

8 Interaction entre budget et monnaie. Quelques éclats d'histoire

Jacques BOUINEAU,
agrégé des facultés de droit,
professeur d'histoire du Droit,
université de La Rochelle – CEIR

1 - Les monnaies de l'Empire romain présentent parfois deux augustes côte à côte, tandis que les monnaies wisigothiques, à l'effigie du roi, sont frappées par ce dernier alors que la dépouille de Rome est encore fumante. Roi flavien, Théodoric s'est fait représenter, lui, en costume d'empereur, mais Irène, Zoé et Théodora se font bien, elles aussi, représenter en empereur (et non en impératrice).

2 - La monnaie est un vecteur du pouvoir politique.

Quand reprennent les échanges, après la grande dépression du III^e siècle et la catastrophe du V^e, c'est-à-dire dans un premier hoquet au VIII^e siècle, puis de manière un peu plus solide au lendemain de la croisade et de façon plus pérenne au XIII^e, la monnaie circule de nouveau entre les foires et la vente du vin.

3 - La monnaie est un vecteur du pouvoir économique.

Quels sont donc alors les liens entre monnaie et pouvoir, monnaie et budget, politique et économie ? Dans la foulée des Grecs et sous l'influence du rejet chrétien, la tendance est à soumettre l'économie au politique. Richelieu encore l'affirme ainsi quand se créent les compagnies des Indes, placées sous l'autorité de l'État ; d'autres, à commencer par Colbert, le répéteront jusqu'à ce que Turgot préfère laisser faire et laisser passer.

4 - En Angleterre l'évolution a été différente.

Si donc la monnaie représente un pan du pouvoir, le budget en exprime-t-il le souffle ? La réponse est complexe, car la quasi-totalité des royaumes d'Europe ignorent la notion de budget, encore au XVIII^e siècle. Mais pour ignorer le budget, ils n'en connaissent pas moins la pratique budgétaire et l'intérêt où l'on se trouve à manipuler les fonds, à jouer d'eux, à confondre titre et aloi et, des siècles avant les *bitcoins*, à faire naître l'argent de rien. Ou alors des raclures de quelques pièces.

Pour suivre un amer dans ces reflux, cherchons quels sont les instruments de régulation (1) mis en œuvre par les pouvoirs publics européens au sens large – c'est-à-dire les terres de l'Europe actuelle en incluant la Russie, si peu européenne dans ses pratiques et sa conception des choses politiques ? Nous verrons ensuite les expédients (2) sollicités pour éviter les écueils du découplage entre monnaie et budget.

5 - Nous sollicitons le temps long, non pas dans sa durée, mais dans son étendue, sans chercher à y découvrir une loi d'évolution, car telle ne nous semble pas devoir être la problématique en la matière, mais en tentant d'y percevoir une logique, ou du moins des évidences.

1. Instruments de régulation

6 - Faire entrer la monnaie dans le budget, ou dans la pratique budgétaire, suppose l'existence de deux choses : une monnaie et un budget ; c'est-à-dire la valeur d'un titre de paiement (A) et des institutions d'encadrement des circuits économiques et monétaires (B). Même si on aboutit parfois à des résultats inso-

lites, comme dans les Provinces-Unies où on rencontre un office fédéral de la monnaie, bien qu'il n'existe pas de monnaie fédérale.

A. - Valeur du titre

7 - La valeur d'un titre monétaire est un symbole polysémique. Elle exprime en effet la force de l'autorité qui en fait frapper le support, la puissance libératoire qu'en représente le maniement, la confiance qu'y placent les populations.

Quand un homme politique change de nature, il peut le faire savoir grâce à sa monnaie. Souvenons-nous : le traité d'Utrecht accorde au duc de Savoie Victor-Amédée II le titre de roi alors qu'il obtient la couronne de Sicile. Cinq ans plus tard, il troque la Sicile contre la Sardaigne, mais conserve le titre royal. Vient de naître le royaume de Piémont-Sardaigne. Fidèle à l'esprit qui avait animé la construction du duché, Victor-Amédée II renforce la centralisation. Un des aspects de cette politique se trouve dans la modification des instruments de paiement : désormais la monnaie sera piémontaise (la livre) et non plus savoyarde (le florin).

