

# Représentation Politique, Opinion Publique et Crédit : Les Réformes de la Compagnie des Indes et de la Monarchie Française selon Raynal/Necker

Kenta OHTI\*

Le propos de la présente étude est de montrer la place originale qu'occupe le problème de l'opinion publique dans les réflexions politiques et économiques de Guillaume-Thomas Raynal, auteur de l'*Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes* (trois versions en 1770, 1774 et 1780), et de Jacques Necker, banquier genevois devenu homme politique français, dans les dernières décennies de la France de l'ancien régime<sup>1</sup>. Les contributions majeures de ces deux personnages à l'émergence de l'opinion publique comme une instance politique incontournable dans la France de leur temps ne sont pas totalement inconnues jusqu'à ce jour<sup>2</sup> ; ce qui semble être moins bien connu, c'est leur collaboration, qui remonte aussi loin que la fin de la Guerre de Sept Ans, ainsi que leur préoccupation commune pour la question financière dans la monarchie française, qui se

---

\* La présente étude reprend en partie, sous une forme différente, notre article « Raynal, Necker et la Compagnie des Indes : quelques aspects inconnus de la genèse et de l'évolution de l'*Histoire des deux Indes* », dans G. Bancarel (éd.), *L'abbé Raynal et ses réseaux*, actes du colloque de la Bibliothèque nationale de France des 15 et 16 décembre 2006, Paris, Champion, à paraître. Nous nous permettons de renvoyer à cet article pour plus de détails sur les questions de datation, ainsi que sur l'analyse des pensées politiques et économiques de Raynal et de Necker.

<sup>1</sup> Pour l'*Histoire des deux Indes*, nous nous référons aux éditions suivantes : Anonyme, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des deux Indes*, Amsterdam, 1770, 6 vol. [BNF côte G. 28071–28076 ; HDI 70, par la suite] ; Anonyme, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*, La Haye, Gosse fils, 1774, 7 vol. [BNF côte G. 28116–G. 28121, G. 28115 ; HDI 74, par la suite] ; G.-T. Raynal, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des deux Indes*, Genève, Pellet, 1780, 4 vol. [BNF côte G. 6555–6558 ; HDI 80, par la suite]. Nous donnons en référence successivement l'édition, le numéro du livre, du chapitre (pour HDI 74 et 80), du tome et de la page. Quand le passage cité est repris dans plusieurs versions, nous citons le texte de la première version tout en donnant la référence de toutes les éditions correspondantes, en les reliant par le signe « + » s'il y a des variantes, et par un « ; » dans le cas contraire. Dans toutes les citations, nous modernisons l'orthographe.

trouve au centre de leurs réflexions et de leurs pratiques dans le domaine politique : en effet, le problème de l'opinion publique y apparaît strictement lié à la nécessité de soutenir et de renforcer le crédit, nécessité qui entraîne à son tour la revendication du système représentatif comme base essentielle sur laquelle l'opinion publique doit être assise<sup>3</sup>.

Afin de montrer cette convergence d'idées entre Raynal et Necker, nous proposons ici une analyse sommaire de la première version du chef-d'œuvre de Raynal, ainsi que des deux écrits de Necker rédigés pendant son premier ministère de 1776 à 1781, et tous deux publiés l'année de son départ : le *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales* et le *Compte rendu au Roi*<sup>4</sup>. Dans cette perspective, nous ne nous attarderons pas longuement sur la troisième version de l'*Histoire des deux Indes*, ni sur la carrière ultérieure de Necker en tant qu'homme politique ; et nous n'avons pas non plus la prétention de couvrir tout l'éventail du problème de l'opinion publique chez nos deux protagonistes. Cela n'empêchera pas pour autant d'établir la récurrence du même type de réflexions associant la représentation politique, l'opinion publique et le crédit chez Raynal et Necker, tout en marquant la différence pourtant majeure de leur point d'application, des réformes de la Compagnie des Indes à celles de la monarchie française : c'est cette répétition et ces différences non négligeables qui nous intéressent ici, comme étant révélatrices des mutations politiques dans la France des dernières décennies avant la Révolution, tout aussi bien que de la conjoncture singulière dans laquelle l'opinion publique s'y impose au gouvernement, chargée d'une fonction toute particulière.

---

<sup>2</sup> Voir, K. M. Baker, « Public Opinion as political invention », *Inventing the French Revolution*, Cambridge, Cambridge UP, 1990, p. 187, 190–197 ; J. A. W. Gunn, *Queen of the world : opinion in the public life of France from the Renaissance to the Revolution*, Oxford, Voltaire Foundation, 1995, p. 315–328. Voir aussi sur Raynal, G. Imbruglia, « Lo storico e l'opinione pubblica dalle 'Nouvelles littéraires' all'*Histoire des deux Indes* », *Studi Settecenteschi* 17, 1997, p. 153–185 et sur Necker, H. Grange, *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974, p. 383 ; M. Ozouf, « L'opinion publique », K. M. Baker (ed.), *The Political Culture of the Old Regime*, New York, Pergamon, 1987, p. 419–434 ; L. Burnand, *Necker et l'opinion publique*, Paris, Champion, 2004 ; L. Jaume, « L'opinion publique selon Necker : entre concept et idée-force », J. F. Sebastián et J. Chassin (éd.), *L'avènement de l'opinion publique : Europe et Amérique XVIII-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 33–50.

<sup>3</sup> Ce lien entre les problèmes de l'opinion publique et du crédit n'a pas échappé aux commentateurs de Necker ; cependant, la cohérence propre des pensées de Necker qui met en rapport le système représentatif, l'opinion publique et du crédit ne semble pas avoir été suffisamment éclaircie, malgré l'étude de L. Jaume qui l'aborde d'une manière rapide (« L'opinion publique selon Necker... », *art. cit.*, p. 45–46). Th. E. Kaiser offre un aperçu historique sur les relations de l'opinion publique et du crédit public dans les discussions politiques au XVIIIe siècle dans « Money, Despotism, and the Public Opinion in Early Eighteenth-Century France : John Law and the Debate on Royal Credit », *The Journal of Modern History*, 63, no. 1, 1991, p. 1–28 (voir notamment la comparaison de Law et de Necker, p. 27–28).

<sup>4</sup> Pour les œuvres de Necker, nous nous référons à J. Necker, *Œuvres complètes*, publiées par A. L. de Staël-Holstein, Aalen, Scientia, 1970, 15 vol [CECN, par la suite].

## 1. Les réformes de la Compagnie des Indes selon Raynal/Necker après la Guerre de Sept Ans.

Membre fondateur et assidu du salon de Madame Necker avec ses amis Marmontel et Morellet<sup>5</sup>, le nom de Raynal est intimement associé à celui de Necker, directeur général des finances alors en fonction, lorsque la troisième version de *l'Histoire des deux Indes* commence à se diffuser en France en décembre 1780. A tel point que, dans la vive polémique suscitée par la publication du *Compte rendu au Roi* en février 1781, les ennemis du Genevois dénoncent Raynal comme « timbalier du parti Necker » qui fomente la « *neckeromanie* » auprès du public<sup>6</sup>. De fait, les lecteurs contemporains n'ont pas tout à fait tort de reconnaître dans l'œuvre de l'historien un appareil de propagande au service de Necker : outre des prises de position allant dans le sens de la politique mise en place par le directeur général des finances — notamment l'établissement des administrations provinciales, qui sera en question ultérieurement —<sup>7</sup>, on y trouve notamment un éloge chaleureux du couple suisse de la plume de Diderot<sup>8</sup>. Ce parti pris *neckeriste* peut d'ailleurs être considéré comme l'une des principales raisons de la condamnation de l'auteur de *l'Histoire des deux Indes* par le Parlement de Paris le 25 mai 1781, suite à la disgrâce de Necker le 19 du même mois<sup>9</sup>.

