}, dans un contexte de revers militaires et de malaise financier, rejaillit sur le second et lui fut fatale.

Philippe Hamon a bien montré qu'au début des années 1520 le divorce était consommé entre les Tourangeaux maîtres des finances royales et le reste des dirigeants du royaume, souverain en tête, qui ne voyaient plus en eux qu'une coterie monopolisant le contrôle des fonds et l'information financière. Dans cette perspective, le »Conseil des finances« n'était plus aux yeux du pouvoir qu'un instrument utilisé par des rivaux pour confisquer à leur profit exclusif le gouvernement des finances. C'est pour le recouvrer que François I^{er} lança les réformes de 1523, qui préludèrent aux procès et à l'exécution de la figure de proue du groupe, Jacques de Beaune, baron de Semblançay, quatre ans après. Parce que son sort s'était trouvé lié à celui des Tourangeaux, le »Conseil des finances« fut entraîné dans leur chute⁴⁷. Malgré l'importance de son rôle, cet organe de gouvernement dont le développement institutionnel était paralysé par plusieurs freins structurels fut condamné à végéter dans l'ombre jusqu'au jour où, victime d'une lutte pour le pouvoir, il fut abattu avec les hommes auxquels, pour son malheur, il avait fini par être identifié⁴⁸.

b) Une longue postérité

Pour autant, loin d'être morte en 1523, l'idée d'un Conseil des finances avait encore de beaux jours devant elle; seulement, la structure qui allait finalement voir le jour devait être fondamentalement différente de sa première ébauche de la fin du Moyen Âge, car elle ne se composerait plus des principaux officiers de l'appareil des finances royales et serait une sorte de ministère collégial plutôt qu'une instance administrative supérieure. Vers la fin du règne de François I^{er}, vingt ans après ses grandes réformes financières, un »Conseil pour le fait [des] finances« est signalé par un document de 1543, mais Philippe Hamon a montré qu'il traitait en fait toutes les grandes affaires de l'État et que les finances – détail plein d'intérêt – servaient ici de critère de différenciation au sein des milieux dirigeants entre un cercle intérieur d'acteurs véritables du pouvoir, qui avaient voix au chapitre sur les questions d'argent, et un cercle extérieur de seconds rôles pour ainsi dire, qui en étaient écartés⁴⁹.

Reste qu'après 1523 François I^{er} avait pris le contrôle de la politique fiscale en s'appuyant sur le chancelier Duprat et quelques conseillers, et que dès les années 1530 le futur Conseil des finances était en gestation dans les réunions hebdomadaires de certains membres du Conseil du roi consacrées à l'examen des questions financières.

47 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 339–340, 356–358.

48 La Bretagne indépendante offre un autre cas de figure. Un organisme semblable s'y était ébauché au cours du XV^e siècle par la spécialisation d'une section du Conseil ducal; peut-être grâce à sa composition, élargie au-delà du seul personnel supérieur des finances, il avait pu surmonter les obstacles structurels et touchait presque au terme de sa genèse dans les années 1480, quand au moment même où les appellations de »Conseil des finances« et de »conseiller des finances« pénétraient le vocabulaire officiel cette institution plus achevée que sa consœur royale fut, trente ans avant elle, »brisée net« par un accident historique, la conquête française de 1491 (KERHERVÉ [cit. n. 20] t. I, p. 129–132).

49 HAMON, *L'argent* (cit. n. 2) p. 365–366.

L'institution prit peu à peu tournure sous Henri II et en 1563 un édit de Charles IX lui conféra finalement une existence officielle: ainsi la phase informelle de cette nouvelle version du Conseil des finances n'avait duré cette fois que trente à quarante ans⁵⁰.

Cependant, la monarchie hésitait entre les formules antagonistes d'une direction collégiale de ses finances, issue du Conseil royal, et d'une direction unique. Dans la première moitié du XVI^e siècle les secrétaires des finances du siècle précédent avaient poursuivi leur ascension et étaient devenus à l'époque de la mort de François I^{er}, vers 1547, quatre dignitaires revêtus du titre de secrétaires d'État. En 1564, un nouvel édit de Charles IX créa un surintendant des finances unique: un an seulement après avoir obtenu un statut officiel le Conseil des finances se trouva donc confronté à un rival. Ces tâtonnements durèrent plus d'une trentaine d'années, Henri III favorisant successivement les deux instances.

La surintendance l'emporta finalement après 1597 avec Sully, qui relégua le Conseil des finances dans un rôle secondaire. En 1611 toutefois le retrait forcé du puissant ministre d'Henri IV permit au Conseil des finances de prendre sa revanche sous la régence de Marie de Médicis, mais ce triomphe fut de courte durée, car la nécessité de confier les finances royales à un responsable unique qui concentrât entre ses mains une autorité suffisante ne tarda pas à s'imposer aux gouvernants⁵¹.

À un siècle de distance, dans un autre contexte de minorité royale et de réaction contre la politique du souverain défunt, l'éphémère remplacement du contrôleur général par un Conseil des finances composé cette fois de grands aristocrates et de hauts magistrats sous le régime de la Polysynodie, au début du gouvernement de Philippe d'Orléans, constitua la dernière expérience de cette formule de direction collective qui, sous ses diverses versions, ne parvint décidément pas à s'imposer dans le long terme. Bien sûr, l'on pourrait dire que c'est là une autre histoire, et que les conseils des finances postérieurs à 1523 n'avaient plus rien de commun avec celui qui s'était ébauché avant cette date; mais dans tous les cas il s'agissait bien de tentatives de la monarchie pour confier, selon des modalités variées, le gouvernement de ses finances à une structure collégiale.

Peut-être, au surplus, pourrions-nous en voir aujourd'hui l'ultime avatar, à l'échelon européen cette fois, dans le conseil plus ou moins périodique des ministres des Finances des États membres de l'Union qui, dans cet autre contexte de genèse institutionnelle que constitue la construction européenne depuis le milieu du XX^e siècle, tâche sans grand succès de trouver sa place entre la Commission de Bruxelles et les gouvernements nationaux. Sous l'éclairage d'une telle perspective de long terme, il est permis de penser que cette structure de concertation plus que de décision, coincée entre de solides instances nationales beaucoup plus anciennes dont ses propres membres font partie et une instance supranationale permanente qui cherche elle-même à s'affirmer, en restera au stade de la réunion ponctuelle sans jamais s'imposer

50 WOLFE, *The Fiscal System* (cit. n. 3) Appendice E, «Policy Control», p. 288–290. – On remarquera que par son origine cette nouvelle formule, plus heureuse que la première, s'apparentait étroitement au modèle breton du XV^e siècle, comme s'il était décidément plus aisé de s'imposer en se dégageant progressivement d'une institution préexistante qu'en naissant en dehors d'elle.

51 WOLFE, *The Fiscal System* (cit. n. 3) p. 239 et Appendice E, p. 288–290.

comme une véritable institution européenne, jusqu'au jour où elle disparaîtra dans une nouvelle réforme. De ce fait il n'est pas interdit d'y voir, *mutatis mutandis*, comme un écho lointain de notre »Conseil des finances« du XV^e siècle – un écho dont la place dans l'évolution institutionnelle de l'Europe n'est rien moins qu'assurée; mais qui, parmi les acteurs de cette entreprise historique, se soucie des enseignements de l'Histoire?