

Jacques Necker, zijn financiën en zijn reputatie

Een onderzoek naar het juiste beeld van het beleid van Necker tussen 1776 en 1781.

Bachelor eindschrift cursus: Het *Ancien Régime* en de Franse Revolutie

Aangeboden aan: G. de Bruin

Dinsdag 9 juni 2015

Faculteit Geesteswetenschappen

Bachelor Geschiedenis

Timo de Mari

3927253

Aantal woorden: 8896

Samenvatting

In deze scriptie wordt onderzocht hoe het beleid van Jacques Necker tussen 1776 en 1781 en de *Compte Rendu au Roi* uit 1781 moeten worden beoordeeld. Dit naar aanleiding van de vertroebelde staat van de hedendaagse wetenschappelijke discussie. In deze discussie wordt veelal gekozen voor ofwel de waarheid van Necker ofwel die van zijn latere opvolger Charles Alexandre de Calonne. Er wordt onderzocht welk beleid Necker voerde, welke voorstelling van zaken de *Compte Rendu* geeft en welke motieven Necker zou hebben gehad om het stuk te publiceren. Daarna wordt er gekeken vanuit een ander perspectief dan dat van Necker zelf. Er wordt gekeken naar hoe de tijdgenoten gereageerd hebben op het beleid van Necker en de *Compte Rendu*, wat de kritiek van Calonne in 1787 was en hoe in de geschiedschrijving is geoordeeld over het beleid van Necker en de uitgifte en inhoud van de *Compte Rendu*. In de conclusie wordt vervolgens gesteld dat het zwart-wit beeld van waar of niet waar niet opgaat en dat Necker op basis van zijn eerste ministerschap op gelijke voet behandeld dient te worden als Calonne.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Welk beleid voerde Necker als minister van financiën van Frankrijk tijdens de Amerikaanse Vrijheidsoorlog?	7
3. Welke voorstelling van zaken gaf Necker in de <i>Compte Rendu au Roi</i> en waarom gaf hij hiermee als allereerste inzicht in de Franse staatsfinanciën?	11
4. Hoe is door tijdgenoten gereageerd op het beleid van Necker en de uitgifte en inhoud van de <i>Compte Rendu au Roi</i>?	16
5. Welke kritiek op het beleid van Necker en de <i>Compte Rendu</i> maakte Calonne in 1787 wereldkundig en hoe reageerde Necker daarop?	19
6. Hoe is in de geschiedschrijving geoordeeld over het beleid van Necker en de uitgifte en inhoud van de <i>Compte Rendu au Roi</i>?	23
7. Conclusie	26
8. Bronnen	29

1. Inleiding

In 1776 werd Jacques Necker aangesteld als onderminister van financiën, om in 1777 de volledige taak op zich te nemen. In 1776 had hij feitelijk al de macht. Zijn minister had weinig kennis van zaken en zat daar enkel pro forma. Dat Necker aan werd gesteld als minister is bijzonder te noemen. Hij werd geboren in 1732 in Genève, toen een zelfstandige republiek, en was dus in Franse ogen een buitenlander. Nu was dit wel eens eerder voorgekomen, zoals bijvoorbeeld met John Law, maar de manier waarop dit ging is interessant. Het kan zijn dat er veel betere kandidaten waren voor de post van minister van financiën. Normaliter startte men met een carrière in de lagere regionen om zich vervolgens op te werken. Zo waren er mannen die veel meer ervaring hadden dan Necker. Hoe Necker precies aangesteld werd is onduidelijk. Dit komt doordat dit niet via de officiële weg ging en er dus geen officiële papieren zijn. Persoonlijke aanbeveling en briefwisseling waren hierin belangrijk. Necker had naam en fortuin gemaakt als bankier, waarna hij met een partner de baas over een eigen bank werd, tot hij zich in 1772 terugtrok uit de bankenwereld.¹

Er is in de geschiedschrijving een controverse ontstaan over Necker als persoon. Er wordt met name getwijfeld aan de intenties van zijn beleid en het verschijnen van de *Compte Rendu au Roi* in 1781, die tegelijk het einde vormde van zijn eerste periode als minister van financiën. Twijfel over intenties was niet vreemd. Ook in de hedendaagse maatschappij bestaat een groot maatschappelijk debat over integriteit en het handelen van politici. Tijdens het *Ancien Regime* was er niet zozeer een breed maatschappelijk debat, zoals in hoofdstuk vier te zien is, maar wel een politiek spel waarbij het doen en laten van ministers constant discussie opleverde. In de negentiende-eeuwse geschiedschrijving werd dan ook geoordeeld dat elke minister een charlatan was, waarna in de twintigste eeuw de hernieuwde discussie begon die in 1787 met het aftreden van Charles Alexandre de Calonne, de minister van financiën destijds, gestopt was, zoals te lezen is in hoofdstuk zes. Necker was minister tussen 1776 en 1781, Calonne tussen 1783 en 1787. Calonne voerde de aanval uit op de *Compte Rendu au Roi* in 1787, zoals te lezen is in het vijfde hoofdstuk. Necker was er echter van overtuigd dat zijn *Compte Rendu* een goede afspiegeling was van de financiële toestand in het jaar 1781, zoals te lezen valt in hoofdstuk drie. In hoofdstuk twee zal in worden gegaan op

¹ R.D. Harris, *Necker: Reform Statesman of the Ancien Régime* (Berkeley 1979) 1, 2, 5-8.

wat er vooraf ging aan de *Compte Rendu* om de discussie hiervan in een betere context te kunnen bekijken. Hier wordt met name gekeken naar het beleid dat Necker voerde tussen 1776 en 1781.

Deze scriptie betreft een literatuuronderzoek. Er is door middel van primaire en secundaire bronnen een afgewogen beschouwing gemaakt waaraan een conclusie ontleend kan worden. De primaire bronnen zijn vooral gebruikt als het gaat om de visie van Necker en die van Calonne zelf. Dit is met name gedaan om te voorkomen dat er een dubbele interpretatie plaatsvindt via secundaire literatuur. Waar secundaire literatuur is gebruikt betreft het niet de werken die controleerbaar door Necker of Calonne zelf zijn vervaardigd. Door de primaire en secundaire bronnen tezamen in een werk te behandelen kan er nieuw licht geworpen worden op de discussie omtrent de beoordeling van het beleid van Necker en zijn *Compte Rendu au Roi*. Bewust is er voor gekozen om deze scriptie niet te beginnen bij de hedendaagse geschiedschrijving. Deze is namelijk dermate verwickeld in de discussie tussen Necker en Calonne dat het niet altijd meer duidelijk is waar de discussie nu daadwerkelijk over gaat. vertroebeling van het wetenschappelijk debat is een onwenselijk proces. Getracht is de discussie te ontleden en om te zetten in bovengenoemde hoofdstukken. Deze volgen uit de hoofdvraag die bij de vertroebeling gesteld dient te worden: Hoe moeten het beleid van Necker tussen 1776 en 1781 en de *Compte Rendu au Roi* uit 1781 worden beoordeeld?

Deze vraag vormt de kern van de discussie. De basis van waaruit Necker beoordeeld wordt ligt hier en dient onderzocht te worden. De deelvragen vormen de titels van de volgende hoofdstukken om een onnodige opsomming te voorkomen en direct in te kunnen gaan op de inhoud. Necker is onder Lodewijk XVI drie keer minister van Financiën geweest. Hier wordt gefocust op de eerste keer. Er wordt namelijk vaak op basis van de *Compte Rendu* beargumenteerd of Necker een charlatan was of juist een degelijk financier. Stapsgewijs zal meer context worden geboden om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden en een goed beeld te verschaffen van de situatie alvorens hier een oordeel over te vormen. In de conclusie zal duidelijk worden in hoeverre het zwart-wit beeld opgaat. Deze scriptie dient als voorbeeld in hoeverre personen als goed of kwaad bestempeld kunnen worden. Een tweeledig antwoord wordt in de conclusie onderzocht. Ten eerste wordt er gekeken naar de eigen intenties van Necker en ten tweede naar de visie van anderen, waarbij uiteindelijk een antwoord zal worden gegeven op de hoofdvraag.