Or, l'origine de ces relations intimes de Raynal et de Necker remonte à 1763, au moment où le jeune banquier suisse qui venait de s'installer à Paris fait sa première apparition publi-

<sup>5</sup> A. Morellet, *Mémoires inédits*, Genève, Slatkine, 1967, 2 vol., t. 1, p. 154. Cf. G.-P.-O. d'Haussonville, *Le Salon de Madame Necker*, Genève, Slatkine, 1970, 2 vol., t. 2, p. 31.

<sup>6</sup> Anon., *Lettre de M. le marquis de Caraccioli à M. d'Alembert*, p. 19, recueillie dans la *Collection complète des ouvrages pour et contre M. Necker*, Utrecht, 1781, 3 vol, t. 1 (sans pagination continue) ; F.-M. Grimm et alii, *Correspondance littéraire*, éd. Maurice Tourneux, Paris, Garnier, 1877-1882 t. 12, p. 498-499.

<sup>7</sup> Voir par exemple, HDI 74, XIX, 43, t. 7, p. 378-379 ; HDI 80, XIX, 10, t. 4, p. 646-647 et HDI 80, XIX, 10, t. 4, p. 651-652 (sur l'abolition de la gabelle et des péages) ; HDI 80, IV, 18, t. 1, p. 473-474 (sur la réduction des pensions et des dépenses de la maison du Roi) ; HDI 80, XIX, 10, t. 4, p. 642-643 (sur l'établissement des « administrations provinciales »). Notons que la rédaction de ce livre XIX de *l'Histoire des deux Indes* peut être attribuée, du moins en partie, à A. Deleyre.

<sup>8</sup> C'est à propos des réformes des hôpitaux que Diderot s'exclame : « L'essai s'en fait aujourd'hui avec succès sous nos yeux par les soins de Madame Necker. Tandis que son mari travaille plus en grand à diminuer le nombre des malheureux, elle s'occupe des détails qui peuvent soulager ceux qui existent. [...] Etrangers, devenus membres de la nation par la plus méritoire de toutes les naturalisations, par le bien que vous lui faites, couple généreux, j'ose vous nommer, quoique vivants, quoique environnés du crédit d'une grande place ; et je ne crains pas qu'on m'accuse d'adulation. Je crois avoir assez prouvé que je ne savais ni craindre ni flatter le vice puissant ; et j'ai acquis par là le droit de rendre hautement hommage à la vertu. », HDI 80, XII, t. 3, p. 265.

<sup>9</sup> Cf. A. Feugère, *L'abbé Raynal, précurseur de la Révolution*, Angoulême, Imprimerie Ouvrière, 1922, p. 280-281.

que en France auprès de la Compagnie française des Indes. A l'issue de la Guerre de Sept Ans, la Compagnie se trouve confrontée à de graves difficultés financières, très fortement endettée à cause de l'interruption du commerce, des dépenses militaires extraordinaires et de la perte des établissements en Inde pendant la guerre<sup>10</sup>. Face à cette situation, Choiseul, premier ministre de fait par le cumul des fonctions aux Affaires étrangères, à l'Armée et à la Marine, envisage de la dissoudre, conformément à la revendication des partisans de la « liberté du commerce », comme les disciples de Quesnay et de Gournay, alors que le contrôleur général Bertin préfère sauver la Compagnie grâce au soutien financier traditionnel du trésor royal. C'est à cette proposition de Bertin que Necker s'oppose lors de l'assemblée générale extraordinaire du 3 août 1763. Selon Louis de Villevault, à l'époque commissaire du roi auprès de la Compagnie, Necker y aurait lu un mémoire préparé par Raynal, et soulève la question de savoir « quel degré d'influence devait avoir l'autorité du roi, du ministre et des commissaires dans les assemblées générales et particulières de la Compagnie », pour conclure « qu'il fallait écarter toute autorité, n'admettre que l'égalité et voir la situation de la Compagnie par soi-même »<sup>11</sup>.

Ces « principes républicains »<sup>12</sup> étant approuvés par les actionnaires, les réformes de la Compagnie se mettent graduellement en place jusqu'en juillet 1764 sous l'initiative de Necker. La gestion de la Compagnie est libérée de la soumission traditionnelle à l'autorité royale, et désormais confiée à une administration composée de députés élus parmi les actionnaires. Ce choix de l'autonomie n'est pas seulement destiné à permettre une « rationalisation » de la gestion selon l'« esprit de propriété » capable d'animer l'économie et l'industrie<sup>13</sup>, mais implique aussi le refus du financement par le trésor royal et le recours massif aux emprunts publics, ouvrant la voie à la mainmise des banquiers sur les affaires du commerce des Indes. En même temps, on prend des mesures pour redresser les finances de la Compagnie, telles que la rétrocession de la souveraineté des Mascareignes et de la côte ouest de l'Afrique, la cession des actions et des billets d'emprunts du roi, ou l'augmentation du fonds des actionnaires. Ainsi la Compagnie qui s'était vue accorder aussi bien le privilège exclusif du commerce que la souveraineté militaire et politique en Inde se transforme en une Compagnie purement « commerçante ». Ce qui attire surtout l'attention, c'est qu'intégré dans l'organisation de son

<sup>10</sup> Pour l'histoire de la Compagnie de l'époque, voir Ph. Haudrère, *La Compagnie française des Indes au XVIIIe siècle*, deuxième édition, Paris, Les Indes galantes, 2005, 2 vol., t. 2, p. 751–815. Sur les aspects financiers de cette histoire et le rôle qu'y a joué Necker, voir H. Lüthy, *La Banque protestante en France depuis la Révocation de l'Édit de Nantes à la Révolution*, Paris, SEVPEN, 1959–61, 2 vol., t. 2, p. 373–397.

<sup>11</sup> BNF, n.a.f., 9365, f° 52r.-v. Haudrère le cite en partie dans *La Compagnie française...*, *op. cit.*, t. 2, p. 759.

<sup>12</sup> *Ibid.*, f° 53.

<sup>13</sup> CECN, t. 15, p. 169 et HDI 70, V, t. 2, p. 286 ; HDI 74, V, 50, t. 2, p. 296 ; HDI 80, V, 35, t. 1, p. 709.

administration, le système représentatif y apparaît strictement lié à la question du crédit dans le cadre des réformes de la Compagnie.

Cependant, cette nouvelle Compagnie réformée ne subsistera pas longtemps, malgré toutes les manœuvres financières que le banquier Necker mobilise pour la soutenir. Car, trahie dans son espérance d'un redressement immédiat du commerce, et alarmée par l'accumulation d'emprunts coûteux, une partie des actionnaires manifeste son hostilité à l'égard de l'administration dès 1767, entraînant le rétablissement de la forme ancienne de gestion par les commissaires du roi en 1768 sous le ministère de L'Averdy, alors contrôleur général. Par la suite, lorsque, dépourvue d'une hypothèque à offrir pour avoir recours à de nouveaux emprunts, la Compagnie se trouve en état de cessation de paiement en mars 1769, le contrôleur général Mayon d'Invaud demande à son administration un rapport précis sur sa situation financière : c'est ce rapport qui servira de base au *Mémoire sur la situation actuelle de la Compagnie des Indes* de Morellet<sup>14</sup>, publié à la fin juillet, qui assoit la revendication de la liberté du commerce des Indes sur l'impossibilité du redressement financier de la Compagnie. Face à cette attaque officielle, Necker répond immédiatement par une *Réponse au Mémoire de M. l'abbé Morellet*, prononcée à l'assemblée extraordinaire des actionnaires le 3 août, et publiée aux frais de la Compagnie dans les jours suivants<sup>15</sup>. Mais cet effort de Necker s'avère vain : car le conseil du roi tranche la question dès le 13 août 1769 par un arrêt qui ordonne la suspension du privilège exclusif, condamnant la Compagnie à l'inaction.

