

ACADEMIE DES SCIENCES ET LETTRES DE MONTPELLIER

Séance du 03/03/2003 Conférence n° 3816

LE SYSTEME DE LAW OU LES AFFRES DU MARCHE

par Jean HILAIRE

Le Système de Law dont les éléments ont été lentement mis en place en 1716 est d'abord associé à des images bien connues : la cohue de l'euphorie sur les gravures représentant la rue Quincampoix; le bossu qui, dit-on, avait fait plus sûrement sa fortune que nombre de spéculateurs... Ce sont aussi les scènes d'émeute lorsque la Banque royale a fermé ses portes en juillet 1720. Mais c'est surtout l'image des billets de banque cloués sur les portes des chaumières comme un signe diabolique à ne plus jamais revoir. Or on peut ajouter aussi à ces images la personnalité inquiétante de John Law lui-même. Etranger, écossais ayant tenté la fortune à Londres, il y avait eu un duel malheureux au cours duquel il avait tué son adversaire. Il avait bien dit pour sa défense que son adversaire était trop nerveux et était venu de lui-même s'abîmer sur son épée, mais il avait préféré fuir et était venu à Paris; là il s'était encore fait remarquer comme un dandy jouant gros jeu, un flambeur qui utilisait des jetons en or à sa marque pour pouvoir miser avec des valeurs considérables et inhabituelles.

Mais derrière cette façade il y avait un autre homme. Dandy certes, mais qui se comportait en réalité comme un professionnel du jeu; il jouait méthodiquement en utilisant le calcul des probabilités et, dans l'ensemble, avait plutôt réussi à faire fortune. Il était fils d'un des plus gros orfèvres d'Edimbourg où les orfèvres à cette époque étaient en même temps banquiers. De Paris il a voyagé en Europe (en Hollande, en Allemagne, en Italie) et y a observé les principales institutions bancaires du moment; à Venise il était un assidu du pont du Rialto. Enfin il a publié en 1705, à 34 ans, un ouvrage sur la monnaie (*Considérations sur le numéraire et le commerce*)¹ qui lui a conféré aussitôt une réputation de technicien de la monnaie. Law y développe une théorie qui dépasse les écrits des économistes précédents. Pour lui l'abondance de moyens de paiement, et donc de monnaie, détermine la prospérité de l'économie et il faut avoir recours pour cela à la monnaie de papier. Il préconise alors de

-

¹ Money and trade considered with a proposal for supplying the nation with money, publié anonymement à Edimbourg chez Andersen en 1705.

démonétiser l'or et l'argent et c'est une idée fondamentale qu'il a continué à soutenir même après la débâcle de son système de son système, après 1721².

En fait l'innovation chez lui n'était pas de prôner l'emploi du billet de banque. Depuis le début du XVIIème siècle l'Europe qui n'avait pas elle-même de ressources minières et dont les approvisionnements en métaux précieux s'étaient taris, avait connu une longue dépression. La « famine monétaire » (insuffisance des moyens de paiement pour couvrir les échanges) avait incité à trouver des substituts aux pièces; les périodes de crise sont les plus fertiles en innovations techniques. Un banquier suédois, Palmstruch, s'était aperçu que dans les mouvements de fonds habituels il y avait en permanence une certaine quantité d'espèces qui demeurait dans ses caisses. D'où l'idée, pour augmenter le volume des signes monétaires, d'utiliser du papier sous sa signature et convertible en or à tout moment. Sa banque, institution privée, avait reçu le privilège de l'émission des billets. Le même système avait été utilisé en Angleterre et la Banque d'Angleterre était le modèle du genre, banque privée avec privilège d'émission. Mais dans les deux cas il y avait eu des tâtonnements et des crises avant de trouver le bon rapport entre espèces et émission de billets pour que la banque puisse toujours assurer la convertibilité donc le remboursement; en 1697 la Banque d'Angleterre avait d'ailleurs failli disparaître.

Law connaissait très bien tout cela et c'est pourquoi dans son ouvrage de 1705 il demeurait très prudent et soucieux de respecter un rapport raisonnable entre encaisse et émission. Mais il était avant tout un théoricien et il développait en même temps une théorie monétaire audacieuse : l'or n'avait marqué qu'une étape dans l'histoire monétaire, du troc au papier monnaie. Son idée essentielle est toujours restée de développer cette dernière forme de monnaie comme condition du développement de l'économie; elle était en filigrane dans la réalisation de son plan.