2. Welk beleid voerde Necker als minister van financiën van Frankrijk tijdens de Amerikaanse Vrijheidsoorlog?

Necker voerde in de periode 1776-1781 een beleid dat niet los gezien kan worden van het administratief systeem van het *Ancien Régime*. Voordat er echter dieper ingegaan kan worden op zijn beleid, moet er gekeken worden hoe het administratief systeem van Frankrijk op het gebied van financiën was opgebouwd en hoe de financiën er aan toe waren. Boshier besteedt in zijn boek veel aandacht aan het eerste onderdeel. Er bestond in het *Ancien Régime* niet zoiets als een gecentraliseerd bureaucratisch apparaat dat alle staatsfinanciën binnenkreeg en uitgaf. Wat constant terugkomt in het bestuur is de mate waarin het afhankelijk was van koopambten. Dit waren functies die gekocht konden worden door iedereen die daar genoeg geld voor had. Tot die functies behoorden onder andere de *rentiers* en de *intendants*. Rentiers waren de lieden die het koopambt kochten met de bedoeling met privilegegeld en geld van de staat te rentenieren. *Intendants* waren representanten van de kroon in de provincies, in het leger of op financieel gebied.² Met het kopen van ambten werd *honneur* verkregen en een positie waarmee de koopambtenaar zichzelf kon verrijken. De Franse term voor dit fenomeen is *venaliteit*. *Venaliteit* was niet populair onder de oude adel in het *Ancien Régime*, behalve onder degenen die de ambten konden kopen. Het systeem zorgde ervoor dat het patronage systeem naar de achtergrond verdween.³ Waar voorheen afkomst belangrijk was bij het verkrijgen van functies, kwam de nadruk steeds vaker te liggen op geld, wat ervoor zorgde dat ook de toplaag van de derde stand door kon dringen tot deze voormalig adellijke functies.

Venaliteit was het daadwerkelijk kopen van een ambt, maar er waren ook taken die uitbesteed werden aan zogenoemde *traitants* of financiële ondernemers in dienst van de kroon. Aan dit uitbesteden zaten voordelen voor de kroon. Door het verkopen van ambten werden op relatief korte termijn inkomsten gegenereerd, werden kosten door het in dienst nemen van een persoon niet of minder gemaakt en werd de kroon verlost van taken die wel gewoon werden uitgevoerd. Negatieve aspecten waren er echter ook en waren belangrijker op de lange termijn. Een *traitant* was door middel van een contract gebonden aan de kroon, maar droeg niet de verantwoordelijkheid die de kroon

² W. Doyle, *Origins of the French Revolution* (Oxford 2013) 59-60.

³ J.F. Boshier, *French Finances 1770-1795: From Business To Bureaucracy* (Cambridge 1970) 10-11.

had en was daarom meer geneigd in privébelang te denken dan in publiek belang.⁴ In een tijd van financiële onrust werd als eerste afgerekend met deze *traitants*. Vaak werd ervan uitgegaan dat de malaise voortkwam uit frauduleuze handelingen van deze ondernemers, maar dit was lang niet altijd terecht.⁵ Dit zorgde er echter wel voor dat ze gewantrouwd werden in de publieke opinie.

Hetzelfde gold voor de koopambtenaar, die voor zijn functie betaald had aan de kroon. Er was geen enkele manier om deze functies te controleren. Aan de andere kant was er ook geen verantwoordelijkheidsgevoel, dat een ambtenaar in loondienst van de kroon wat meer had. Deze moest in principe verantwoording afleggen aan de kroon en ambtenaren binnen een ministerie. De koopambtenaren moesten enkel verantwoording afleggen aan de *Chambre des Comptes*, een voorloper van de hedendaagse rekenkamer. Deze werd ingesteld om overzicht te scheppen in rekeningen en om eigendommen van de kroon te beheren. De rekenkamer werkte formeel onder de kroon als advies- en rechtsorgaan en stond los van het ministerie van financiën.⁶ Door gebrek aan controle en het instellen van allerlei functies en tussenlagen waren de uitgaven voor het administratief systeem relatief hoog. Er was echter ook geen besef van de noodzaak van controle. Er werd zo vrij spel gegeven aan de koopambtenaren om beleid uit te voeren dat beter voor henzelf uitpakte dan voor het publiek belang. Het beleid op deze manier uit handen geven was dus negatief voor de kosten en de invloed van de kroon op haar financiën. Maar hoe stonden die financiën er nu eigenlijk voor?

De eerste regeerperiode van Necker als minister van financiën viel ongeveer samen met de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog (1775-1783), al begon de oorlog voor Frankrijk pas echt in 1778. Kolonisten in de Nieuwe Wereld vochten voor onafhankelijkheid tegenover de grootmacht Engeland. Voor Frankrijk betekende oorlog een extra uitgavenpost bovenop de bestaande uitgaven. Deze kon het niet financieren uit bestaande middelen.⁷ Vanaf het aantreden van Jacques Necker als hoofd van de financiën in 1776 was er een structureel tekort op de balans van inkomsten en uitgaven. De exacte hoogte van dit tekort is onderwerp van discussie. Het zou gaan om een bedrag

⁴ Boshier, *French Finances 1770-1795*, 9.

⁵ Boshier, *French Finances 1770-1795*, 17.

⁶ Boshier, *French Finances 1770-1795*, 111-112.

⁷ R.D. Harris, 'French Finances and the American War 1777-1783', *The Journal of Modern History* (1976) 233.

tussen de 24 en 37 miljoen livres.⁸ Dit betekent dat er op het eerste gezicht in het jaar 1776 geen geld was om de voorbereidingen van oorlog te financieren, maar boekhoudkundig is er iets aan de hand hier. Het was namelijk gebruikelijk in het *Ancien Régime* om een tweedeling te maken in gewone en buitengewone inkomsten en uitgaven van de staat. Dit waren de *revenues et dépenses ordinaires* en de *revenues et dépenses extraordinaires*. De eerste kwamen vaak eenmalig of binnen een beperkte tijd voor. De laatste kwamen ieder jaar voor en waren zodoende goed in te schatten. Oorlog werd door Necker gerekend tot de *dépenses extraordinaires*. Het negatieve resultaat op de betalingsbalans had van doen met de begroting. Necker koos ervoor om de buitengewone inkomsten en uitgaven niet op te nemen in zijn *Compte Rendu au Roi* en oorlog was dus niet opgenomen in de begroting, maar moest wel worden bekostigd. Dit gebeurde vrijwel altijd met leningen. Deze leningen vormden de *revenues extraordinaires*. Deze waren schijnbaar wel verbonden met de begroting, door de rente die betaald moest worden. In de begroting moest rekening gehouden worden met de rente en aflossing die betaald werd op alle leningen. De kosten van de oorlog werden in theorie gefinancierd door rente en aflossing van de buitengewone leningen tot de vaste kosten te rekenen.⁹ Oorlogvoering kon door dit spreiden van kosten op papier dus wel degelijk gefinancierd worden.

In hoeverre dit systeem ook de werkelijkheid voorstelde, is niet vast te stellen. Oorlogen financieren zonder opname in de begroting wekt de schijn van creatief boekhouden op. Door de kosten van de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog niet mee te nemen in de begroting ontstond een positief beeld van de Franse staatsfinanciën, terwijl er over de solvabiliteit geen duidelijkheid was. De totale omvang van de leningen was niet duidelijk. Er moest in 1776 ook nog voor een ander doel geleend worden. Het tekort van minstens 24 miljoen livres op de betalingsbalans zorgde ervoor dat, naast het geld dat was geleend ten behoeve van de bekostiging van de oorlog, er ook nog eens een extra lening moest worden opgehaald om de rentekosten en afschrijving van de lening ten behoeve van de oorlogvoering te financieren. Dit afdekken van een tekort ontstaan door een lening met een andere lening is een constructie waarbij het gevaar bestaat te belanden in een vicieuze cirkel waarbij schuld steeds verder oploopt. Het was dus zaak om te voorkomen dat er een tekort op de betalingsbalans stond. Met een overschot kon

⁸ J. Egret, *Necker, ministre de Louis XVI, 1776-1790* (Parijs 1975) 201.