A la lumière de ces mutations de la Compagnie des Indes après la Guerre de Sept Ans, la première version de l'*Histoire des deux Indes* se révèle être une défense de la Compagnie réformée à l'initiative de Necker, dont la rédaction aurait été achevée pour l'essentiel dans la période critique de la Compagnie au printemps 1769. En effet, dans son histoire du commerce des Français dans les Indes orientales (livre IV), Raynal rend hommage à Necker<sup>16</sup>, et appelle

---

<sup>14</sup> A. Morellet, *Mémoire sur la situation actuelle de la Compagnie des Indes*, Paris, Desaint, 1769.

<sup>15</sup> J. Necker, *Réponse au Mémoire de M. l'abbé Morellet*, ŒCN, t. 15, p. 127-202.

<sup>16</sup> En rappelant les réformes qui s'imposaient à la Compagnie depuis longtemps, et l'état de détresse où elle se trouvait au lendemain de la Guerre de Sept Ans, Raynal met en valeur l'apparition de Necker dans les termes suivants : « Ces importantes considérations devaient fixer l'attention du gouvernement et des actionnaires au moment où le retour de la paix permettrait à la France de reprendre le commerce des Indes. Ce moment arriva, mais la perte de tous les établissements de l'Inde, les événements qui l'avaient précédée, ceux qui l'avaient suivie jetèrent le désespoir dans l'âme des actionnaires, et ce désespoir enfanta cent systèmes la plupart absurdes. [...] Personne ne pouvait prévoir où tant de convulsions aboutiraient, lorsqu'un jeune négociant d'un génie hardi et lumineux se fit entendre. A sa voix, les orages se calmèrent, les cœurs s'ouvrirent à l'espérance ; il n'y a qu'un avis, c'est le sien. La compagnie que les esprits ennemis de tout privilège exclusif désiraient voir abolie, et dont tant d'intérêts particuliers avaient juré la ruine, est maintenue, et ce qui était indispensable, on l'a réformée. », HDI 70, IV, t. 2, p. 108-109 + HDI 74, IV, 14, t. 2, p. 103-104.

de tous ses vœux au rétablissement du « régime de la liberté »<sup>17</sup>, c'est-à-dire de la forme d'administration fondée sur la représentation des actionnaires, que le Genevois a mise en place entre 1764 et 1768. Il s'agit là, avec la levée de toute obligation de ravitaillement des Mascareignes<sup>18</sup>, de l'une des propositions principales que l'historien formule pour surmonter le problème crucial dont souffre la Compagnie au printemps 1769, qu'est le manque du crédit.

Selon lui, si la Compagnie souffre de ce problème, malgré les résultats fulgurants de quatre ans de réformes et un excédent financier de « 51.856.368 liv. » (incluant les biens immobiliers et une partie de biens hypothéqués), c'est précisément parce que les actionnaires et les investisseurs restent méfiants à sa gestion par les commissaires du roi, traditionnellement mauvaise, ainsi qu'au roi lui-même, son ultime garant, qui pourrait procéder à sa banqueroute en vue de soutenir un trésor royal déficitaire<sup>19</sup>. Seule la restauration du « régime de la liberté » permettra à la Compagnie de se maintenir par le moyen de nouveaux emprunts sans hypothèque, et d'assurer la prospérité du commerce des Indes et la distribution équitable de ses profits à la nation française à travers la pluralité des actionnaires qui en sont les bénéficiaires immédiats<sup>20</sup>. Sur tous ces points, Raynal se montre parfaitement en accord avec Necker dans sa *Réponse* à Morellet<sup>21</sup> : car, même s'il ose proposer la rétrocession du privilège exclusif à la Compagnie française dans les réflexions générales sur le commerce européen des Indes insérées en conclusion de la partie « orientale » de l'œuvre (livre V)<sup>22</sup>, sa différence avec Necker qui prenait la défense de la Compagnie telle qu'il a réformée se réduit en réalité à peu de chose, puisque l'historien cherche par ce moyen à maintenir l'existence de la Compagnie et son monopole de fait du commerce entre l'Europe et l'Inde, tout en obtenant le rétablissement de la forme d'administration pratiquée entre 1764-1768, et la réduction radicale des dépenses par la levée des obligations du ravitaillement des Mascareignes.

On comprend dès lors l'importance capitale d'une intervention auprès de l'opinion publique pour faire valoir la ligne de défense de la Compagnie promue par Raynal/Necker. En effet, dans la mesure où le rétablissement du « régime de la liberté » a vocation à attirer le crédit à la Compagnie, le gain de la « confiance publique »<sup>23</sup>, celle des investisseurs potentiels, constitue une médiation incontournable dans leur stratégie : la réfutation des arguments des défenseurs de la liberté du commerce des Indes, ainsi que la mise en valeur, voire le maquillage des résultats du commerce et de l'état actuel des finances de la Compagnie, sont les deux axes

---

<sup>17</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 111 et 120.

<sup>18</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 121.

<sup>19</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 118–119.

<sup>20</sup> Sur ce dernier point, voir HDI 70, V, t. 2, p. 287 ; HDI 74, V, 50, t. 2, p. 296 ; HDI 80, V, 35, t. 1, p. 709.

<sup>21</sup> Voir notamment CECN, t. 15, p. 178–179.

<sup>22</sup> HDI 70, V, t. 2, p. 285–286 ; HDI 74, V, 50, t. 2, p. 295 ; HDI 80, V, 35, t. 1, p. 707–708.

<sup>23</sup> CECN, t. 15, p. 178.

de cette campagne d'opinion. C'est exactement à cet objectif que l'*Histoire des deux Indes* était vouée, et il n'est pas erroné de dire, de ce point de vue, que cette œuvre fut conçue, à son origine et au moins en partie, pour faire la *publicité* de la Compagnie française des Indes. Cependant, Raynal a manifestement échoué dans cette entreprise, puisque la première version de son œuvre paraît en réalité en 1772 sans l'aveu de l'auteur, bien après le commencement de la liquidation de la Compagnie en avril 1770 : célèbre pour son succès éditorial dans l'Europe des dernières décennies du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'*Histoire des deux Indes* était, paradoxalement, une œuvre d'avance condamnée à l'échec lors de sa première parution<sup>24</sup>.

## 2. L'arrière-plan politique de la défense de la Compagnie des Indes : Raynal en 1770.

Cependant, l'originalité de Raynal par rapport à Necker se manifeste dès la première version de l'*Histoire des deux Indes*, en ce qu'il inscrit ses propositions de réforme de la Compagnie dans des réflexions politiques et économiques plus générales sur les relations entre gouvernement et commerce, et plus précisément sur l'articulation du mode de gouvernement, de l'opinion publique et du crédit la plus à même de soutenir les grandes entreprises étatiques du commerce maritime. Ces réflexions sont développées essentiellement dans son histoire de la Compagnie française des Indes, à travers la comparaison entre un Etat monarchique

---

<sup>24</sup> Certes, le débat sur la Compagnie des Indes continue même après l'arrêt du Conseil du Roi du 13 août 1769. Ainsi, jusqu'aux premiers mois de 1770, on voit paraître le *Mémoire sur la Compagnie des Indes précédé d'un discours sur le commerce en général* (Paris, Lacombe, 1769) et le *Mémoire sur la Compagnie des Indes dans lequel on établit les droits et les intérêts des actionnaires en réponses aux compilations de M. l'Abbé Morellet* (s.n., 1770) de L. de Brancas, comte de Lauraguais, *Du commerce et de la Compagnie des Indes* de P. S. Dupont de Nemours (Amsterdam/Paris, Delalain, 1769 ; cet ouvrage est d'abord publié dans les *Ephémérides du citoyen*, 1769, t. VIII, p. 169-284 ; 1769, t. X, p. 173-209 et 1769, t. XI, p. 176-192), les *Doutes d'un actionnaire sur le Mémoire de M. l'abbé Morellet contre la Compagnie* (s.l.n.d.) de Ch. Godeheu, sans oublier non plus l'*Examen de la réponse de M. Necker au mémoire de M. l'abbé Morellet sur la Compagnie des Indes* de Morellet (Paris, Desaint, 1769). Sur ce débat, voir Haudrère, *La Compagnie française des Indes*, *op. cit.*, t. 2, p. 798-802. Comme en témoignent les derniers paragraphes du livre V de HDI 70 (t. 2, p. 290-294) où il déplore la décision du Conseil du Roi et les attaques que Morellet et Lauraguais (dans son premier *Mémoire*) ont dirigées contre la Compagnie, Raynal semble avoir suivi attentivement le déroulement des affaires, du moins jusqu'au commencement de la liquidation de la Compagnie en avril 1770. Rappelons aussi que Diderot prête attention à ce débat sur la Compagnie des Indes à l'été 1769 : le dossier est aujourd'hui publié dans Denis Diderot, *Œuvres complètes*, H. Dieckmann, J. Varloot, J. Proust (éd.), Paris Hermann, 1975-, 33 vol. prévus, t. 20, p. 211-234. Sur ce dossier, voir G. Dulac, « Introduction au 'dossier de la Compagnie des Indes' », *ibid.*, p. 197-210 et id., « Les gens de lettres, le banquier et l'opinion : Diderot et la polémique sur la Compagnie des Indes », *Dix-Huitième Siècle* 26, 1994, p. 177-199.