Law a rencontré le Régent en 1715 et il a très vite gagné sa confiance. Il a été mis en mesure d'appliquer ses idées à partir de 1716 et la phase d'application de son plan (le fameux *Système*) a été très courte : de mai 1719 à décembre 1720. L'effondrement du Système a eu deux conséquences auxquelles les historiens se sont d'abord attachés : l'introduction du billet de banque avait été retardée d'un siècle et il en avait été de même d'une banque centrale d'émission. Mais ils ont aussi découvert peu à peu une réalité plus complexe. Le Système de Law a eu des répercussions utiles pour l'économie du royaume et d'abord en éliminant la bulle financière de l'endettement de l'État qui a alors retrouvé un certain crédit. Il a provoqué un désendettement dans les campagnes et des transferts de biens fonciers. Il a permis une stabilisation monétaire durable jusqu'à l'épisode des assignats de la période révolutionnaire. Or ces effets intervenaient au moment d'un retournement de conjoncture en Europe après la longue dépression du XVIIème siècle. On a même pu écrire que Law avait personnellement

² Sur l'ensemble de la question, Ed. Faure, *17 juillet 1720. La banqueroute deLaw*, Collect. *Trente journées qui ont fait la France*, Paris Gallimard, 1977.

échoué mais que son Système avait réussi. Cela n'en pose pas moins trois questions. En premier lieu pourquoi le Régent a-t-il accordé à Law une confiance aussi complète et durable ? Le plan de Law comportait-il dès le départ un vice fondamental ? Dans l'application Law a-t-il été victime des affres du marché ?

I. LA CONFIANCE DU REGENT

Law savait qu'il pouvait intéresser le duc d'Orléans parce que tout le monde connaissait la situation financière du royaume à la fin du règne de Louis XIV et parce que l'on savait aussi qui assurerait une régence dont l'échéance paraissait se rapprocher singulièrement. Au début de 1714 il avait présenté des mémoires sur les moyens d'aborder cette question au duc d'Orléans et à Desmarets, contrôleur général des finances. Fin juillet 1715 il soumettait à ce dernier un projet de banque d'émission; la mort de Louis XIV quelques semaines plus tard avait renvoyé l'affaire *sine die*. Mais Law revint à la charge car la situation des finances royales lui offrait une chance d'être écouté.

Comme le dit une déclaration royale dès le début de la Régence, le Trésor était vide et surtout la dette publique était énorme, en particulier à cause des anticipations qui représentaient déjà les recettes fiscales des deux années à venir . On ne pouvait faire face totalement aux dépenses courantes et encore moins au service des arrérages de la dette. Law présente alors un nouveau plan au Régent qui le fait examiner par le Conseil de Régence. Ce plan s'inspire directement de l'exemple de la Banque d'Angleterre . Il expose que les difficultés économiques viennent de la rareté du numéraire. Pour lui plutôt que de s'acharner sur l'amortissement de la dette il faut augmenter la masse monétaire en ayant recours à la monnaie de papier ce qui permettra, en relançant l'économie, d'accroître les recettes fiscales . Dès lors il importe non pas d'amortir la dette publique mais de la convertir en capital d'une société de banque ou de commerce : les créanciers de l'Etat deviendraient ainsi les actionnaires d'une entreprise active et bénéficiaire. Le Conseil de Régence a examiné le projet le 24 octobre 1715 mais a opposé une fin de non-recevoir. L'opposition venait surtout des grands banquiers qui étaient directement intéressés aux mesures, prises périodiquement, de diminution de la dette (par exemple conversion en rentes à moindre taux) ce qui assurait à leurs établissements une activité quasi permanente et rentable. A ce moment-là d'ailleurs le Conseil discutait de ce qui serait le plus moral, une banqueroute totale ou une banqueroute partielle, et on y préférait les vieilles recettes. Le Régent ne se sentant pas en mesure de renverser cette tendance s'est rangé à cet avis négatif. Mais il avait été séduit par ce plan et non seulement il a gardé toute sa confiance à Law mais il lui a apporté son appui pour commencer à réaliser son plan par étapes et sans grand bruit.