⁹ Harris, 'French Finances and the American War 1777-1783', 243-244.

daarentegen eigen geld gebruikt worden om leningen te bekostigen. Dit is volgens Harris waar Necker in zijn eerste periode op heeft proberen aan te sturen.¹⁰

Necker probeerde door middel van zijn beleid een positieve betalingsbalans te bereiken. Terwijl er in 1776 nog een aanzienlijk tekort was van 24 miljoen livres, zou de balans in relatief korte tijd weer volledig op orde moeten zijn gebracht. Gedurende het jaar 1777 zou het tekort teruggebracht zijn naar 20,5 miljoen livres om aan het begin van 1778 uit te komen op 5,5 miljoen. In november 1778 werd uiteindelijk naar buiten gebracht dat het tekort compleet was weggewerkt en er een balans aanwezig was tussen inkomsten en uitgaven. Harris ziet dit resultaat als blijk van Necker's competenties. De Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog brak voor Frankrijk juist uit in 1778.¹¹ De balans in de begroting die volgens Necker dat jaar was ontstaan zou hem opvallend goed uitgekomen kunnen zijn. Dit roept de vraag op waarom juist in 1778 een balans bereikt werd. Necker had een motief om de cijfers van de betalingsbalans te verdraaien om zo goedkoper leningen te kunnen afsluiten. Dit was temeer mogelijk daar hij geen onderliggende stukken uitgaf die zijn beweringen konden bevestigen. Ook het patroon van de afname van het tekort op de betalingsbalans is opvallend. Tussen 1776 en 1777 nam het tekort af met 3,5 miljoen livres, terwijl dit tussen 1777 en 1778 afnam met 15 miljoen. De verhoging van de afname van het tekort per jaar zonder deugdelijke onderbouwing versterkt het idee dat Necker de cijfers verdraaid zou kunnen hebben. Dat de financiën juist in 1778 weer op orde waren was dus wellicht geen toeval. Er is echter geen hard bewijs dat Necker de feiten verdraaide, noch voor de stellingname van Harris. Het gebrek aan informatie leidt ertoe dat gedacht kan worden aan creatief boekhouden. Als de voorstelling van zaken door Necker de werkelijkheid weergaf, dan zou het wegwerken van het tekort wel bijgedragen hebben aan een gezondere financiële toestand. Als de rente en aflossing werden betaald uit de gewone uitgaven, dan was het gemakkelijker een lening te krijgen. Als er aan het eind van 1778 een betalingsbalans en in 1781 zelfs een overschot op de betalingsbalans was, dan was er meer zekerheid dat rente en aflossing betaald konden worden zonder een extra lening af te hoeven sluiten. Dit was goed voor het sentiment en zo kon in theorie gemakkelijker en goedkoper worden geleend. Of dit ook daadwerkelijk het geval was, is moeilijk te achterhalen.¹²

¹⁰ Harris, *Necker*, 102-103.

¹¹ Harris, 'French Finances and the American War 1777-1783', 243-245.

¹² Harris, *Necker*, 103.

Het terugdringen van het tekort zou Necker op een manier gedaan hebben die niet door iedereen gewaardeerd werd. Zijn hervormingen hadden voornamelijk van doen met het administratieve systeem. Het element dat Necker wilde aanpakken was de corruptie en fraude in de financiële administratie. Het aantal koopambten werd beperkt en een deel werd vervangen door reguliere functies waarvoor loon betaald werd. Andere koopambten vervielen helemaal.¹³ Zo werden verschillende afdelingen niet alleen qua omvang beperkt, ook moesten drie van de vier niet langer verantwoording afleggen aan de *Chambre des Comptes*, maar direct aan het ministerie van financiën. Dit zorgde voor meer controle en daling in corruptie en fraude. Tegelijkertijd zorgden verkleining en centralisatie van het systeem voor besparing van kosten en konden voor een groot deel de leningen nu direct via organen van de staat binnengehaald worden in plaats van via de koopambtenaren die er zelf ook iets aan over wilden houden.¹⁴ Er bleef dus minder aan de strijkstok hangen. Hierdoor werden uiteindelijk de uitgaven dusdanig teruggedrongen dat het tekort op de betalingsbalans omgezet werd in een overschot. Bovenstaande hervormingen zijn uitgebreid beschreven door Boshier. In de historiografie zijn er gemengde reacties op de hervormingen gekomen. Volgens Calonne zaten er ook kosten aan het bezuinigen van Necker. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk vijf.

3. Welke voorstelling van zaken gaf Necker in de *Compte Rendu au Roi* en waarom gaf hij hiermee als allereerste inzicht in de Franse staatsfinanciën?

Comptes Rendus au Roi als die van Necker in 1781 waren niet ongewoon, doch niet standaard. Verschillende *Comptes Rendus* zijn verschenen in 1774, '75, '76, '81, '87 en '88.¹⁵ Ook in de zeventiende eeuw bestonden er reeds werken die de naam *Compte*

¹³ Harris, *Necker*, 139-142.

¹⁴ Boshier, *French Finances 1770-1795*, 146-147.

¹⁵ Harris, *Necker*, 243-244.

Rendu konden dragen. Een definitie voor de *Compte Rendu* is moeilijk te geven. Dit komt, omdat het in Frankrijk niet gewoon was ieder jaar publiekelijk verslag uit te brengen van een de totale staat van de Franse financiën. Een *Compte Rendu* was een verslag van de verwachte kosten en opbrengsten van een jaar en werd veelal opgesteld naar volstrekte willekeur van de minister. Vaak gebeurde dit, zoals Calonne opmerkt, aan het einde van een regeerperiode van de minister van financiën.¹⁶ Er zat dus geen systeem in het verschijnen van zo'n werk en ook de inhoud was volstrekt afhankelijk van wat de minister wilde laten zien. De verschillen in keuzes die hierin gemaakt werden, maken dat vergelijkingen van *Comptes Rendus au Roi* bijna onmogelijk zijn. Daarnaast zorgde de aanpak ervoor dat er lastig gesproken kon worden van een volledige staat van de Franse financiën. Zoals Necker ook al zei in zijn *Compte Rendu* heeft hij een duidelijke keuze gemaakt door alleen te laten zien wat er inkwam en uitging in de *trésor royal*, de koninklijke schatkist in Parijs. Hij nam niet de verschillende schatkisten van de provincies mee, omdat dit volgens hem ondoenlijk zou zijn en enkel foutieve resultaten zou opleveren. Dit geeft aan dat het financieel systeem in Frankrijk niet gecentraliseerd was en zeker niet overzichtelijk. Geen enkele minister kon in die tijd de volledige financiën overzien, laat staan daar passend beleid bij maken. Het was een strijd om te benaderen wat de actuele stand van zaken werkelijk was.¹⁷ Een Franse financiële begroting kwam in de vorm van de *Compte Rendu au Roi* van Necker in 1781 als eerste in de openbaarheid. Deze begroting werd onderbouwd door 64 stukken, waarvan er heden ten dagen enkele ontbreken.

In zijn *Compte Rendu* wordt door Necker een overzicht gegeven van de verwachte inkomsten en uitgaven van de *trésor royal*, althans, dat is het beeld dat door Necker gesuggereerd wordt. Zoals reeds is gezegd bestond al tijden een scheiding tussen gewone en buitengewone inkomsten en uitgaven, maar de betekenis van de woorden *ordinaire* en *extraordinaire* zijn in de tijd een aantal keer veranderd. Daarom is het niet op voorhand vast te stellen welke inkomsten en uitgaven gerekend werden tot gewoon en buitengewoon.¹⁸ Hieruit volgt een punt van kritiek op Necker, want wat hij in zijn *Compte Rendu* niet heeft opgenomen zijn die inkomsten en uitgaven die hij als buitengewoon heeft beschouwd. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk te bepalen of de

¹⁶ C.A. de Calonne, *Réponse de Monsieur de Calonne a l'écrit de Monsieur Necker* (Parijs 1788) 29.

¹⁷ Bosher, *French Finances 1770-1795*, 43.

¹⁸ Bosher, *French Finances 1770-1795*, 44.

staat van de Franse financiën gezond was. En dit alles terwijl hij nadrukkelijk het belang noemt van gezonde financiën in tijd van oorlog en de moeilijkheid die te bereiken.¹⁹ Het blijkt moeilijk in te schatten in hoeverre het werk van Necker op waarheid gebaseerd is en in hoeverre zijn inschattingen overtuigend zijn en berusten op de werkelijke financiële situatie. Calonne had kritiek op de voorstelling van Necker, maar eerst zal er gekeken worden naar de motieven die Necker had om het overzicht op te stellen en openbaar te maken.