comme la France et des « Etats libres » tels que la Hollande et l'Angleterre, pourvus d'un système représentatif dans leur gouvernement.

C'est d'abord dans le récit de la fondation de la Compagnie des Indes en 1664 qu'apparaît la question des relations entre mode de gouvernement et crédit. Défenseur de la Compagnie, Raynal loue naturellement l'initiative de Colbert qui a voulu promouvoir le commerce des Indes, non content de favoriser la prospérité agricole et artisanale de la France ; mais ce qu'il applaudit est surtout la sagesse du ministre qui, « considérant qu'il y a naturellement pour les grandes entreprises du commerce une confiance dans les républiques [comme la Hollande] qui ne se trouve pas dans les monarchies, eut recours à tous les expédients propres à les faire naître »<sup>25</sup>. La « confiance » dont il est question ici n'est rien d'autre que l'assise psychologique du crédit qu'une entreprise étatique se doit d'attirer, et que les « expédients » de Colbert énumérés par l'historien sont tous de nature à l'accroître<sup>26</sup>. Pour Raynal, la condition *sine qua non* du succès de la Compagnie des Indes réside avant tout dans sa capacité à trouver des fonds *via* la « confiance » ; mais cette capacité fait cruellement défaut sous les régimes monarchiques, incapables de faire adhérer les particuliers à un projet étatique comportant un si grand risque.

Le propos de Raynal se précise, lorsqu'il aborde de nouveau le problème des relations entre le gouvernement et le crédit à propos du « Système » de Law et de son échec final. Comme on le sait, il s'agit là d'un moment marquant de l'histoire de la Compagnie sous la Régence, car le projet central de l'Écossais consistait à mettre en circulation les billets d'Etat et les divers titres de rentes pour en constituer le capital de la Compagnie des Indes, et pour transformer celle-ci en un immense corps détenant le monopole du commerce maritime et de la gestion des finances de l'Etat<sup>27</sup>. Raynal approuve le projet ambitieux de Law, qui aspire à être l'artisan du rétablissement du trésor du roi et de l'économie nationale, l'un et l'autre mis à mal par les longues années de guerres sous le règne de Louis XIV ; il n'omet pas de saluer avec enthousiasme le succès étonnant des premiers moments de ce « Système », qui a com-

<sup>25</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 9 ; HDI 74, IV, 3, t. 2, p. 15 + HDI 80, IV, 3, t. 1, p. 408. Dans HDI 80, Raynal évoque la Hollande et l'Angleterre comme deux modèles précurseurs.

<sup>26</sup> Tels sont l'extension de la durée du privilège exclusif à 50 ans, la naturalisation de tous les étrangers qui investissent plus de 20 mille livres, la décharge de l'obligation de résidence pour les officiers qui s'acquittent du même prix, l'exonération d'impôt pour les objets destinés à la construction, à l'armement et au ravitaillement des vaisseaux, le soutien militaire aux établissements et à la navigation, et enfin, la prise en charge par le trésor du Roi des pertes éventuelles de la Compagnie pendant les dix premières années.

<sup>27</sup> Pour la présentation du système de Law, voir Lüthy, *La banque protestante...*, *op. cit.*, t. 1, p. 300-327 et E. Faure, *La banqueroute de Law*, Paris, Gallimard, 1977. Pour les réflexions politiques de Law qui considère le despotisme comme le facteur le plus favorable à la confiance de l'opinion publique et à l'augmentation du crédit, voir Th. E. Kaiser, « Money, Despotism and Public Opinion », *art. cit.*



## REPRÉSENTATION POLITIQUE, OPINION PUBLIQUE ET CRÉDIT

mené par élever la valeur des actions de la Compagnie et des billets de la banque jusqu'à plus de 6 milliards de livres, alors qu'il n'y avait en caisse qu'un cinquième de cette somme en métaux. Cependant, selon lui, ces opérations étaient d'avance condamnées à l'échec dans un pays comme la France :

Une pareille disproportion eut été peut-être soutenable chez un peuple libre où elle se serait formée par degrés. Les citoyens accoutumés à regarder la nation comme un corps permanent et indépendant, l'acceptent d'autant plus volontiers pour caution, qu'ils ont rarement une connaissance exacte de ses facultés, et qu'ils ont de sa justice une idée favorable, fondée ordinairement sur l'expérience. Avec ce préjugé, le crédit y est souvent porté au-delà des ressources et des sûretés. L'Angleterre en est la preuve. Il n'en est pas ainsi dans les monarchies absolues, dans celles surtout qui ont souvent violé leurs engagements. Si dans un instant de vertige on leur accorde une confiance aveugle, elle finit toujours avec la folie qui l'a vu naître. Leur insolvabilité frappe tous les yeux. La bonne foi du monarque, l'hypothèque, les fonds, tout paraît imaginaire. Le créancier revenu de son premier éblouissement revendique son argent avec une impatience proportionnée à ses inquiétudes. L'histoire du système vient à l'appui de cette vérité.<sup>28</sup>

Autant dire que si, « dans les monarchies absolues, surtout dans celles qui ont souvent violé leurs engagements » comme la France, le niveau de crédit atteint au début du « Système » ne peut se maintenir, c'est parce que l'exercice arbitraire du pouvoir freine l'engouement des investisseurs et nourrit la crainte d'une éventuelle banqueroute. L'argument est familier à des lecteurs de *l'Esprit des lois*, dans lequel Montesquieu exhortait les gouvernements à bien ménager les créanciers de l'Etat pour ne pas détruire la « confiance publique », et ce, malgré son hostilité à l'accumulation du crédit public et à la classe oisive des rentiers<sup>29</sup>. Cependant, d'après Raynal, les avantages d'un Etat libre comme l'Angleterre du point de vue du crédit ne se réduisent pas à opposer des barrières institutionnelles à d'éventuels « coups d'Etat » financiers, comme on en verra encore au début des années 1770 en France sous le Contrôleur général Terray<sup>30</sup>. Car, plus fondamentalement, la liberté politique garantie par le système représentatif permet aux citoyens de se reconnaître dans l'image du « corps permanent et indépendant » qu'est la nation, et d'avoir à l'endroit de ce corps une « idée » ou un « préjugé » favorable quant à ses facultés et à sa justice. Sur ce point, la préférence de Raynal penche nettement du côté d'un Etat libre doté d'un système représentatif au détriment d'un Etat

---

<sup>28</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 52 ; HDI 74, IV, 9, t. 2, p. 59–60 + HDI 80, IV, 18, t. 1, p. 467–468.

<sup>29</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois* [EL, par la suite], XXII, 18.