C'est en effet au cours de l'automne 1715 que des relations privilégiées se sont établies entre Law et le Régent . Au cours du mois de décembre Law écrit au Régent à propos de son plan . Il en reprend les grandes lignes d'abord au sujet de la banque qui serait un

organisme privé et il apporte ici la caution du modèle anglais . Mais le plan, à peine esquissé, va beaucoup plus loin . Law rappelle qu'il a eu l'honneur de dire au Régent que l'idée de la banque n'est pas la plus considérable de son plan et qu'il en a une autre qui fournira 500 millions de livres sans rien coûter au peuple . Il écrit qu'il produira un travail qui surprendra l'Europe par les changements qu'il portera en faveur de la France, des changements plus forts que ceux qui ont été produits par la découverte des Indes ou par l'introduction du crédit . De là il esquisse le changement de dimension qui en résultera pour la population du royaume (qui montera à 30 millions de sujets), pour les revenus généraux, etc. Tout cela par le développement du crédit, plus précisément même par un mode de crédit dont il garde le secret . Car, écrit-il, Votre Altesse royale a eu la bonté de me dire qu'elle ne demandait pas d'être instruite de la manière que je me propose de conduire mon projet; ainsi je me sers de la liberté qu'elle m'a donnée de garder mon secret sur cet article . De plus le Régent lui aurait confié également lors d'une conversation à Marly qu'à travers ses ouvertures il commençait de voir au travers des difficultés des affaires du pays³ .

Alors, bien entendu, on a pu taxer le Régent de légèreté à propos du mirage déployé devant lui par Law . Il est vrai que ce dernier a été très pédagogue dans cette affaire mais le Régent de son côté agit en homme curieux qui s'intéresse aux sciences de son temps, selon sa tournure d'esprit, et il agit également en politique . Il va avoir besoin de fonds avec les opérations militaires en Espagne . De plus le départ n'est pas clair dans les affaires financières de la royauté entre celles du roi et celles de l'Etat . Desmarets le savait bien qui avait dû alimenter les *menus plaisirs* dans des conditions souvent délicates . Au fond le Régent n'était peut-être pas loin de penser que Law serait un technicien des finances bien plus mirobolant que Desmarets tandis qu'il pouvait se défier des grands banquiers . Ainsi a-t-il sans doute eu des raisons particulières de soutenir Law et aussi de garder le secret qui allait encore lier les deux hommes . Car le Régent le protègera toujours, jusqu'à la fin du Système...et même au delà : Law pourra quitter librement le territoire tandis que ses collaborateurs seront embastillés . Alors fort de la confiance du Régent, Law a-t-il commis une erreur de conception dans les fondements de son plan ? Car il est remarquable qu'il a lui-même entamé le jeu de la spéculation .

II. LE PLAN ET LE JEU DE SPECULATION

A cause du refus du Conseil de Régence à l'automne 1715 Law va mettre trois ans à poser les fondements de son plan, de mai 1716 à mai 1719 . C'est en effet en mai 1719 qu'entrera en vigueur le *Système* proprement dit et seulement alors se dévoilera le but ultime de son plan qui était plus que jamais de ramasser les papiers royaux dévalués et de développer la monnaie de papier . Dans l'immédiat, par lettres patentes du 2 mai 1716, est créée la *Banque générale* au capital de 6 millions de livres, les actions étant payables ½ en espèces et

³ Ed. Faure, op.cit., p. 113-114.

¾ en papiers royaux, en particulier en titres de rente . Il s'agissait d'une banque de dépôt, de virement, d'escompte mais aussi d'émission de billets convertibles en or . A côté de la banque est également créée une compagnie de commerce, la *Compagnie d'Occident*, au capital de 100 millions de livres en actions payables entièrement en papiers royaux . La compagnie recevait le privilège exclusif de l'exploitation de la Louisiane (comprenant tout le bassin du Mississipi) . Le capital souscrit fut entièrement remis au Trésor pour être converti en une rente annuelle de 4 millions de livres assignée sur le produit des fermes des impôts indirects . La première annuité de cette rente devait constituer le fonds liquide de l'entreprise tandis que les suivantes seraient affectées au paiement des dividendes⁴ .