Met de *Compte Rendu au Roi* gaf Necker als eerste inzicht in de Franse staatsfinanciën aan brede groepen. Het stuk werd openbaar gepubliceerd, terwijl in het verleden zo'n overzicht enkel voor de kroon bedoeld was. Een kijkje in de keuken van de financiën lag namelijk gevoelig. Dit kon het vertrouwen in de staat ondermijnen en de uit- en inwendige staatsveiligheid in gevaar brengen. Opmerkelijk is dat ondanks deze overgevoeligheid en het feit dat dit in het verleden nooit eerder was voorgekomen, de *Compte Rendu au Roi* verscheen. Dit roept de vraag op wat nu eigenlijk de motieven van Necker waren om het stuk openbaar te laten verschijnen. De *Compte Rendu was au Roi*. Dit betekent: aan de koning, en in het voorwoord van het werk weidt Necker een stuk als brief aan de koning. Het gehele werk is in de kern een verslaglegging aan de kroon. Necker stelt in de inleiding de mogelijke consequenties van openbaarheid van het verslag te kennen. Deze kennis over openbaarheid maakt het mogelijk dat er stukken in de *Compte Rendu* zitten die doelbewust opgenomen werden om publiek gemaakt te worden. Dit zijn met name onderdelen van politieke aard. In het eerste deel is reeds een aanknopingspunt te vinden waarom Necker het stuk publiek wilde maken. Necker schrijft dat hij met voldoening terug kon kijken op zijn periode in dienst van de koning tot dan toe en dat hij aan de koning het succes van zijn werk wilde verstreken en daarmee de staat van de Franse financiën. Hieruit valt dus af te leiden welke indruk Necker wilde maken. Hij noemt zijn periode als minister een succes en presenteert de *Compte Rendu* dan ook als bevestiging van dat succes en als manier om dat aan de buitenwereld te tonen.²⁰ Het is echter niet vast te stellen of dit daadwerkelijk zijn motief was of dat dit zijn ware bedoeling moest verhullen. Wederom zijn twee kampen in de historiografie te vinden, wat verder behandeld zal worden in hoofdstuk 6. Hier volgen

¹⁹ J. Necker, *State of the finances of France, laid before the King, by Mr. Necker, Director-General of the finances, in the month of January, 1781. Translated from the Paris edition Printed by Order of his Most Christian Majesty.* (London 1781) 6-7, 9.

²⁰ Necker, *State of the finances of France*, 1.

we wat Necker daadwerkelijk zegt in de *Compte Rendu*. Het is namelijk nog te vroeg om een oordeel te vellen.

Een stukje verderop gaat Necker door op het publiceren van de *Compte Rendu*. Hij schrijft dat hij deze alleen openbaar heeft gemaakt om het welzijn van de kroon te bevorderen. Bovendien zou hij van mening zijn dat het eerste wat een minister van financiën zou moeten doen, het in openbaarheid brengen van zijn gehele administratie was.²¹ Hierbij is opvallend dat dit niet direct is gebeurd door Necker. Tussen zijn aantreden in 1776 en het verschijnen van de *Compte Rendu* in 1781 zat vijf jaar tijd. Wellicht een kleinigheid, maar toch opvallend. Necker verschaft geen reden waarom hij niet eerder met een verantwoording is gekomen. Een reden zou kunnen zijn dat hij dat pas deed toen er een overschot was; tekorten in de openbaarheid zouden de kredietwaardigheid kunnen schaden. Dit doet echter wel afbreuk aan zijn beroep op het welzijn van de kroon en zijn behoefte aan openheid. Andere redenen voor publicatie liggen meer voor de hand. Zo schrijft hij verderop dat openbaring van de verantwoording kan leiden tot een positieve publieke opinie en nog belangrijker: tot tegenwicht tegen de valse geschriften die onjuiste geruchten zouden verspreiden en daarmee de minister zouden willen schaden.²² Hiermee geeft Necker inzicht in zijn ware bedoelingen. Bekend is dat er satirische stukken geschreven werden over hem.²³ Er is echter geen bewijs dat zij in de kern onjuist waren. Daarnaast kan het tegenovergestelde van wat Necker zegt ook een motief zijn geweest om dit rapport publiekelijk te maken. Dit is waar politieke elementen weer een rol gaan spelen. Het stuk zou openbaar gemaakt kunnen zijn, om zijn vijanden voor te zijn en de mond te snoeren. Wellicht reageerde Necker met zijn *Compte Rendu* niet op valse geschriften, maar bracht hij die hiermee zelf in omloop.

Een ander belangrijk motief volgt hier dan weer op. Necker weidt een stuk aan de situatie in Engeland dat geen geheim maakte van de staatsfinanciën, maar een keer per jaar een overzicht presenteerde. Dit had volgens Necker grote invloed op de kredietwaardigheid van het land en maakte dat het gemakkelijker en tegen lagere rente staatsleningen kon afsluiten. Niet veel had dit te maken met het beleid of een sterke staat. Staatsleningen werden goedkoper doordat zij gegarandeerd werden door het

²¹ Necker, *State of the finances of France*, 1.

²² Necker, *State of the finances of France*, 2.

²³ Necker, *State of the finances of France*, 2.

parlement. Dit was heel anders in Frankrijk, waar alleen de koning garant stond en er dus een hogere rente moest worden betaald. Vaak werden de leningen dan ook binnengehaald via de provinciale staten die veel goedkoper konden lenen. Volgens Necker hadden de goedkopere staatsleningen echter meer te maken met het principe van openbaarheid. Dit was in Frankrijk tot het moment van verschijnen van de *Compte Rendu au Roi* in 1781 niet het geval. De staat zag meer voordeel in het verhullen van de werkelijkheid. Op die manier kon in slechte tijd financiële chaos worden afgeschermd. Geldschieters konden niet weten waar ze geld in staken, behalve wat er tegen hen gezegd werd ter overreding. Naar het idee van Necker kon met volledige publicatie van de cijfers bereikt worden dat Frankrijk gemakkelijker zou kunnen lenen.²⁴ Hiervoor was echter wel nodig dat de cijfers positief waren. In tijd van oorlog moest er extra geld aangetrokken worden. Zoals in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen, was het beleid van Necker niet om het belastingsysteem aan te pakken, maar om meer geld te lenen om zo het tekort te financieren. Een motief van hem om de *Compte Rendu* te publiceren was dan ook om extra leningen aan te trekken. Dit motief kon echter conflicteren met een naar waarheid ingevulde *Compte Rendu* waarbij de betalingsbalans niet een overschot, maar een tekort liet zien. Het zou dus heel goed kunnen dat de *Compte Rendu au Roi* van 1781 niet volledig naar waarheid is ingevuld. Er mag dan nog geen hard bewijs zijn voor creatief boekhouden, maar voor het tegenovergestelde ook niet. De geloofwaardigheid van de *Compte Rendu* is en blijft een pijnpunt. Hiermee staat of valt een positief beeld van Necker als minister van financiën. Met name in hoofdstuk vijf, als de kritiek van opvolger Charles Alexandre de Calonne zal worden behandeld, zal hier verder op in worden gegaan.

²⁴ Necker, *State of the finances of France*, 2-4.

4. Hoe is door tijdgenoten gereageerd op het beleid van Necker en de uitgifte en inhoud van de *Compte Rendu au Roi*?

Tijdgenoten hebben zich op verschillende manieren uitgelaten over het beleid van Necker en het verschijnen van de *Compte Rendu*. Eerst zal duidelijk worden gemaakt hoe de politieke lijntjes in de eerste periode van Necker's ministerschap liepen. Necker was vanuit Frans perspectief een buitenlander. Geboren in Genève, kwam zijn familie uit het 'Duitse' Brandenburg. Het was an sich al bijzonder dat een buitenlander zo'n belangrijke post kreeg binnen het *Ancien Régime*, maar dat was ook zijn achilleshiel. Necker was zeer ambitieus en wilde op gelijke voet komen te staan met de andere Franse ministers. Hij mocht niet adviseren noch meebeslissen over het beleid dat hij financierde. Ook mocht hij bijvoorbeeld niet in de kamer bij de koning zitten, maar moest hij staan in de voorkamer.²⁵ Daarnaast was Necker een protestant en bankier. Sinds 1772 had hij zijn bankierschap echter al neergelegd en was hij zich gaan concentreren op een staatsfunctie.²⁶ Het feit dat Necker een buitenlander was gaf hem in moeilijke tijden een achterstand in de publieke opinie. Het was dus zaak voor hem om deze opinie zo goed mogelijk te bespelen, zodat hij zijn ambities waar kon maken. De Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog drukte zwaar op de financiën en een misstap zou direct zijn einde betekenen, zoals was gebeurd met een van zijn voorgangers, Jozef Terray.²⁷ Dit gold des te meer, omdat bij zondebokken vaak werd gekeken naar buitenlanders. Deze waren makkelijk neer te zetten als fraudeurs die de Franse staat wilden corrumperen.²⁸ Daarnaast bracht het buitenlanderschap met zich mee dat Necker anders naar de zaken keek. Hoewel niet vanzelfsprekend, zag hij niets in het bestaande financiële systeem van Frankrijk. Hij zag meer in het Engelse systeem.

Necker wist dat verhoging van de belastingen niet genoeg zou zijn om op de langere termijn uit de schulden te komen en bovendien bestonden er twijfels over in hoeverre de belastingen nog effectief verhoogd konden worden.²⁹ Necker prefereerde het Engelse systeem. In de geschiedschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen de Franse school en de Anglo-Geneevse of Engelse school. De Franse school wilde de

²⁵ J. Hardman, *French Politics, 1774-1789 from the accession of Louis XVI to the fall of the Bastille* (London 1995) 60-61.