<sup>30</sup> Sur la politique financière de Terray, voir M. Marion, *Histoire financière de la France*, Paris, Rousseau, 1914–1931, 6 vol., t. 1, p. 251–259 et D. Echeverria, *The Maupeou Revolution*, Baton Rouge, Louisiana UP, 1985, p. 12.

monarchique ; mais la défense de la liberté politique ne découle pas de sa légitimité politique qui reposerait sur l'adéquation entre la volonté des gouvernants et celle des gouvernés, mais de son efficacité financière et économique, permettant à l'État de tirer profit du décalage entre la réalité des facultés individuelles et leur représentation collective et inadéquate. Privée de ce circuit illusoire mais salutaire que fournit la représentation politique, la monarchie est condamnée à souffrir d'un manque chronique d'investissements, préjudiciable tant à sa gestion financière qu'au développement de son grand commerce maritime.

Les réflexions de Raynal sur l'opinion publique s'inscrivent dans le droit fil de la thèse précédente. Ce qui attire particulièrement l'attention ici est le fait que la locution « opinion publique » revient deux fois sous la plume de l'historien dans la première version de *l'Histoire des deux Indes*, à propos des mutations du prix des actions de la Compagnie des Indes anglaise et française. La première de ces occurrences se trouve dans le livre IV consacré à l'histoire du commerce anglais dans les Indes orientales, à l'endroit où Raynal discute de l'état des finances de la Compagnie anglaise des Indes après la Guerre de Sept Ans. Voici en effet ce qu'on peut lire dans une remarque sur la sous-estimation à laquelle procèdent les « esprits chagrins », pour qui le capital de la Compagnie anglaise ne s'élèverait pas à plus de 4 millions de livres sterlings (une livre sterling équivaut à 22 livres tournois 10 sols selon l'historien<sup>31</sup>) :

S'il en était ainsi, comment serait-il possible qu'un capital de 3.660.810 livres [sterlings] eût acquis dans *l'opinion publique* une valeur de près de 9 millions qui est le terme où l'a porté le prix de l'action ? Cette objection n'est pas invincible, on connaît l'enthousiasme Anglais. [...] Un événement important a violemment enveloppé la nation entière. Elle s'est livrée avec l'empportement qui lui est propre aux vastes espérances que lui offrait la conquête du Bengale.<sup>32</sup>

La seconde occurrence se trouve dans une réflexion sur les variations du dividende et de la valeur de l'action de la Compagnie française au XVIII<sup>e</sup> siècle. C'est en effet après avoir récapitulé ces variations de 1722 à 1764 que Raynal émet la remarque suivante :

Ces détails démontrèrent que le dividende et la valeur de l'action qui s'y proportionnait toujours étaient nécessairement assujettis au hasard du commerce et au flux et reflux de *l'opinion publique*. [...] Cependant au milieu de ces révolutions, les capitaux de la compagnie étaient presque toujours les mêmes. Mais c'est un calcul que le public ne fait jamais. La circonstance du moment le détermine, et dans sa confiance comme dans sa crainte, il va toujours au-delà du but.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> HDI 74, « Avertissement », t. 1, p. ii ; HDI 80, « Avertissement », t. 1, p. viii.

<sup>32</sup> HDI 70, III, t. 1, p. 374 + HDI 74, III, 63, t. 1, p. 387. Nous soulignons.

<sup>33</sup> HDI 70, IV, t. 2, p. 113–114 + HDI 74, IV, 15, t. 2, p.108 ; HDI 80, IV, t. 1, p. 513. Nous soulignons.

## REPRÉSENTATION POLITIQUE, OPINION PUBLIQUE ET CRÉDIT

Dans un cas comme dans l'autre, l'« opinion publique » se présente comme l'instance décisive qui détermine la valeur de l'action de la Compagnie à la Bourse : dans ce sens, elle est presque synonyme de ce que nous appelons aujourd'hui « marché », et désigne l'« opinion commune », voire la « réputation » dont jouit la Compagnie auprès de ceux qui participent directement ou indirectement aux transactions boursières de ses actions. Selon Raynal, cette instance est essentiellement instable, susceptible de « flux et reflux » parfois violents, au gré des circonstances. C'est précisément parce qu'elle ne repose nullement sur une représentation adéquate du capital réel de la Compagnie, mais relève bien plutôt de l'ordre des « préjugés » que l'on forme sur cette réalité, tels que les « espérances », la « confiance » ou la « crainte ». La valeur de l'action de la Compagnie, bien réelle, se décide en fonction de cette « opinion publique » fantomatique, et la prospérité du commerce des Indes, avec la maîtrise du temps et de l'espace que celui-ci implique, dépend en dernier ressort de cette folle du logis.

La question est alors de savoir pourquoi la Compagnie anglaise peut bénéficier d'une bonne opinion auprès du public qui lui garantit une hausse constante de la valeur de ses actions malgré le mauvais état de ses finances, et pourquoi son homologue française est condamnée à souffrir à l'inverse d'une mauvaise image publique alors que ses capitaux sont stables, au point que son existence soit mise en cause par le manque d'investissements. Derrière ces situations qui font contraste, il y a certes la victoire des Anglais et la défaite des Français en Inde à l'issue de la Guerre de Sept Ans. Mais Raynal semble croire que la conquête du Bengale ne saurait expliquer à elle seule une telle différence. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il fait appel à l'« enthousiasme Anglais » afin de comprendre pourquoi un tel événement a pu causer une impression si forte qu'elle entraîna des investissements massifs dans le commerce des Indes. Cependant, il ne faudrait pas en conclure pour autant que la question de l'« opinion publique » et du crédit qui en dépend se ramène à celle du caractère de la nation. En effet, le grand précurseur et la référence constante de Raynal sur cette question, Montesquieu associait déjà la sûreté du crédit au caractère d'un peuple libre comme les Anglais dans l'un des chapitres les plus célèbres de *l'Esprit des lois*, y voyant l'effet des lois qui garantissent un régime libre<sup>34</sup>. Si on tient compte de cette parenté des réflexions de Raynal avec celles de Montesquieu, c'est donc bien le système de représentation qui s'impose à nouveau comme le meilleur et l'ultime garant d'un crédit stable dans *l'Histoire des deux Indes*, puisque lui seul est capable d'offrir à un Etat libre le moyen de maîtriser l'opinion publique et de la faire

---

<sup>34</sup> EL, XIX, 27 : « [Cette nation] aurait un crédit sûr, parce qu'elle emprunterait à elle-même, et se paierait elle-même. Il pourrait arriver qu'elle entreprendrait au-dessus de ses forces naturelles, et ferait valoir contre ses ennemis des immenses richesses de fiction, que la confiance et la nature de son gouvernement rendraient réelles./Pour conserver sa liberté, elle emprunterait de ses sujets ; et ces sujets, qui verraient que son crédit serait perdu si elle était conquise, auraient un nouveau motif de faire des efforts pour défendre sa liberté ».

adhérer à ses vues.

Les propositions de réforme de la Compagnie des Indes que Raynal formule avec Necker à la fin des années 1760 trouvent leur place dans ces réflexions politiques et économiques, qui reposent largement sur les liens intimes qu'il établit entre le système de représentation, la formation d'une opinion publique confiante et le renforcement du crédit, liens qui se trouvent assurée dans les Etats libres comme la Hollande et l'Angleterre<sup>35</sup>. C'est donc au fond pour remédier au manque de crédit dont souffre inévitablement toute entreprise étatique dans une monarchie absolue, sans pour autant sortir du cadre du régime politique en place, que l'historien cherche à rétablir le « régime de la liberté » dans l'administration de la Compagnie, à la rendre indépendante de l'autorité royale, et à remettre sa gestion aux mains de ses actionnaires eux-mêmes. Mais c'est aussi à cause de ces conditions politiques défavorables auxquelles se trouve en butte la Compagnie française des Indes, qu'une intervention dans l'opinion publique devient impérieuse pour qui, à l'image de Raynal, entend être l'artisan de son sauvetage.