Victor-Amédée II n'invente évidemment rien. La création d'une nouvelle monnaie apparaît souvent comme un des moyens d'affirmer une unité que les faits hésitent à reconnaître. Ainsi, lorsque Charles le Téméraire réunit les deux blocs de ses possessions bourguignonnes – l'ensemble du nord, intitulé « Pays de par-deçà » et celui du sud, les « Pays de par-delà » – il se prend à rêver. Il se verrait bien roi de quelque chose ; pourquoi pas « Roi des Romains » ? Il ne le sera jamais, mais il met sur pied des institutions centralisées, qui amplifient le charisme de sa personne et qui viennent apporter, à défaut d'une unité, l'idée que ses terres voguent vers un destin commun. Et pour que les échanges, centraux dans la vie de ces régions, ne retentissent pas trop des échos de la Tour de Babel, il établit une monnaie commune pour les provinces septentrionales, le *vierlander* d'argent. Quelques siècles avant lui, Richard I^{er} de Normandie – au X^e siècle, donc – avait fait la même chose dans son duché, en faisant circuler une monnaie sinon commune, du moins courante. Et deux siècles avant encore, Charles Martel avait facilité la création de marchés ruraux dans chaque *vicus* (village) ; cela avait été un succès : on y échangeait les produits de première nécessité avec une seule piécette, le denier. On effectuait l'opération *per denarata*, et nous en avons tiré le mot « denrée », qui est étymologiquement ce qui s'achète avec un denier.

8 - Oui, à propos, que valent toutes ces monnaies ? L'expression d'une confiance dans un système, avant tout. Comme le dollar ou l'euro aujourd'hui, finalement. Et c'est bien pourquoi les pouvoirs publics vont chercher à faire de leur monnaie une arme, comme les marchés fixent les cours actuels de manière assez musclée.

Quand saint Louis revient de la croisade, il affirme son pouvoir royal par une rafale d'ordonnances, notamment en matière monétaire : la monnaie royale devrait avoir cours partout, mais dans le sud et l'est du royaume, elle n'entame pas les positions de la monnaie locale, et elle se trouve être la seule légale là seulement où il n'existe pas de frappe seigneuriale. Néanmoins, son titre est garanti et en 1266 est créé l'écu, d'un poids de 3,81 grammes d'or à vingt-quatre carats, en principe. Parallèlement à sa politique monétaire, il tente de maîtriser la pratique budgétaire en cherchant de nouveaux financements pour faire face aux dépenses incessantes de croisade. En 1245 le concile de Lyon lui accorde pour trois ans un vingtième des revenus ecclésiastiques, en 1251 des dixièmes sont octroyés pour deux ans ; les confiscations des biens d'hérétiques, de juifs, les profits liés aux autorisations royales d'élire leurs évêques et abbés données à certains chapitres et à certaines communautés monastiques complètent ces nécessaires ressources.

La monnaie du roi de France devient la monnaie du royaume, mais la monnaie de référence en Europe est le florin de Florence, dès le moment de sa première frappe en 1252. Désormais, les monnaies royales seront appréciées à son aune.

9 - Si l'on veut asseoir une puissance politique forte, il convient donc de posséder une monnaie solide au titre garanti. La France s'en souviendra au moment de la Révolution, lorsque le franc deviendra la monnaie unique de la république unifiée et refondée. L'Allemagne y fera écho un siècle après, lorsque le mark deviendra l'unité de compte (1873) de la *Kulturkampf*, et d'au-delà.

B. - Institutions d'encadrement

10 - C'est au Bas Moyen Age que l'on crée des institutions destinées à contrôler les finances : Cour des aides, Chambre des monnaies, Chambre du trésor. L'idée selon laquelle la monnaie doit servir un budget et renforcer une puissance politique trouve peut-être son point d'aboutissement – avant 1914, date à laquelle nous cessons nos analyses – dans la pyramide napoléonienne européenne : 130 départements d'Empire, des États vassaux, des princes vassaux, et tout en bas des principautés sans armée et sans monnaie – comme Bénévent (Talleyrand) ou Pontecorvo (Bernadotte, avant qu'il ne devienne prince royal de Suède en 1810 et ne trahisse Napoléon).