²⁶ Hardman, *French Politics*, 52.

²⁷ Hardman, *French Politics*, 233.

²⁸ Boshier, *French Finances 1770-1795*, 189-190.

²⁹ Harris, 'French Finances and the American War 1777-1783', 244.

belastingen hervormen om zo garant te kunnen staan voor extra leningen en tegelijkertijd meer inkomsten binnen te halen. Necker vond hervormingen in tijden van oorlog onverstandig. Calonne had in 1787 in vreedstijd geprobeerd hervormingen door te voeren, maar gezien het resultaat hadden zij Necker in oorlogstijd waarschijnlijk zeker zijn functie gekost. Het parlement was namelijk tegen en Necker had de meeste notabelen niet aan zijn zijde; zijn positie stond of viel met de steun van de koning.³⁰ Sylvia Neely merkt terecht op dat belastingen beter in oorlogstijd verhoogd konden worden dan in tijd van vrede.³¹ Het lastige was echter dat de oorlog overzee was en dat de bevolking daar niet warm voor liep. De Engelse school wilde snijden in de staatsuitgaven en de toestand van de staatsfinanciën openbaar maken. Zo kon de publieke opinie bespeeld worden, zodat het vertrouwen in de Franse solvabiliteit werd versterkt en de rente op staatsleningen omlaag kon. Door een overschot te creëren op de betalingsbalans konden de staatsfinanciën gezond worden gemaakt en konden zij garant staan voor de leningen.³² De Engelse school vertrouwde vaak op buitenlandse financiers, omdat Frankrijk geen echte kapitaalmarkt bezat. De twee scholen liepen vanaf 1780 dwars door de ministers van het *Ancien Régime*. Tot aan 1780 stond Necker vrijwel alleen in zijn uitgesproken standpunt. Hij kreeg veel tegenstand, met name vanuit de oorlogsdepartementen onder leiding van Antoine de Sartine en Alexandre de Montbarey. Deze gingen ondanks herhaalde oproepen van Necker door met de uitgifte van leningen waardoor de rente erop omhoog ging.³³ In 1780 werden de twee ministers vervangen door Louis-Philippe de Ségur en Charles Eugène de Castries, die beiden voorstanders waren van het beleid van Necker.³⁴

Verweven met deze scheiding in scholen en tussen ministers is de discussie over de geloofwaardigheid van de *Compte Rendu au Roi*. Over het algemeen zeggen de voorstanders dat het stuk de waarheid bevat, omdat de kosten van de oorlog en de inperking van het aantal koopambten buitengewone uitgaven waren. Deze hoefden niet opgenomen te worden in de *Compte Rendu*, omdat ze werden betaald met leningen

³⁰ R.R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution: a Political History of Europe and America, 1760-1800* (Princeton 2014) 337. ; J. Hardman, *Louis XVI: the Silent King* (Oxford 2000) 54.

³¹ S. Neely, *A Concise History of the French Revolution* (Lanham 2008) 42.

³² J. Hardman, *Overture to Revolution: the 1787 Assembly of Notables and the Crisis of France's Old Regime* (Oxford 2010) 9.

³³ Harris, *Necker*, 144-145.

³⁴ Hardman, *French Politics*, 54-58.

waarvan de afschrijving en rentekosten al meegerekend werden in de gewone uitgaven. De kosten van de oorlog zouden dus indirect verwerkt zijn in de *Compte Rendu*. De tegenstanders hameren op het ontbreken van de twee posten op de balans en achten de kosten voor de leningen veel te laag ingeschat. Hieruit ontstaat de tweestrijd tussen de gegevens van de *Compte Rendu* en de *Compte Effectif*.³⁵ De *Compte Effectif* was een jaaroverzicht dat jaren na dato werd opgesteld door de *Chambre des Comptes*. Dit overzicht was niet betrouwbaarder dan de *Compte Rendu*. De *Chambre des Comptes* moest onder druk van de hervormingen van Necker macht inleveren en wellicht was dit een reden om met de cijfers te rommelen. Al in 1781 was er kritiek. Zo zijn er enkele pamfletten die zeker zeggen te weten dat de *Compte Rendu* niet waar kon zijn, waaronder een van Calonne en van zijn schoonvader Antoine Bourboulon. Louis Petit de Bachaumont vergeleek de *Compte Rendu* met een *Conte Bleu*, een sprookjesboekje.³⁶ Een zeer negatief pamflet verscheen bij het aftreden van Necker in 1781, dat opriep de verrader te doden.³⁷ Necker was als buitenlander een gemakkelijke zondebok. De invloed van de pamfletten moet niet overschat worden. Zowel de lezers als de makers kwamen doorgaans uit de ontwikkelde bovenlaag van de maatschappij.³⁸

De *Compte Rendu au Roi* was een populair werk bij tijdgenoten. Het is niet herdrukt, maar de opschudding die het in Frankrijk verwekte bleef niet onopgemerkt in het buitenland. Het werk werd in tenminste vijf talen vertaald en gedrukt. In Engeland bestond er grote belangstelling om allerlei redenen. De Habsburgse keizer Jozef II, wiens zus Marie Antoinette getrouwd was met Lodewijk XVI, had Necker hoog zitten. In een reactie op de *Compte Rendu* sprak hij zijn waardering uit voor het werk, op voorwaarde dat de voorstelling van zaken juist was en niet enkel bedoeld was om de Franse kredietwaardigheid te vergroten. Niet iedereen was echter positief. Leopold I van Toscane, de latere keizer Leopold II, had een minder hoge pet op van Necker en was negatief over de *Compte Rendu*. Buitenlandse bankiers konden zeer tevreden zijn. Het systeem van Necker was er juist op gericht meer te lenen van bankiers. Aan de andere kant werden de Franse geldschietters benadeeld door Necker. Tot zijn systeem werd teruggedraaid door Joly de Fleury, hadden zij te maken met een forse inperking van hun

³⁵ Hardman, *Overture to Revolution*, 7.

³⁶ Harris, *Necker*, 218.

³⁷ Egret, *Necker*, 175.

³⁸ Hardman, *French Politics*, 234-241.

macht en invloed.³⁹ Necker had dus zowel voor- als tegenstanders. Bijzonder was dit niet. Alle ministers waren omringd door voor- en tegenstanders en waren een speelbal van de publieke opinie. Deze opinie werd bespeeld door ambitieuze tegenstanders, die ministers in diskrediet en ten val wilden brengen⁴⁰ De reputatie van Necker was vanaf 1778 langzaam verbeterd. Tijdgenoten waren overwegend positief over zijn beleid en de *Compte Rendu*⁴¹ Tot aan de *Assemblée des Notables* van 1787 werd de betrouwbaarheid van het werk niet publiekelijk ter discussie gesteld. Dat veranderde toen Calonne een regelrechte aanval op de voorstelling van zaken van Necker lanceerde.

5. Welke kritiek op het beleid van Necker en de *Compte Rendu* maakte Calonne in 1787 wereldkundig en hoe reageerde Necker daarop?

In 1786 riep Alexandre de Calonne de *Assemblée des Notables* bijeen. Deze bestond uit gekozen notabelen. De notabelen waren een gemengde groep, die bestond uit edellieden en ambtenaren uit de top van de maatschappij. Zij kwamen uiteindelijk in februari 1787 bijeen. De volgende twee maanden was Calonne verwickeld in een discussie met hen, omdat zij zijn plannen geen doorgang wilden geven. Calonne had plannen gemaakt ten behoeve van het oplossen van het grote tekort op de betalingsbalans dat volgens hem was toegenomen van 37 miljoen livres in 1776 tot 80 miljoen livres in 1783.⁴² Omdat het parlement van Parijs verzet bood, wilde hij de *Assemblée* overtuigen de plannen goed te keuren om draagvlak te creëren. De voornaamste oorzaak voor het toenemende tekort was de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog die ervoor zorgde dat 1,2 miljard livres geleend moest worden, waarover elk jaar aflossing en rente moest worden

³⁹ Harris, *Necker*, 218-219.

⁴⁰ Hardman, *French Politics*, 234-237.

⁴¹ Harris, *Necker*, 219.