Tout a commencé dans l'euphorie et, d'une certaine manière, Law a poussé ses pions . La banque a été bien gérée et a fait relativement peu d'émissions de billets (pour 50 millions de livres) . Le 4 décembre 1718 elle a remboursé ses actions et a été transformée en *Banque royale*, propriété du roi; elle émettrait désormais des billets pour le compte de l'Etat . De plus en mai 1719 la Compagnie d' Occident rachète le privilège de la *Compagnie des Indes* et reprend le nom avec le privilège de tout le commerce maritime et colonial de la France . Le capital de la compagnie est alors augmenté : aux 200.000 actions de 1717 (les actions *mères*) s'ajoutent 50.000 nouvelles actions en mai 1719 (les *filles*) et 50.000 autres en juillet (les *petites filles*) .

Mais dans ce système il y avait des points faibles . Law n'a pas été aventureux à propos de la banque : elle a été bien gérée jusqu'à sa transformation en banque royale et ses émissions de billets sont restées modérées . En revanche il n'en a pas été de même pour la Compagnie d'Occident et à trois points de vue .

D'abord la compagnie de commerce était une compagnie de colonisation donc destinée à une activité nouvelle et inévitablement aléatoire; or elle ne disposait que d'un fonds liquide trop faible d'autant que le retour sur investissement risquait de se faire attendre assez longtemps, le temps de la première mise en valeur des territoires à exploiter . En particulier la rumeur fondait de gros espoirs sur les mines d'or que l'on espérait trouver dans le bassin du Mississipi .

Ensuite Law lui-même a lancé la spéculation sur les actions de la compagnie en 1718 . Pour faciliter le succès de cette spéculation il a introduit en France la pratique des marchés à terme et il a lui-même joué à la hausse en achetant des actions livrables un an plus tard . Plus encore il semble qu'il a cherché à faire grimper le cours des actions très haut; il s'était sans doute fixé un but à atteindre mais à ne pas dépasser : que les premières actions au nominal de 500 liv. parviennent à être négociées sur le cours de 10.000 liv. Là peut-être le joueur prenait le pas chez lui sur l'économiste .

-

⁴ Sur le montage du Système voir l'article très clair de G. Antonetti, *Système de Law*, dans le *Dictionnaire de l'Ancien Régime, Royaume de France, XVIè-XVIIIè siècle*, Paris PUF 1997.

Enfin il a voulu sans doute asseoir l'activité de la compagnie de colonisation en la développant par des opérations rentables à l'intérieur du royaume. En 1718 la Compagnie d'Occident a enlevé l'adjudication de la ferme des tabacs pour 4 millions. Puis elle a racheté pour 1,6 millions liv. le privilège et les équipements de la Compagnie du Sénégal. En 1719 la compagnie devenue Compagnie des Indes a encore racheté le privilège de la Compagnie de Guinée. Ces opérations étaient d'autant plus rentables que la compagnie obtenait des rendements bien meilleurs que les précédentes, ainsi de la ferme des tabacs exploitée auparavant par la compagnie financière dirigée par les frères Paris. Sans que cela soit pour autant un vice fondamental, il n'en reste pas moins que Law a heurté directement de cette manière des intérêts importants : pas seulement ceux des armateurs malouins mais surtout ceux des plus grands banquiers parisiens, particulièrement les Pâris; ces derniers devenaient des ennemis déclarés et étaient de surcroît des personnages capables de connaître vite les arcanes du marché et le poids des rumeurs. Law a-t-il alors bien mesuré ce qu'est la « confiance » ? A-t-il négligé par trop cet élément non quantifiable qui demeure cependant un ressort essentiel de l'économie ? Mais s'il a été victime, l'a-t-il été du marché ou de luimême?

III. LES AFFRES DU MARCHE.

A partir de 1719 les organes fondamentaux du Système sont donc en place . Mais désormais c'est la Compagnie des Indes qui devient l'élément principal tandis que les buts n'ont pas changé : il s'agit de décourager l'usage des pièces au profit du billet de banque et surtout de résorber la dette publique en la convertissant . Dès lors la Compagnie des Indes devient une entreprise tentaculaire . Elle ajoute encore aux activités qu'elle contrôle le monopole de la frappe des monnaies, le monopole de la perception des impôts indirects et enfin celui de la perception des impôts directs (oct. 1719) . D'un côté, la compagnie en emportant le bail de la ferme des impôts avait bousculé de gros intérêts financiers et l'on retrouvait là encore les frères Pâris . D'un autre côté, le monopole de la frappe des monnaies assurait à la Compagnie des Indes la maîtrise des réserves de métaux précieux des Hôtels des monnaies à travers le royaume .