### **3. Le programme politique du directeur général des finances : Necker en 1776–1781.**

Raynal et Necker finirent certes par échouer dans leurs tentatives de réforme et de maintien de la Compagnie à la fin des années 1760 ; mais les réflexions politiques et économiques de Raynal qui la soutenaient n'en furent pas pour autant rendues caduques, puisqu'elles furent reprises avec un autre point d'application, passant des réformes de la Compagnie des Indes à celles de la monarchie française. C'est d'ailleurs ce qu'indique le programme politique de Necker dans son premier ministère, qui pourrait être situé dans le sillage des réflexions de Raynal dans la première version de *l'Histoire des deux Indes*, telles que nous venons de les présenter.

Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler quelques traits principaux de la politique de Necker dans les années 1776–1781<sup>36</sup>. D'abord, la question du crédit y est d'une importance majeure, étant donné que les emprunts massifs sont le moyen principal dont dispose le directeur général des finances pour subvenir aux nécessités du Royaume de France qui participe à la Guerre d'indépendance américaine depuis 1777, et ce, malgré des déficits budgétaires

---

<sup>35</sup> Dans cette thématique, Raynal s'inspire visiblement de Montesquieu, mais aussi probablement d'Isaac de Pinto, *Traité de la circulation du crédit*, Amsterdam, Rey, 1771. L'ouvrage de Pinto a été rédigé et mis en circulation en France dès 1761, dix ans avant sa publication.

<sup>36</sup> Pour la présentation générale de la politique de Necker sous son premier ministère, outre J. Egret, *Necker, le ministre de Louis XV*, Paris, Champion, 1975, p. 51–160, on consultera utilement les chapitres qui lui sont consacrés par sa fille Germaine de Staël dans ses *Considérations sur la Révolution française*, Paris, Tallandier, 2000, p. 86–90.

## REPRÉSENTATION POLITIQUE, OPINION PUBLIQUE ET CRÉDIT

perpétuels : on évalue aujourd'hui le montant total de ces emprunts à 530 millions de livres<sup>37</sup>. Chez Necker, ces mesures sont délibérément choisies, comme on peut le lire dans le passage suivant du *Compte rendu au Roi* :

Sans doute, le royaume de V. M. est, de tous ceux de l'Europe, celui qui réunit le plus de facultés pour subvenir à ces impôts extraordinaires et passagers ; mais malgré cette supériorité, ce n'est là qu'une faible ressource, à côté de celles que peuvent présenter le crédit et la confiance, quand ces moyens subsistent dans leur vigueur.<sup>38</sup>

C'est en effet grâce à cette politique d'emprunts et aux économies draconiennes qu'il impose parallèlement, que cet expert étranger de la gestion financière parvient à ne pas augmenter les impôts et s'acquiert ainsi une grande popularité auprès du public de son temps. Et cette popularité personnelle que Necker cultive soigneusement dans ses interventions publiques n'était sans doute pas indifférente à sa stratégie destinée à maintenir la « crédibilité » de la monarchie française auprès des investisseurs, pas plus que les mesures gouvernementales qu'il proposa malgré les limites de ses prérogatives en tant que « directeur général des finances », titre spécialement créé pour confier à cet étranger les rênes du trésor du roi, sans lui donner celui de « ministre » de plein droit.

Parmi les réformes administratives mises en place par Necker, l'établissement des « administrations provinciales » attire notre attention, précisément parce que celles-ci sont censées suppléer à l'absence d'un système représentatif en France<sup>39</sup>. Certes, cette nouvelle institution resta anecdotique à bien des égards : parmi les quatre pays d'élection où sa création a été proposée, seuls ceux du Berry et de la Haute Guyenne en ont vu sa réalisation ; du point de vue de l'organisation, elle n'est même pas dotée d'un système électoral, ses membres étant nommés d'abord par le roi parmi les propriétaires notables de la généralité concernée, ensuite complétés par cooptation ; quant à ses prérogatives, elles consistent seulement à régler la répartition des impôts et à organiser les travaux publics dans chacune des généralités, dans une stricte soumission à l'autorité du roi. Sur tous ces points, les « administrations provinciales » n'incarnent qu'une faible image du système représentatif proprement dit, ou un véritable *supplément* destiné à remédier à son absence dans le cadre de la constitution monarchique française. Mais ces « administrations provinciales » n'en restent pas moins l'une des premières tentatives dans le Royaume de France du XVIII<sup>e</sup> siècle pour instituer une par-

---

<sup>37</sup> Sur ce point, voir Marion, *Histoire financière de la France*, *op. cit.*, t. 1, p. 302–303 et Egret, *Necker*, p. 92–102.

<sup>38</sup> *CECN*, t. 2, p. 20.

<sup>39</sup> Pour les administrations provinciales établies sous le premier ministère de Necker, voir P. Renouvin, *Les assemblées provinciales de 1787 : origines, développements, résultats*, Paris, Picard/Gabalda, 1921, p. 47–78 et Egret, *Necker*, p. 126–140.

ticipation des gouvernés au gouvernement dans les pays dépourvus d'Etats provinciaux, en vue de les libérer à la fois des abus des intendants, symbole des méfaits de la centralisation dans l'administration des provinces, et des dysfonctionnements causés par les oppositions parlementaires, celles qui constituent le clivage politique central en France du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il faudrait aussi noter que la proportion des représentants des trois ordres (clergé 1 : noblesse 1 : roturiers 2) ainsi que la reconnaissance du droit de vote par tête et non par ordre, anticipent les principes qui finirent par s'imposer lors de la réunion des Etats Généraux en 1789.

Cependant, l'essentiel est de savoir à quelle finalité politique ce nouveau corps intermédiaire était suspendu, ou plutôt quelle fonction la tentative de son établissement était supposée remplir. Selon le *Mémoire sur l'établissement des administrations provinciales* présenté au Roi en 1778<sup>40</sup>, ce nouveau corps intermédiaire est considéré comme propre à adoucir les charges du peuple, non seulement par une répartition plus équitable des impôts, mais aussi par la « confiance » qu'il crée entre le roi et le peuple<sup>41</sup>. Dans le *Compte-rendu au Roi* de 1781, il est présenté cette fois comme une institution capable de former une opinion publique saine puisque dépourvue d'« idées abstraites »<sup>42</sup>, ainsi que de promouvoir l'essor du « patriotisme » de « tous les citoyens », ce ressort nouveau devant remplacer celui de l'« honneur » — principe aristocratique de la monarchie selon Montesquieu<sup>43</sup>. Mais ce corps est surtout utile sur le plan financier, et ce, non seulement parce qu'il peut lever des emprunts à la place du roi, mais aussi parce qu'il nourrit l'« espoir » au sein de la nation :

[...] ce regard sur l'administration intérieure, au milieu de la guerre, manifesterait un calme favorable au crédit ; et je ne doute point aussi qu'un moyen d'encourager les provinces aux nouveaux efforts que la guerre rendra indispensables, ce ne fût de leur ouvrir l'espérance d'une administration plus conforme à leurs vœux. Cet espoir, on ne peut se le dissimuler, est devenu presque nécessaire.<sup>44</sup>

On comprend dès lors pourquoi Necker se soucie peu du succès de cette expérience, qu'il

---

<sup>40</sup> Selon le témoignage de l'époque, Raynal aurait prêté sa plume à la rédaction de ce *Mémoire*, publié frauduleusement en 1781, au milieu de la querelle qui oppose les amis et les ennemis de Necker déclenchée par la publication du *Compte rendu au Roi* ; d'ailleurs, c'est cette supposition qui aurait été à l'origine de la condamnation de l'auteur de l'*Histoire des deux Indes* par le Parlement de Paris en mai 1781. Sur ce point, voir A. M. de Lescure (éd.), *Correspondance secrète inédite sur Louis XVI, Marie-Antoinette, la Cour et la Ville de 1777 à 1792*, Paris, Plon, 1866, 2 vol., t.1, p.406-407 (le 26 juin 1781) et Feugère, *L'abbé Raynal, op. cit.*, p. 279.

<sup>41</sup> CECN, t. 3, p. 338-339.

<sup>42</sup> CECN, t. 2, p. 100.

<sup>43</sup> CECN, t. 2, p. 102.