⁴² C.A. de Calonne, *The speech delivered, by the order and in the presence of the King, in the Assembly of the Notables, held at Versailles the 22d of February, 1787. By M. de Calonne, Comptroller General of the Finances.* (Dublin 1787) 7, 24.

betaald.⁴³ Calonne, die zelf vanaf 1783 minister was, trof de kas naar eigen zeggen leeg aan. Er was volgens hem werkelijk niets meer. In de redevoering aan de *Assemblée* maakte hij duidelijk dat hij genoodzaakt was maatregelen te nemen om op de korte termijn geld vrij te maken voor zowel de noodzakelijke uitgaven als extra uitgaven om belastingen te kunnen verlagen en grote openbare werken te kunnen voltooien. Daarvoor moest hij extra lenen en hij zag geen kans om naast het stimuleren van de economie verregaande hervormingen door te voeren. Deze hervormingen waren volgens hem echter wel hoogst noodzakelijk.⁴⁴ Opvallend is dat Calonne in tijd van vrede bijna evenveel geleend heeft als Necker in tijd van oorlog. In het verleden werd bij het afsluiten van een lening de belasting verhoogd om het risico en de rente te doen dalen. Calonne wist dat het bijna onmogelijk was om de staatsschulden en het tekort op de betalingsbalans te financieren uit extra belastingverhogingen. Daarnaast waren de staatsinkomsten voor de volgende jaren al grotendeels gereserveerd voor terugbetalingen.⁴⁵ Het systeem moest volgens Calonne voor verandering in zijn totaliteit aangepakt worden.

Hier begon voor Calonne echter het probleem. Parlementen hadden reeds via *remonstrances* hun twijfels over hervormingen laten blijken. Dit waren uitingen van protest tegen plannen van ministers of de kroon. Calonne had nog een enkele optie over.⁴⁶ De *Assemblée des Notables* moest overtuigd worden van de noodzaak om hervormingen door te voeren. Dit pakte heel anders uit dan Calonne verwacht had. Hij zette zijn eigen harde werk af tegen het werk dat Necker geleverd had tussen 1776 en 1781.⁴⁷ Zoals gezien was er volgens de *Compte Rendu au Roi* van 1781 een overschot op de gewone staatsinkomsten van 10,2 miljoen livres. Volgens Calonne was dit een leugen van Necker om zijn reputatie op te krikken en zijn ambitie waar te maken. Hij baseerde dat op de *Compte Effectif* van dat jaar. De notabelen konden moeilijk geloven dat de cijfers die Necker had gepresenteerd frauduleus waren, te meer omdat niets de nieuwe cijfers leek te ondersteunen. Zij begrepen niet dat de begrote staatsinkomsten en uitgaven van de *Compte Rendu* sterk zouden kunnen afwijken van de effectieve

⁴³ Calonne, *The speech delivered*, 27-28.

⁴⁴ Calonne, *The speech delivered*, 7- 16, 26.

⁴⁵ Calonne, *The speech delivered*, 29.

⁴⁶ R.D. Harris, *Necker and the Revolution of 1789* (Lanham 1986) 127.

⁴⁷ Harris, *Necker and the Revolution of 1789*, 109-111.

staatsinkomsten en uitgaven van de *Compte Effectif* van hetzelfde jaar⁴⁸, temeer daar Calonne geen inzicht in de laatste cijfers wilde geven. Hij verschool zich hierbij achter de wens van de koning, die ook overtuigd zou zijn dat de *Compte Rendu* een vals beeld neerzette.⁴⁹

Na aandringen kregen enkel de belangrijkste notabelen van Calonne de cijfers van de *Compte Effectif* te zien, maar dit was voor hen niet voldoende. De 64 stukken ter onderbouwing van de cijfers werden voor hen achtergehouden. Calonne kreeg zijn hervormingsplannen niet door de *Assemblée* en dit was mede te wijten aan zijn aanval op de juistheid van de *Compte Rendu*. Necker trachtte zich vanaf dat moment actief te bemoeien met de *Assemblée*. Hij mocht de stukken ter onderbouwing van zijn *Compte Rendu* van de koning niet versturen, noch mocht hij zich mengen in het debat, maar deed dat toch. De houding van de koning had te maken met de manier waarop Necker in 1781 was vertrokken. Dit was gebeurd, omdat hij zijn zin niet kreeg voor meer invloed op het beleid.⁵⁰ Het is mogelijk dat Lodewijk XVI hierdoor makkelijk is gaan twijfelen aan de juistheid van de *Compte Rendu*.⁵¹ Het merendeel van de *Assemblée* bleef achter Necker staan om drie redenen. Ten eerste wilden de leden niet afstappen van hun vertrouwen in de *Compte Rendu* dat er in 1781 een overschot op de betalingsbalans was. Dit was overduidelijk een aantrekkelijker beeld om in te geloven. Ten tweede wilden de leden Calonne niet zonder deugdelijke onderbouwing op zijn woord geloven dat de staat van de financiën werkelijk zo slecht was dat er zulke ingrijpende hervormingen nodig waren. Een derde reden zou kunnen zijn dat de leden van mening waren dat dergelijke verregaande hervormingen via de Staten-Generaal als representatief lichaam goedgekeurd dienden te worden. Zij waren schijnbaar niet zozeer tegen de hervormingen op zich als ontevreden over de onderbouwing van de noodzaak daarvan. De belangrijkste hervorming hield in dat de taille niet langer zou worden geheven, maar dat er een algemene grondbelasting voor allen zou komen. Daarmee werden belastingprivileges van talloze groepen aan de kant gezet. De notabelen waren hier in zekere zin toe bereid, maar zagen de noodzaak niet in.⁵²

⁴⁸ Harris, *Necker*, 231-235.

⁴⁹ Hardman, *Louis XVI*, 83.

⁵⁰ Hardman, *Louis XVI*, 59.

⁵¹ Harris, *Necker*, 232.

⁵² Harris, *Necker and the Revolution of 1789*, 129-140.

De grootste kritiek die Calonne had op de *Compte Rendu au Roi* bestond uit twee punten. Enerzijds zou Necker de kosten van aflossing en rente van de leningen van de oorlog niet meegerekend hebben in de *Compte Rendu*. Anderzijds zou hij de kosten die gepaard gingen met het uitkopen van de koopambtenaren niet hebben meegerekend. Hierdoor zou er in 1781 geen overschot van 10,2 miljoen livres, maar een tekort van 37 miljoen op de begroting zijn geweest. Dit is een verschil van 47 miljoen livres.⁵³ Necker heeft dit bestreden en heeft vastgehouden aan zijn voorstelling van zaken. Aan de strijd tussen Necker en Calonne lag een diepere tweespalt ten grondslag dan deze discussiepunten. Niet alleen ging het om een gevecht tussen de twee scholen, maar ook om een persoonlijke vete. De persoonlijke strijd bestond eruit dat de macht van Calonne als *intendant* en van zijn oom als *Receveur General des finances* werd beperkt door hervormingen van Necker die het administratief systeem trachtten op te schonen.⁵⁴

Necker verloor zijn vrienden in de politiek. Ségur en Castries werden vervangen en de koning wilde zelfs nadat het duidelijk was geworden dat de positie van Calonne onhoudbaar was niet denken aan zijn terugkeer. Adviseurs die zeiden dat Necker met zijn goede reputatie bij het volk de steun zou vinden om de financiële malaise op te lossen werden genegeerd. Necker weigerde om onder Loménie de Brienne als minister te werken. Volgens hem was de man in opspraak geraakt en zijn reputatie geschaad. Necker werd uiteindelijk hersteld in zijn functie⁵⁵, maar wist zijn stempel niet meer zo op de regering te drukken als in de periode 1776-1781. De discussie tussen Calonne en Necker eindigde in 1787 niet met het aftreden van Calonne. De discussie over de betrouwbaarheid van de *Compte Rendu* en over het beleid van Necker in die jaren ging door middel van een briefwisseling door tot Calonne uiteindelijk niet meer antwoordde.⁵⁶ De slag die Calonne toebracht aan het vertrouwen in Necker deed diens reputatie geen goed. Het was echter niet hard te maken dat hij foute inschattingen had gemaakt, noch dat hij in de *Compte Rendu* bewust rooskleurige voorstelling van zaken heeft gegeven. Evenmin is hard te maken dat Calonne met het gebruik van de *Compte Effectif* fout zat en dat hij de financiële crisis van 1787 heeft veroorzaakt.⁵⁷ De discussie duurt voort in de historiografie.

⁵³ Hardman, *Overture to Revolution*, 7.

⁵⁴ Hardman, *Overture to Revolution*, 8. ; Harris, *Necker*, 236-237.

⁵⁵ Hardman, *French Politics*, 96-97.

⁵⁶ Harris, *Necker*, 234.

⁵⁷ Harris, *Necker*, 235.

6. Hoe is in de geschiedschrijving geoordeeld over het beleid van Necker en de uitgifte en inhoud van de *Compte Rendu au Roi*?