11 - Mais l'idée était ancienne : si les rois mérovingiens veulent conserver le monopole de la frappe des monnaies, c'est à la fois pour exercer un contrôle concret sur le royaume, mais à la fois aussi pour se dire romains, ce à quoi ils tiennent tant. Et si, au lendemain des révoltes urbaines médiévales, on ne trouve jamais dans les chartes le droit de battre monnaie, c'est parce que le seigneur l'a retenu, avant que le roi ne le lui ôte. Les monnaies municipales que l'on connaît sont temporaires. Seul l'état de nécessité extrême peut bouleverser cette réalité : c'est ainsi qu'à la fin du XIII^e siècle l'évêque de Metz vendra à la ville son droit de battre monnaie, parce qu'il était criblé de dettes ; au demeurant, il y a là une influence germanique, qui se manifeste aussi plus au nord, puisque Hedeby, la plus connue des places commerciales de la Baltique médiévale, frappe également monnaie. En revanche, ce qu'obtiennent les villes, c'est que le seigneur garantisse l'aloi de sa monnaie ; victoire intéressante, même si la requête de voir unifier les monnaies et les mesures fait la plupart du temps long feu.

12 - L'enjeu, pour le roi, consiste donc à contrôler la monnaie et les finances. Curieusement, eu égard aux circonstances dans lesquelles s'est déroulée la *reconquista*, les rois d'Espagne possèdent la haute main sur bien des secteurs, la monnaie notamment ; mais cela ne signifie pas qu'ils contrôlent le processus budgétaire pour autant. Tel est le rêve des rois hiérosolymitains,

dont l'objectif consiste à centraliser tous les noyaux épars autour de Jérusalem sous leur houlette ; mais les faits sont obstinés et ne vont pas dans ce sens. Dans le royaume latin de Jérusalem, tout seigneur a le droit de battre monnaie et nul n'y pourra rien changer vraiment. Comment le roi de France s'y est-il donc pris pour asseoir le contrôle de la monnaie et, partant, celui de sa pratique budgétaire ? Il faut chercher du côté du droit, des légistes plus précisément : « empereur en son royaume », le roi y possède les mêmes droits que ceux que l'empereur de Rome exerçait au sein de son Empire ; le monopole de la monnaie était l'un de ceux-ci. Et puis, les pratiques décomplexées de Philippe le Bel en matière de pratique budgétaire avaient ouvert une voie de fait.

13 - Donc, si le lien entre monnaie et pratique budgétaire vient de Rome, l'empereur du Saint Empire Romain Germanique, qui en représente la filiation la plus directe, dans l'idée du moins, devrait avoir conservé cette prérogative fondamentale. Or il n'en est rien. Toutes les prérogatives de puissance publique (monnaie, ordre public, droits économiques etc.) étaient progressivement tombées entre les mains des princes territoriaux.

14 - Dans les ouvrages de droit public écrits à partir de la jurisprudence de la *Reichskammergericht*, la question de la monnaie, comme toutes celles qui y sont évoquées, est envisagée sous le triple angle du *jus commune*, du droit féodal et du droit territorial. Bien plus : dans son ouvrage : *De origine nominis superioritas territorialis ex Gallia arcessenda* (1732), Treuer prétend que le mot de « *superioritas* » renvoie au français « souveraineté » ; il est donc patent que la souveraineté se trouve, si l'on en croit cet auteur, au sein des principautés et non au sein de l'Empire. Or dans les capitulations impériales, l'empereur promet de respecter ces privilèges ; même s'il pose des limites lorsqu'il s'agit du droit de battre monnaie, il n'en demeure pas moins que ce droit échappe en fait à l'empereur. C'est si vrai qu'au XVI^e siècle l'empereur Ferdinand commence par supprimer l'autonomie de Vienne en abattant le bourgmestre Martin Siebenbürger, et en récupérant la justice et le droit de battre monnaie. Et cela lui est imputé comme une grande victoire, puisque dans le régime de la Constitution de 1849, de nature fédérale, les divers *Länder* conserveront leurs prérogatives en matière monétaire. Une mesure habile consiste sans doute à tenter de prendre le contrôle de la pratique budgétaire non plus sous l'angle politique, mais sous l'angle technique : c'est ce que fait Kaunitz en Belgique en créant les jointes – ces commissions techniques spécialisées dans certains secteurs administratifs – en matière monétaire : la spécificité locale est préservée, ainsi que sa susceptibilité, mais la monnaie est sous contrôle.