<sup>44</sup> CECN, t. 3, p. 364.

considère comme annonciatrice des réformes plus générales de l'administration de l'Etat : l'important n'est donc pas tellement dans le contenu de cette institution, mais plutôt dans l'image que la tentative de son établissement peut donner<sup>45</sup>. Car, pour Necker, l'objectif principal des administrations provinciales ne réside pas tant dans la participation effective des citoyens au gouvernement, que dans la formation d'une opinion publique confiante, destinée à soutenir et à accroître les investissements en faveur de l'Etat dans un contexte de lourdes dépenses militaires. Dans le cas de la monarchie française comme dans celui de la Compagnie des Indes, les réformes de l'administration constituent donc le moyen pour un corps quelconque (marchand ou politique) de se donner une image favorable, susceptible d'entraîner une adhésion aussi bien psychologique que financière.

De ce point de vue, la publication du *Compte rendu au Roi* de Necker en février 1781 peut être considérée comme un truchement supplémentaire destiné à produire une opinion publique favorable à l'Etat, tout comme la première version de *l'Histoire des deux Indes* était le support publicitaire du redressement de la Compagnie des Indes à la fin des années 1760. En effet, le *Compte rendu au Roi* fait exactement pendant à *l'Histoire des deux Indes* : car c'est en présentant le bilan de ses quatre années d'administration, et en valorisant les résultats obtenus avec des chiffres exacts, que Necker cherche à gagner la confiance de la nation dans ce document qui a suscité un grand enthousiasme auprès du public et un scandale non moins grand auprès des ministres rivaux, provoquant la disgrâce de son auteur en mai 1781. Ce dernier ne dissimule d'ailleurs nullement ses intentions, puisque, d'après le *Compte rendu au Roi*, la révélation des « mystères d'Etat des finances » est le meilleur moyen de consolider la « confiance » et le « crédit » publics, selon le modèle de ce qui se pratique en Angleterre<sup>46</sup>.

Ainsi, se séparant sur ce point de Raynal, qui soulignait l'instabilité intrinsèque d'une opinion publique adossée à une représentation inadéquate de la réalité, Necker n'hésite plus de l'élever au rang de tribunal suprême de la « justice » et de la « vérité » : « j'ai compté fièrement sur cette opinion publique, que les méchants cherchent en vain d'arrêter ou de lacérer, mais que malgré leurs efforts, la justice et la vérité entraînent après elles »<sup>47</sup>. C'est peut-être dans cette sacralisation de l'opinion publique, plus encore que dans la manipulation de tels ou tels chiffres du bilan financier — que lui reprochera Calonne au cours des années 1780 —, que le caractère démagogique de la politique du directeur général des finances se manifeste de la manière la plus criante. Cependant, pour Necker, il s'agit là du prix à payer pour relier

---

<sup>45</sup> CECN, t. 3, p. 366.

<sup>46</sup> CECN, t. 2, p. 2. De sa part, Madame de Staël remarque à propos de cet écrit de son père : « La publicité du *Compte rendu* avait pour but de suppléer en quelque manière aux débats de la chambre des communes d'Angleterre, en faisant connaître à tous le véritable état des finances. », *Considérations sur la Révolution française, op. cit.*, p. 92.

<sup>47</sup> CECN, t. 2, p. 139.

en un circuit imaginaire la représentation politique, l'opinion publique et le crédit public, seul capable de soutenir le trésor du roi face aux conflits internationaux à l'échelle atlantique ; et la surenchère du recours à l'opinion publique chez Necker dans son premier ministère devrait être comprise dans cette configuration d'ensemble des stratégies qu'il mettait en œuvre pour la gestion financière du royaume de France<sup>48</sup>. C'est d'ailleurs cette idée directrice de la politique de son père que Madame de Staël résume dans ses *Considérations sur la Révolution française* (1818), comme étant inspirée par l'exemple de l'Angleterre :

Peu de mois avant d'être nommé ministre, M. Necker fit un voyage en Angleterre. Il rapporta de ce pays une admiration profonde pour la plupart de ses institutions ; mais ce qu'il étudia particulièrement, c'est la grande influence de la publicité sur le crédit, et les moyens immenses que donne une assemblée représentative pour soutenir et pour renouveler les ressources financières de l'état. Néanmoins, alors il n'avait pas l'idée de proposer le moindre changement à l'organisation politique de la France. Si les circonstances n'avaient pas forcé le roi lui-même à ce changement, M. Necker ne se serait jamais cru le droit de s'en mêler.<sup>49</sup>

De Raynal en 1770 à Necker en 1776–1781, donc, le même type de réflexions politiques et économiques se répète, en déplaçant le point d'application des réformes de la Compagnie des Indes à celles de la monarchie française. Ces réflexions s'élaborent dans la conjoncture politique particulière qui fait suite à la Guerre de Sept Ans, où l'antagonisme entre la France et l'Angleterre dans les domaines commercial et militaire occupe le devant de la scène des relations internationales européennes : c'est en effet en s'inspirant de l'exemple de l'Angleterre, à la fois modèle et rival, mais en l'adaptant au cadre du régime monarchique français, que Raynal et Necker préconisent des réformes aussi bien dans la Compagnie des Indes que dans la monarchie française, afin de soutenir leur activité commerciale et militaire par le recours massif au crédit. Pour ce qui concerne la politique de Necker dans son premier ministère, il serait même tout à fait légitime de la considérer sur ce point comme une réaction de la monarchie française à la « Révolution financière » britannique accomplie depuis la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, au terme de laquelle l'Angleterre parvint à fonder sa puissance militaire sur le renforcement du crédit public<sup>50</sup>.

Mais c'est précisément à ce propos qu'une dernière remarque s'impose concernant la

---

<sup>48</sup> Cf. Grange, *Les idées de M. Necker, op. cit.*, p. 383 et aussi Baker, « Public Opinion as political invention », *art. cit.*, p. 190–197.

<sup>49</sup> *Considérations sur la Révolution française, op. cit.*, p. 87. Cité dans Jaume, « L'opinion publique selon Necker », *art. cit.*, p. 45.

<sup>50</sup> Sur ce point, voir notamment, J. G. A. Pocock, *The Machiavelian Moment*, Princeton, Princeton UP, 1975, p. 423–461 et J. Breuwer, *The Sinews of power : War Money and the English State 1688–1783*, Cambridge Mass., Harvard UP, 1990.



différence non négligeable entre Raynal et Necker. Car leur divergence ne réside pas seulement dans leur attitude vis-à-vis de la précarité de l'opinion publique<sup>51</sup>, mais aussi dans leur conception de la légitimité du recours au crédit public et de la place qu'occupe le problème de la représentation politique dans les réformes de la monarchie française.

À cet égard, ce qu'il faut souligner tout d'abord est la méfiance de Raynal par rapport au recours au crédit public pour soutenir les finances de l'Etat, malgré tous les efforts qu'il a consacrés à soutenir le crédit et le commerce de la Compagnie des Indes. Ce point est surtout sensible dans un chapitre consacré au « Crédit public » du livre XIX de l'*Histoire des deux Indes* qui lui sert de conclusion générale à partir de sa seconde version (1774) : il y postule une distinction nette entre le « crédit particulier » des négociants qui a le gain pour le but, et le « crédit public » de l'Etat qui n'est destiné qu'à subvenir aux besoins des dépenses immédiates, et déplore la banalisation de ce dernier dans les Etats riches et puissants comme l'Angleterre, la Hollande et la France. Pour l'historien qui se montre proche de Montesquieu et de Hume sur ce point, le crédit public est essentiellement un instrument financier périlleux, qui conduit les finances d'Etat à sa ruine en sacrifiant les générations futures au profit de la génération présente ; moyen auquel seul un Etat riche et libre, toujours respectueux des engagements et sans aucune ambition militaire, pourrait avoir recours à titre exceptionnel, lorsqu'il se trouve dans « une situation bizarre, qui vraisemblablement ne se présentera jamais »<sup>52</sup>.