William Doyle spreekt in zijn boek kort over de historiografie omtrent Calonne en Necker.⁵⁸ Er zijn twee kampen te zien. Het ene kamp is op de hand van Calonne en wijst de politiek van Necker af. Het andere kamp denkt het omgekeerde. Opvallend is dat beide mannen nogal controversieel zijn en het oordeel over hen in de geschiedschrijving heen en weer golft. Dit geeft aan dat er geen duidelijk antwoord is te vinden wie er nu eigenlijk gelijk had en wat de beste methode was om Frankrijk uit het slop te trekken. Opvallend is ook dat beide kampen zich voornamelijk baseren op werk van beide mannen zelf. Beiden hebben achteraf rechtvaardigingen geschreven over hun werk. Doyle meent dat deze rechtvaardigingen even geloofwaardig zijn. Dit komt door de ondoorzichtigheid van de Franse staatsfinanciën en de aard van de briefwisseling tussen beide mannen en hun gebruik van financiële stukken. Zeker tot 1939, toen Georges Lefebvre voor hem in de bres sprong, was Calonne's reputatie gering en kregen zijn hervormingsplannen weinig bijval. Ook Necker was echter niet populair. Calonne werd in de jaren 1950 en 1960 gezien als de enige die het *Ancien Régime* had kunnen redden als zijn plannen doorgang gevonden hadden. Vanaf de jaren 1970 heeft de reputatie van Necker zich enigszins hersteld. Hij zou de Franse financiën op orde hebben kunnen brengen en de crisis na 1787 hebben kunnen voorkomen.⁵⁹ Ondanks het herstel is er vandaag de dag nog altijd een controverse over hoe Necker beoordeeld dient te worden. Dit hangt nauw samen met het herstel van de reputatie van Calonne.

De interesse die George Lefebvre had voor de hervormingsplannen van Calonne zijn te verklaren uit zijn marxistisch gezichtspunt. Het is bekend dat marxistische historici constant zochten naar een klassenstrijd in de aanloop naar de Franse revolutie en zij vonden deze door te kijken naar het conflict in de *Assemblée des Notables* van 1787. Hier wilde Calonne een algemene grondbelasting doordrukken die ook van toepassing was op de adel. De tegenstand van de notabelen is makkelijk af te doen als een klassenstrijd, met Calonne als held van de gelijkheid. Vanuit liberale hoek trachtte Alfred Goodwin in 1946 de nodige vooroordelen over Calonne recht te zetten. Door de nadruk te leggen op de economische theorie van Calonne, die de Franse school gelabeld

⁵⁸ Doyle, *Origins of the French Revolution*, 28-29

⁵⁹ Doyle, *Origins of the French Revolution*, 28-29.

is,⁶⁰ hoeft aan het beleid en de inhoud van de *Compte Rendu* van Necker geen aandacht te worden geschonken. Goodwin stelde net als Lefebvre dat er een verband was tussen de aanpak van Calonne en de latere opstand van notabelen en in deze tijd was het zowel onder het marxistisch als het liberale gedachtengoed gebruikelijk om de Franse revolutie te zien als een klassenstrijd waarin alle revoluties in feite verbonden waren en uiteindelijk gezamenlijk leidden tot de republiek.⁶¹ Calonne werd zodoende als belangrijk persoon gezien als het ging over de revolutie. Dit had dramatische gevolgen voor de reputatie van Necker. Als bij bestudering van de hervormingen van Calonne ook de voorstelling van de financiële toestand geaccepteerd werd, betekende dit afwijzing van de voorstelling van Necker. Temeer daar de voorstellingen substituten van elkaar waren en nog steeds zijn.

Nadat de reputatie van Calonne zich in de geschiedschrijving hersteld had, kwam Boshier met een werk over de Franse financiën. Anders dan Lefebvre richtte hij zich niet op de crisis uit de jaren 1787-1789, maar op de laatste helft van de achttiende eeuw. Boshier ging weinig in op de staatsinkomsten en uitgaven en vermeed hiermee een deel van de discussie tussen Calonne en Necker. Hij was meer gericht op de logica van het gevoerde beleid. Enerzijds wordt belicht in hoeverre de hervormingen een oplossing boden voor de financiële chaos in Frankrijk en anderzijds wordt gekeken of het beleid eigenlijk wel gericht was op het oplossen van de problematiek. Met name de tweede vraag is belangrijk. Boshier concludeerde dat het beleid van Necker er niet voor zorgde dat de financiën op orde kwamen, maar dat zijn beleid daar ook niet op gericht was. Het was er volgens Boshier op gericht op de korte termijn de staatsbegroting sluitend te krijgen. Necker zorgde er in lijn met zijn voorgangers in de eerste plaats voor dat de regie terug kwam bij de kroon en de minister van financiën. Hij trachtte op administratief gebied de gang van zaken volledig om te gooien. In zekere zin is dit ook gelukt tot zijn aftreden in 1781. Doordat Necker's beleid de tijd niet kreeg te beklijven, is dat volgens Boshier op de verkeerde manier beoordeeld.⁶² Boshier zei terecht dat het beleid van Necker niet op het resultaat achteraf beoordeeld mocht worden. Dit was anachronistisch, daar het voor een minister onmogelijk was de gehele toekomst van het beleid vooraf in te schatten. De benadering van Boshier werd met name door Eugene

⁶⁰ Hardman, *Overture to Revolution*, 9.

⁶¹ A. Goodwin, 'Calonne, the Assembly of French Notables of 1787 and the Origins of the 'Révolte Nobiliaire'', *The English Historical Review* (1946) 202-204.

⁶² Boshier, *French Finances 1770-1795*, 142-145.

White afgedaan als te eenzijdig. Volgens hem moeten zowel de logica van het beleid als de effecten van het beleid meegenomen worden in de beoordeling. Daarbij stelt hij dat het mogelijk is de resultaten te bekijken in de context van de tijd. White concludeert hieruit dat de voorstelling van de cijfers door Necker aannemelijk is, als zijn intenties gericht waren op het belang van de kroon.⁶³

Er bestaan twee biografieën over Necker. De eerste is van Jean Egret uit 1975. Hij schetste thematisch het verloop van de carrière van Necker en onthield zich doorgaans van een stellingname. Hoewel hij op sommige punten suggereerde dat Necker niet alleen een opportunist was, maar ook een rationeel beleid voerde, liet hij zich over de *Compte Rendu* niet uit. Hij vatte het debat samen en liet het aan de lezer over om zich een oordeel te vormen.⁶⁴ Van de twee biografieën heeft Egret de meest betrouwbare geschreven. Robert Harris, de historicus die van Necker zijn levenswerk maakte, ging namelijk heel anders te werk. Hij benoemde expliciet de reputatie van Necker te willen herstellen, maar gaf hier geen redenen voor. Men moet daarom zeer voorzichtig zijn met zijn werk. Hij baseerde zich vooral op de geschriften en voorstellingen van Necker en gaf diens beeld weer.⁶⁵ Dit beeld komt dan ook grotendeels overeen met de intenties die Necker schetste in de *Compte Rendu*. Harris liet het hier na kritische kanttekeningen te plaatsen. Het werk van Harris geeft zodoende in zijn geheel genomen weer wat Necker zou hebben gedacht. Hij heeft geen moeite gedaan om de kritiek van Calonne op Necker inhoudelijk te weerleggen en doet de bronnen van Calonne af als onbetrouwbaar. John Hardman is de laatste die zich met de controverse tussen Necker en Calonne heeft beziggehouden. Hij had meer vertrouwen in de voorstelling van Calonne, maar gaf hier geen onderbouwing voor.⁶⁶ Wellicht had dit iets te maken met het feit dat hij zich primair baseerde op het werk van Calonne voor zijn studie over de *Assemblée des Notables*, maar ook in zijn biografie van Lodewijk XVI had hij reeds genoemd dat de *Compte Rendu* niet de werkelijkheid voorspiegelde. Hij leek zich hier met name te

⁶³ E.N. White, 'The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770-1815', *The Journal of Economic History* (1995) 227-234.

⁶⁴ J. McManners, 'Reviewed Works: *Les Idées de Necker* by Henri Grange; *Necker, ministre de Louis XVI* by Jean Egret', *The English Historical Review* (1976) 864.

⁶⁵ Harris, *Necker*, vii-viii.