Law en arrive enfin à l'ultime partie de son grand dessein : supprimer la dette constituée de l'Etat . La décision arrive avec l'édit du 31 août 1719 : les rentes et les finances des offices vénaux de l'administration royale seront remboursées au comptant en billets de banque . Pour que ce plan réussisse à transformer la dette en un capital productif il faut d'abord prendre des dispositions pour drainer cette masse financière vers la Compagnie des Indes. Une série de mesures étroitement liées tend à y parvenir. La valeur libératoire des pièces est progressivement diminuée pour inciter les détenteurs à les conserver en banque en attendant des jours meilleurs . En second lieu, la Banque royale est autorisée à faire d'énormes émissions de billets prêtés au roi pour le remboursement des rentes et des offices .

Enfin la Compagnie des Indes double son capital en offrant au public la souscription de 324.000 actions nouvelles entre le 13 septembre et le 14 octobre 1719. Ces deux dernières opérations (émission de billets de la banque et augmentation du capital de la compagnie) sont parfaitement complémentaires : on remettait entre les mains des créanciers de l'Etat une masse de billets pour qu'ils aillent souscrire des actions .

Or une condition était encore nécessaire pour le succès de l'opération imaginée par Law : il fallait que les actions anciennes de la compagnie exercent un attrait suffisant sur le public pour l'inciter à souscrire à l'augmentation de capital. Comme la compagnie était devenue une affaire énorme et tentaculaire, parce qu'elle paraissait florissante et prometteuse la spéculation s'est emballée sur les premières actions; le cours de 10.000 liv. souhaité par Law était atteint dès la fin novembre 1719 . Mais la spéculation a alors commencé à provoquer un effet en sens inverse, c'est à dire à la baisse. Des spéculateurs ont voulu profiter de cette hausse pour se dégager en vendant leurs actions et en faisant convertir leurs billets en pièces. Ils furent un peu plus tard suivis par des princes du sang dont les laquais quittaient la banque avec des sacs d'or. La rumeur circulait aussi que le Mississipi ne recelait pas d'or. Law a vu dans la baisse des cours des actions un danger pour son Système et il s'est lancé dans une politique de soutien pour maintenir le palier de 10.000 liv. A partir de ce moment et jusqu'à la fin du Système il a multiplié les mesures autoritaires : chaque semaine ou presque avait son lot d'arrêts du Conseil de Régence apportant mesures de faveur ou interdictions pour endiguer la forte tendance à la dépréciation. Le 5 janvier 1720 il était nommé dans la charge de Contrôleur général des finances: ainsi dans cette passe difficile il accédait directement au pouvoir tout en recevant vis à vis de l'opinion publique la plus grande marque de confiance du Régent.

Pour stabiliser le Système Law agit dans deux directions, dans le domaine boursier et dans le domaine monétaire . Pour soutenir le cours des actions il alterne les mesures de faveur à l'égard des porteurs (annonce de dividendes considérables) et les mesures répressives (interdiction des marchés à terme pour éviter le jeu à la baisse) . La Compagnie des Indes est aussi lancée dans une campagne de rachat de ses propres actions . Mais cela pose un autre problème puisqu'il faut que la compagnie dispose d'argent liquide pour faire face à des rachats massifs d'actions; elle a alors absorbé la banque royale et obtenu par arrêt du Conseil au début de mai 1720 l'autorisation d'émettre de nouvelles et énormes quantités de billets (1,5 milliard de liv.) . Il fallait agir aussi dans le domaine monétaire et cela devenait même la première préoccupation . Depuis longtemps le rapport entre les émissions de billet et l'encaisse or semblait avoir été perdu de vue alors que la banque devait continuer à honorer la convertibilité des billets en monnaie métallique; la confiance dans le Système paraissait à ce prix . Or aux émissions régulières, c'est à dire correspondant aux montants fixés par le Conseil de Régence, Law avait dû en ajouter d'autres, clandestines c'est à dire non autorisées, pour faire face à divers besoins de la royauté et de l'Etat et cela à hauteur encore d'un milliard

de livres . En présence d'une telle inflation et pour imposer l'usage des billets dans la circulation monétaire Law a multiplié les mesures de contrainte allant jusqu'au cours forcé des billets de la Banque royale, à la démonétisation des pièces d'or et jusqu'aux visites domiciliaires pour traquer les détenteurs de pièces .