De cette méfiance à l'égard du crédit public découle aussi la prise de position de Raynal

---

<sup>51</sup> En effet, en dépit de toutes leurs revendications de la liberté de discussion en matière politique, les auteurs de l'*Histoire des deux Indes* ne cessent d'insister sur la précarité et l'ambiguïté de l'opinion publique. Ainsi Diderot peut-il remarquer, au moment même où il réclame la liberté de presse avec la plus grande fermeté : « Souverains, voulez-vous être méchants ? Laissez écrire ; il se trouvera des hommes pervers qui vous serviront selon votre mauvais génie et qui vous perfectionneront dans l'art des Tibères. Voulez-vous être bons ? Laissez encore écrire ; il se trouvera des hommes honnêtes qui vous perfectionneront dans l'art des Trajans. », HDI 80, X, 13, t. 3, p. 61. C'est au fond parce que, comme le dit Diderot par ailleurs, l'opinion publique ne repose que sur un équilibre tout provisoire des opinions de divers membres d'une société, dont les divisions condamnent d'emblée à l'échec tout effort pour établir une « science de l'homme public », impartiale et objective (HDI 80, XIII, t. 3, p. 488–490). Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à notre article « Les failles des savoirs du droit et la vérité de l'histoire philosophique dans l'*Histoire des deux Indes* de G.-T. Raynal », *Généalogies des savoirs juridiques contemporains : le carrefour des Lumières*, M. Xifaras (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 117–122.

<sup>52</sup> HDI 74, XIX, 44, t. 7, p. 379–387 + HDI 80, XIX, 11, t. 4, p. 660–666 (La citation est de HDI 74, p. 385 ; HDI 80, p. 665). Ce chapitre contient des contributions de Diderot. Cf. Montesquieu, EL, XXII, 17–18 et D. Hume, « Of Public Credit », *Political Essays*, K. Haakonssen (ed.), Cambridge, Cambridge UP, 1994, p. 166–177. Sur cet article de Hume, voir I. Hont, « The Rhapsody of Public Debt : David Hume and the Voluntary State Bankruptcy », *Jealousy of Trade: International Competition and the Nation State in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge UP, 2005, p. 325–53.

en matière de représentation politique, beaucoup plus audacieuse que celle de Necker dans ses linéaments d'administrations provinciales. Car, sans se contenter de cette faible image de la représentation politique telle que son ami genevois l'envisage, et en s'appuyant principalement sur les contributions de Diderot sur ce point, Raynal revendique dès la seconde version de l'*Histoire des deux Indes* une véritable représentation nationale en vue d'une réforme radicale du système de taxation qu'il aimerait voir fondée sur le principe d'une taxe immédiat et proportionnel sur la propriété foncière — d'accord en ceci avec les physiocrates<sup>53</sup> ; c'est d'ailleurs cette revendication que Diderot reformulera dans la troisième version de 1780 remaniée sous l'impacte de l'Indépendance des Etats-Unis d'Amérique, lorsqu'il conclura l'« Apostrophe à Louis XVI », entièrement consacrée à la question du rétablissement financier de la monarchie française, en demandant la convocation d'une « assemblée des états d'une grande nation »<sup>54</sup>. A la différence de Necker, directeur général des finances en charge de subvenir aux dépenses extraordinaires dans l'état de guerre trans-atlantique, Raynal ouvre ainsi la perspective d'une refondation financière et constitutionnelle de la monarchie française, en rupture avec la croissance de la dette publique accumulées sous forme de crédit public.

On constate ainsi une autre ligne de *radicalisation politique* dans le passage qu'opèrent Raynal et Diderot de la première à la troisième version de l'*Histoire des deux Indes*<sup>55</sup>, ligne sensiblement distincte de celle qui mène du Raynal de la première version de l'*Histoire des deux Indes* à Necker du premier ministère. A partir de ces mutations des réflexions politiques et économiques de Raynal, de Necker et de Diderot, qui se croisent sur le triangle qui relie la représentation politique, l'opinion publique et le crédit, on pourrait sans doute reconsidérer les bouleversements politiques de la fin de l'ancien régime comme autant de conflits s'articulant autour de la question des limites des finances d'Etat largement dépendant du crédit : telle est du moins une orientation de recherches que nous suggère l'évolution de Raynal et de ses

---

<sup>53</sup> « Pour que les taxes ne soient jamais excessives, il faut qu'elles soient ordonnées, réglées et administrées par les représentants des nations. », HDI 74, XIX, 43, t. 7, p. 376–377 ; HDI 80, XIX, 10, t. 4, p. 645–646. Ce passage est de Diderot. Sur l'idéal d'une taxe unique sur la propriété foncière, voir HDI 74, XIX, 43, t. 7, p. 373–376 + HDI 80, XIX, 10, t. 4, p. 640–643.

<sup>54</sup> « Tu entendras murmurer autour de toi. *Cela ne se peut, et quand cela se pourrait, ce sont des innovations.* [...] L'assemblée des états d'une grande nation ; le retour à la liberté primitive ; l'exercice respectable des premiers actes de la justice naturelle, seraient-ce donc des innovations ? », HDI 80, IV, 18, t. 1, p. 475.

<sup>55</sup> Sur la radicalisation politique de l'*Histoire des deux Indes*, outre l'étude classique de H. Wolpe, *Raynal et sa machine de guerre : l'Histoire des deux Indes et ses perfectionnements*, Stanford, Stanford UP, 1957, voir notamment G. Goggi, « L'ultimo Diderot et la prima rivoluzione inglese », *Studi Settecenteschi* 5, 1985/86, p. 350–392 et id., « Quelques modèles de révolution dans l'*Histoire des deux Indes* (modèle anglais et modèle américain) », *La légende de la Révolution*, J. Ehrard (éd.), Clermont-Ferrand, Adosa, 1988, p. 27–40.

## REPRÉSENTATION POLITIQUE, OPINION PUBLIQUE ET CRÉDIT

deux amis dans la France des deux décennies précédant la Révolution<sup>56</sup>.

Mais contentons-nous pour l'instant d'établir les points suivants. *Premièrement*, le même type de réflexions politiques et économiques qui associent représentation politique, opinion publique et crédit, se déplacent de Raynal à Necker, servant d'arrière-plan théorique d'abord aux propositions de réformes de la Compagnie des Indes après la Guerre de Sept Ans, puis à la gestion financière de la monarchie française mêlée à la Guerre d'indépendance américaine. *Deuxièmement*, le système représentatif et l'opinion publique n'y revêtent pas seulement un caractère *politique*, mais se présentent plus particulièrement comme autant d'appareils *financiers*, susceptibles de soutenir le crédit. Et *troisièmement*, l'opinion publique s'impose comme une instance *politique et financière* d'une importance majeure pour la France à partir des années 1760, précisément parce que celle-ci est privée du système de représentation politique que l'on trouve en Angleterre ou en Hollande : il s'agissait là d'une instance précaire, mais qui n'en était pas moins incontournable pour le maintien de la monarchie française, ayant pris soudain conscience d'être engagée dans un processus irréversible de la « mondialisation » du commerce et des guerres à la suite de la Guerre de Sept Ans.

---

<sup>56</sup> Ainsi notre étude rejoint-elle en partie la perspective proposée par M. Sonencher qui est en train de reconsidérer les pensées politiques des Lumières et de la Révolution françaises du point de vue des réactions de la monarchie française à la Révolution financière britannique. Voir, M. Sonencher, « The Nation's Debt and the birth of the Modern Republic : The French Fiscal deficit and the politics of the Revolution of 1789 », *History of Political Thought* 18 (1997), no. 1, p. 65–103 et no. 2, p. 267–325 ; id., *Before the Deluge : Public debt, inequality, and the intellectual origins of the French Revolution*, Cambridge, Cambridge UP, 2007. Pour un aperçu récent du problème financier dans la France du XVIIIe siècle jusqu'à la Révolution, voir aussi J. Félix, « The Financial origins of the French Revolution », *The Origins of the French Revolutions*, P. R. Campbell (ed.), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 35–62.