15 - Dans cet esprit-là, la création de la Banque de France constitue évidemment un symbole : Bonaparte désire certes que la nouvelle banque fonctionne bien et rapporte à ses actionnaires, mais il veut surtout qu'elle aide efficacement au relèvement de l'économie française et à la stabilisation de la monnaie nationale. Aussi, en germinal an XI (1803), en même temps qu'il définit le franc, Bonaparte confère-t-il à la banque le monopole de l'émission des billets de banque pendant quinze ans. L'escompte doit être pratiqué largement et à un taux assez bas. De plus, la banque doit placer une partie de ses bénéfices en rentes sur l'État. Bientôt, elle doit consentir des avances à l'État. Une crise survenue à la banque en 1806, due aux malversations de plusieurs de ses régents, comme Récamier, d'ailleurs tombés en faillite, permet à l'Empereur, tout en maintenant le caractère privé de la banque, d'assurer un contrôle de l'État par la nomination d'un gouverneur et de deux sous-gouverneurs. En outre, le Conseil de régence, composé jusqu'alors uniquement de banquiers – profession dont Napoléon se méfie –, doit s'ouvrir aux négociants, manufacturiers et aux receveurs généraux liés, comme on sait, à l'État. Ce système d'oligarchie contrôlée par l'État durera très longtemps sans changement, jusqu'en 1936.

2. Expédients

16 - Dans les temps difficiles, la monnaie, et surtout son utilisation, suit les soubresauts des malheurs des temps. Ainsi en va-t-il à la fin du Moyen Age, durant les deux siècles duquel les malheurs s'enchaînent. Un roi (Philippe le Bel) faux-monnaieur, des officiers royaux qui abusent de leur position, un autre roi (Louis XI) qui verse des gages pour des missions très spéciales. Ainsi en va-t-il durant la Révolution, où la débâcle des finances contraint à repenser la législation, en matière hypothécaire par exemple (lois de l'an III et de l'an VII) ; les assignats s'effondrent. L'industrialisation qui rythme le XIX^e siècle ne suffit pas à fermer le Grand Livre de la dette publique.

17 - Comment gérer ces crises ? La réponse la plus simple se trouve dans les manipulations monétaires et budgétaires (A) ; une autre, plus aigre, git dans les dérives contre les institutions (B).

A. - Manipulations

18 - Au VII^e siècle, il faut abandonner la monnaie d'or pour celle d'argent. En 1290, on pratique une première dévaluation, suivie par une autre en 1303 et une autre encore en 1309. Après l'échec du contrôle que des « élus » auraient dû faire de l'impôt, le roi a recours en 1356 à une nouvelle dévaluation pour trouver les fonds que les États ne lui fournissent pas. Mais comme la dévaluation est un échec, le dauphin est contraint de réunir de nouveau les états généraux en 1357, ce qui aboutit à la grande ordonnance de 1357. Dans les faits : dès lors qu'une taxe a été levée, le roi cherche à en maintenir la perception, sans convoquer nouvelle des États.

19 - La France ne possède pas le monopole de ces accommodements. En Navarre, à la même époque, les rois manipulent la monnaie tant qu'ils peuvent.

20 - Les expédients financiers prendront rapidement un nom : les « affaires extraordinaires ». Elles deviennent vite banales. Richelieu d'abord, Philibert Orry ensuite et puis Turgot, Joly de Fleury, d'Ormesson, Calonne... tous choisissent de recourir à l'emprunt pour boucler ce qui est devenu impossible à gérer. La hausse des emprunts provoque, en 1764, la création de la Caisse d'amortissement, dont le rôle est d'affecter certains revenus à l'amortissement de la dette. La mesure ne suffit pas à faire reculer le déficit intolérable des finances publiques.