⁶⁶ Hardman, *Overture to Revolution*, 8.

baseren op tegenstanders van Necker, maar ook hier gaf hij geen onderbouwing van zijn stellingname.⁶⁷

Tot op de dag van vandaag is in de geschiedschrijving geen genuanceerd beeld mogelijk gebleken. Historici hebben of voor de voorstelling van Calonne, of voor die van Necker gekozen. Om doorslag te geven zijn nieuwe bronnen benodigd die een beter inzicht geven in de werkelijke financiële toestand. Nu zit het wetenschappelijk debat in een impasse waarbij de middenweg wordt vergeten. De ondoorzichtigheid van het Franse financiële systeem maakt het twijfelachtig of ooit de waarheid over de financiële toestand van Frankrijk aan de vooravond van de Franse Revolutie boven water zal komen. Doyle stelde dan ook terecht dat de voorstellingen van Necker en Calonne als even geloofwaardig dienen te worden beschouwd.

7. Conclusie

Necker heeft zijn standpunt over zijn beleid nooit aangepast. Hij zag zichzelf als de man die de kroon heeft gered van de financiële ondergang in tijd van oorlog. Hij werd echter niet alleen gedreven door het belang van Frankrijk. Hij was zeer ambitieus en wilde meer invloed op het te voeren beleid. Dat hij deze niet kreeg was voor hem reden om af te treden. Deze actie van Necker deed afbreuk aan zijn geloofwaardigheid als prudent minister en riep de vraag op waarom hij openheid van financiële zaken wilde geven. Wat de werkelijke motieven voor de handelswijze van Necker waren en in hoeverre zij zijn voorstelling van zaken beïnvloedden blijft onduidelijk. Dat geldt echter ook voor Calonne en alle andere ministers. Wel is gebleken dat er uit de Comptes Rendus genoeg motieven te achterhalen zijn die erop kunnen duiden dat de voorstelling van zaken van Necker afweek van de werkelijkheid.

Voorgespiegeld wordt dat het financieel beleid van Necker een doordacht plan was om de financiële toestand op korte termijn te verbeteren. Volgens hem moesten de staatsuitgaven teruggedrongen worden, zodat er een overschot op de betalingsbalans

⁶⁷ Hardman, *Louis XVI*, 216.

zou ontstaan. Dit overschot zou door hem bereikt zijn in 1781. Met dit overschot konden de kosten van de staatsleningen worden betaald waarmee de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog werd gefinancierd. Het terugdringen van de staatsuitgaven wilde Necker realiseren door te bezuinigen op het gebied van de financiële administratie. Door de verkoop van ambten te beperken dacht Necker zoveel te besparen dat er een overschot zou ontstaan op de betalingsbalans. Hij creëerde hiermee vijanden die trachtten twijfel te zaaien over zijn beleid om hem in diskrediet te brengen. Dit was vaak verweven met eigen belang, maar gebeurde niet geheel zonder succes. De *Compte Rendu* was volgens Necker zelf een reactie op degenen die negatief over hem spraken, maar riep bij zijn vijanden twijfel op over de juistheid van de voorstelling van zaken. Toch was de volksmassa overwegend positief. Necker had ondanks een grootschalige oorlog geen belastingverhoging doorgevoerd en werd wel als een financieel wonder gezien.

Toch is er genoeg reden om te twijfelen aan de voorstelling van zaken in de *Compte Rendu*. Dit begon in 1787 met de kritiek van Calonne dat de kosten van de oorlog niet waren meegenomen in de *Compte Rendu*. Dit kan worden gezien als creatief boekhouden. Er werd een overschot voorgespiegeld dat er in feite niet zou zijn geweest als alle gewone en buitengewone inkomsten en uitgaven bij elkaar opgeteld zouden zijn. Necker verklaarde dit door te stellen dat in de begroting aan het begin van het jaar doorgaans alleen de gewone kosten meegenomen werden, maar dit werd door de critici niet geaccepteerd. Calonne had de overtuiging dat de besparing door het beleid van Necker niet zo groot was geweest als hij deed voorkomen en dat de kosten van de aanpassing van het Franse administratief systeem ook niet waren meegerekend in de *Compte Rendu*. Er zou volgens hem in 1781 helemaal geen sprake zijn geweest van een overschot op de betalingsbalans, maar juist van een tekort. Deze cijfers baseerde Calonne vooral op eigen ondoorzichtige berekeningen en de *Compte Effectif*. Deze *Compte Effectif* was jaren na dato opgesteld door de *Chambre des Comptes*, die wellicht met de cijfers had gerommeld. Uit de discussie tussen Necker en Calonne kan dus evenmin veel opgemaakt worden. Terwijl de cijfers van de *Compte Rendu* voor het grootste gedeelte onderbouwd zijn met onderliggende stukken, ontbreken de onderliggende stukken van de *Compte Effectif*. Deze schijnen alleen gezien te zijn door Calonne zelf en Lodewijk XVI, die in 1787 ook zijn kant koos. De voorstelling van Calonne en Necker zijn dus even oncontroleerbaar.

In de geschiedschrijving is ten onrechte een zwart-wit voorstelling ontstaan waarbij historici ofwel voor Necker ofwel voor Calonne kozen. Gebleken is dat er niet gezegd kan worden dat Necker een charlatan was, zoals Hardman impliceerde. Ook kan er niet gezegd worden dat Necker het gelijk aan zijn kant had, zoals Harris ons probeerde voor te spiegelen. Het oordelen over de effectiviteit van hervormingen is moeilijk; achteraf is gemakkelijk te constateren dat hervormingen niet hebben gewerkt. De historicus moet zich niet bezig houden met het zwart maken van historische figuren. Dit belemmert enkel het zicht op een waarheidsgetrouw beeld van de geschiedenis. Er is geen hard bewijs gevonden om te kunnen stellen dat het overwegend zwarte beeld van Necker in zijn eerste ministerschap terecht was. Als er gegronde redenen zijn om hem negatief te beoordelen dan moeten die voortkomen uit zijn latere ministerschappen. Dit dient verder onderzocht te worden om een completer beeld te vormen van Necker als persoon en zijn intenties en om hem nog beter te kunnen beoordelen. Op basis van de uitkomst van dit onderzoek kan worden gezegd dat het beleid van Necker en zijn *Compte Rendu* niet zo zwart-wit beoordeeld dienen te worden. De beoordeling dient met meer nuance en in de context van de tijd te gebeuren. Met de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn kan simpelweg niet bepaald worden wie er gelijk had: Necker of Calonne. Het ontbreekt aan gegevens die onbetwist betrouwbaar zijn. De enige conclusie kan zijn dat Necker het op basis van zijn eerste ministerschap onder Lodewijk XVI verdient om op gelijk niveau behandeld te worden als Calonne.

8. Bronnen

Primair:

Calonne, C.A. de, *Réponse de Monsieur de Calonne a l'écrit de Monsieur Necker* (Parijs 1788).

Calonne, C.A. de, *The speech delivered, by the order and in the presence of the King, in the Assembly of the Notables, held at Versailles the 22d of February, 1787. By M. de Calonne, Comptroller General of the Finances.* (Dublin 1787).

Necker, J., *State of the finances of France, laid before the King, by Mr. Necker, Director-General of the finances, in the month of January, 1781. Translated from the Paris edition Printed by Order of his Most Christian Majesty* (London 1781).

Secundair:

Bosher, J.F., *French Finances 1770-1795: From Business To Bureaucracy* (Cambridge 1970).

Doyle, W., *Origins of the French Revolution* (Oxford 2013).

Egret, J., *Necker, ministre de Louis XVI, 1776-1790* (Parijs 1975).

Goodwin, A., 'Calonne, the Assembly of French Notables of 1787 and the Origins of the 'Révolte Nobiliaire'', *The English Historical Review* (1946) 202-234.

Hardman, J., *French Politics, 1774-1789 from the accession of Louis XVI to the fall of the Bastille* (London 1995).

Hardman, J., *Overture to Revolution: the 1787 Assembly of Notables and the Crisis of France's Old Regime* (Oxford 2010).

Hardman, J., *Louis XVI: the Silent King* (Oxford 2000).

Harris, R.D., 'French Finances and the American War, 1777-1783', *The Journal of Modern History* (1976) 233-258.

Harris, R.D., *Necker and the Revolution of 1789* (Lanham 1986).

Harris, R.D., *Necker: Reform Statesman of the Ancien Régime* (Berkeley 1979).

McManners, J., 'Reviewed Works: *Les Idées de Necker* by Henri Grange; *Necker, ministre de Louis XVI* by Jean Egret', *The English Historical Review* (1976) 862-864.

Neely, S., *A Concise History of the French Revolution* (Lanham 2008).

Palmer, R.R., *The Age of the Democratic Revolution: a Political History of Europe and America, 1760-1800* (Princeton 2014).

White, E.N., 'The French Revolution and the Politics of Government Finance, 1770-1815', *The Journal of Economic History* (1995) 227-255.