Les cours des actions baissaient et les billets se dépréciaient mais il semble qu'à la mimai le système tendait vers une relative stabilisation . Par ses ajustements permanents Law y avait presque réussi mais la menace de banqueroute n'était pas écartée pour autant . Or Law a, brusquement semble-t-il, choisi un nouveau parti : le 21 mai 1720 un arrêt du Conseil décidait la déflation à la fois du cours des actions et de la valeur des billets de la banque; un échéancier organisait durant le semestre à venir la réduction progressive de moitié des cours . La réaction de l'opinion fut immédiate et violente; la décision fut révoquée, la circulation des espèces métalliques fut rétablie . Law quitta le contrôle général des finances en conservant toutefois la direction de la banque royale . Il a lutté pendant encore plusieurs mois pour tenter de rétablir son Système . Mais la banque a dû fermer ses portes le 17 juillet 1720 et en août était décidée la démonétisation des billets. L'exil de Law était proche.

En conclusion Law a bien subi les affres du marché . Il est bien probable que les rumeurs ne l'ont pas épargné en décembre 1719-janvier 1720 . Mais il avait bien planté le décor lui-même en lançant la spéculation dès 1718 en utilisant l'instrument des marchés à terme qu'il fit d'ailleurs interdire au début de 1720 . Et il a agi en joueur en se fixant un objectif de cours de 10.000 liv. pour les actions mères; il ne voulait sans doute pas dépasser ce cours mais il était aussi difficile ensuite de maintenir un niveau si élevé .

En second lieu, dans l'application du Système il semble bien qu'il a fixé toute son attention sur le marché, c'est à dire sur la rue Quincampoix, en négligeant le reste du royaume. Les rapports des Intendants de province pouvaient l'éclairer . Car, d'un côté, ils disaient que l'attitude du petit peuple montrait qu'il pouvait s'accoutumer au billet de banque; mais ils réclamaient alors, comme l'Intendant de Languedoc, Bernage, qu'on leur envoie rapidement des billets en petites coupures (10 liv.) ou bien des pièces d'argent . Or Law continuait imperturbablement à n'imprimer que de grosses coupures (1.000 liv. ou plus) et fort peu de petites . En fait il traitait les billets comme les actions qui, à cette époque, étaient toujours d'un haut montant nominal et demeuraient affaire de gens riches uniquement . De plus si le Parlement de Paris était toujours en embuscade pour manifester son opposition politique par des remontrances et le refus d'enregistrer il ressort aussi des rapports des Intendants que les parlementaires de province enregistraient les édits assez facilement, cela parce qu'ils étaient propriétaires terriens qui trouvaient des avantages au Système . Pourquoi alors cette attitude de Law ? Sans doute parce qu'il était enfermé dans l'atmosphère de la cour, mais plus encore peut-être parce que ce n'était pas un politique .

C'est bien cela, en troisième lieu, qu'il faut retenir . Il s'est comporté en technicien de génie et il l'a montré dans sa bataille pour sauver le Système malgré la rue Quincampoix et

malgré l'inflation dont il était l'artisan . Mais il n'agissait pas en politique pour restaurer et maintenir la confiance . De ce point de vue il paraît même désinvolte sinon véritablement inconscient . Décider comme il l'a fait, avec d'ailleurs la complicité du Régent, une déflation de moitié le 21 mai 1729 avec une brutalité extrême c'était compromettre tout le système et provoquer sa propre chute . Mais le joueur était aussi un théoricien; il avait un grand dessein économique et il ne pouvait l'atteindre qu'à ce prix : la déflation qu'il voulait stabilisatrice était la condition pour atteindre son but ultime, le développement de l'économie par le crédit et la baisse du taux de l'intérêt jusqu'à 1% s'il le pouvait . A ce point de son aventure seule comptait la réussite de son Système . Il était persuadé d'avoir eu raison et il l'a clamé inlassablement jusqu'à sa mort à Venise en 1729 .