En Russie, Pour servir d'exemple à tous les Russes, Pierre le Grand donne ses propriétés à l'État, car le besoin d'argent est aussi pressant en Russie que partout ailleurs. Pour faire face aux nécessités financières, le tsar crée de nouveaux impôts directs, inonde le pays de taxes innombrables, trafique la monnaie en altérant son titre, double des impôts anciens, monopolise certaines productions, taxe tout, même les coiffures, même les chaussures, même les barbes ! On instaure un impôt sur les naissances et une taxe sur les cercueils. Rien n'y fait, l'argent manque toujours.

21 - À la fin du règne, le gouffre des finances bée : les fonctionnaires sont payés en nature (en fourrures) et sont peu après condamnés à restituer – en argent seulement – une partie de ce qu'ils avaient touché.

On songe aussi parfois, dans d'autres circonstances, à créer un autre support monétaire : le billet de banque. Mais l'expérience de Law laisse un goût amer. Il faut attendre la création en 1776, à l'initiative du gouvernement, d'une nouvelle banque, la Caisse d'escompte, pour réhabiliter, du moins les négociants, à la circulation de grosses coupures de monnaie fiduciaire et régulariser le taux d'escompte dans la région parisienne.

22 - Et c'est partout pareil : la politique budgétaire byzantine est chaotique : la création du logothète des bureaux a pour objectif d'essayer de rationaliser un peu dépenses et recettes. Entreprise titanesque tant les concessions de rentes prélevées sur le produit de l'impôt, les exemptions fiscales, les immunités de tous ordres et les altérations monétaires perturbent gravement les finances de l'empire. Dépensier, Isaac l'Ange recourt aux sempiternels expédients financiers (augmentation des impôts, mêmes impôts levés plusieurs fois dans l'année, altération de la monnaie, vente des magistratures, mauvais paiement des salaires des fonctionnaires...) qu'Alexis III complète par le recours systématique à l'emprunt. Nous sommes au XIII^e siècle.

23 - Pour y obvier, on utilise souvent des pratiques analogues, mais auréolées de la nécessité morale : en France au XIX^e siècle, la cavalerie d'État caracole et un emprunt chasse l'autre, car la politique d'assainissement des finances publiques menée par le baron Louis n'a pas suffi, sous la Restauration, à stabiliser les choses.

B. - Dérives contre les institutions

24 - À Constantinople, Irène jette des pièces au peuple pour faire croire qu'elle est empereur romain, mais allège de manière discrétionnaire les impôts de ceux qui la soutiennent (les Constantinopolitains et les moines). Au demeurant, les Romains s'attachaient déjà la fidélité des chefs germaniques par des cadeaux substantiels.

Les premiers états généraux, ceux du XIV^e siècle, sont hantés par la question financière. Les Valois obtiennent des subsides, mais reçoivent aussi des « remontrances ». En fait, les États érigent l'idée de réforme en programme politique : des officiers moins nombreux et compétents, une bonne monnaie, un impôt contrôlé par les États dont la place serait reconnue dans le système de gouvernement. Si l'on manipule les finances, il faut donc manipuler aussi les institutions et ce que l'on nomme aujourd'hui la « gouvernance ».

25 - Peut-être est-ce en Angleterre que la politique monétaire a eu le plus d'effet sur l'évolution institutionnelle. Après la sécularisation des biens du clergé, Henry VIII a pu exercer le pouvoir comme il l'entendait, c'est-à-dire en se passant du parlement ; Elisabeth I^{re} tente de faire de même. Tout comme Charles II, bénéficiaire des gratifications de Louis XIV – de même, Charles XI de Suède bâtit son pouvoir personnel en partie grâce à la manne financière française. Le parlementarisme anglais est, dans une large mesure, né de la crise financière et du contrôle qu'ont voulu exercer ses membres, sur fond d'anglicanisme exacerbé.

À l'inverse, pionnière en la matière, l'Autriche possède un budget en 1747, qui peut voir le jour grâce à l'existence d'un cadastre.

Mots-Clés : Monnaie - Budget