RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1939-1940

H5.859
344

REPETITIONS ECRITES

DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. J. BARTHELEMY

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Troisième Année

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES
PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 320191 6
Source : BIU Cujas

Source : BIU Cujas

LÉGISLATION FINANCIERE

3ème ANNÉE

INTRODUCTION

Cette introduction contiendra deux chapitres, l'un consacré à des définitions, le second à l'organisation gouvernementale et administrative des finances françaises.

Chapitre I

GENERALITES ET DEFINITIONS

Caractères de ce cours.

Le domaine de la Science des finances publiques est tellement vaste et complexe qu'il serait vain de prétendre le parcourir dans le temps d'un cours semestriel. Budget, impots, dette publique, trésor, comptabilité, ce sont là autant de tetes de chapitres dont le développement convenable nécessiterait un cours annuel.

Aussi l'enseignement qui va etre donné ici ne saurait-il avoir le caractère que d'une introduction à l'étude de la science des finances. L'objet de ce

Source : BIU Cujas

cours est plutot de préparer les étudiants à apprendre cette science qu'à la leur enseigner.

L'expérience enseigne que la quarantaine de leçons attribuées à cette science permettent rarement au professeur d'explorer, meme à grands pas et sommairement tous les chapitres, dont la liste a été indiquée ci-dessus. Cependant, il est une matière qui constitue le coeur meme de notre science. C'est la théorie générale des impots. On ne manquera pas d'y insister.

Etude des principes permanents plutot que des réglementations instables.

Méthode adoptée pour faire cette étude

On se propose de faire ici une étude de doctrines, de principes, de traits généraux. La législation positive ne venant le plus souvent que pour illustrer les règles générales.

Cette méthode est la seule qui convienne à l'esprit de l'enseignement supérieur. C'est la seule qui puisse procurer aux étudiants un bénéfice d'esprit. C'est aussi la seule méthode en harmonie avec le temps dont on dispose. Du moment qu'on ne peut tout dire, il faut s'attacher à l'essentiel. L'essentiel, c'est le principe.

Cette méthode s'impose avec une force particulière dans ce domaine des finances publiques, à raison de sa complexité (un code des impots directs, un code des impots indirects, un code de l'enregistrement (3590, articles, 875 pages in 8°) deux cents impots, mais aussi à raison de son instabilité. Ainsi dans les deux années qui ont suivi ces codes 933 articles ont été modifiés. L'impot sur le revenu a été modifié 15 fois depuis sa création. Des modifications interviennent fréquemment entre la fin de ce cours et le commencement des examens.

Science des finances et législation financière.

La nécessité des programmes, les exigences de l'enseignement ont fait distinguer entre la science des finances (enseignée en doctorat par un professeur d'économie politique) et la législation financière (enseignée en licence par un professeur de droit public). Nous devons donc appuyer sur ce qui est du droit positif, de la réglementation, de la technique, de la législation en vigueur, sur l'étude des textes et de leur interprétation. Mais nous ne pouvons tout de meme pas renoncer à essayer de comprendre et d'expliquer ce qui serait du domaine exclusif de la science des finances. Nous devons chercher la

Source : BIU Cujas

raison des dispositions de la législation positive et aussi les conséquences que cette législation exerce sur la vie économique du pays.

Complexité de la législation fiscale

La science des finances ne peut pas consister à comprendre sans connaitre, tandis que la législation financière serait connaitre sans comprendre. Notre enseignement lui aussi doit etre de l'enseignement supérieur. Il sera impossible, par exemple, de donner une idée meme approximative de la législation fiscale et des problèmes juridiques infiniment variés qui sont tranchés par les tribunaux compétents, tribunaux d'arrondissement, conseils de préfecture, Conseil d'Etat. Les impots d'enregistrement, par exemple font l'objet d'un cours spécial dans cette faculté et le professeur ne peut étudier la totalité du problème.

Il y a plus de 200 impots et chacun donne lieu à des difficultés innombrables. Le régime fiscal de la tomate, par exemple, est très compliqué: en fruit elle subit un impot de 2 %, en sauce 2 % encore, mais à condition que le récipient ne soit pas hermétique. Si le récipient est hermétique, le taux est de 4.80 %, si la sauce est fortement poivrée, il devient 6 %.

Les époux qui n'ont pas eu d'enfants sont frappés d'une surtaxe à l'impot sur le revenu, peuvent-ils etre considérés comme ayant eu des enfants, s'ils n'ont eu que des enfants morts-nés ?

Il y a un impot sur les repas pris dans les buffets des gares. Quid des paniers à emporter ? etc...

Il y a un impot sur la propriété batie. Mais qu'est-ce donc qu'un immeuble ? Un appareil de marchands de glace ou de gaufres monté sur roues n'est pas un immeuble assujetti à l'impot foncier. Il ne devient pas immeuble par le seul fait qu'il est posé sur le sol. Mais s'il y a une attache avec le sol, des fondations, alors on se trouve en présence d'un immeuble.

La question s'est posée devant le Conseil d'Etat pour des kiosques consacrés à de petits commerces. Mais le meme problème s'est posé en termes identiques en mettant en jeu des intérets plus considérables. Un bidon de 5 litres d'essence posé à terre est un meuble, il reste meuble s'il est de cinquante, de cent, de 500, de 1000 litres mais s'il s'agit de 25.000 il y a lieu d'hésiter. Le Conseil d'Etat considère que le critérium reste toujours dans l'attache du sol, la fondation.

Il est évident que nous ne pourrons entrer ici dans le détail des problèmes de législation fiscale. Nous resterons sur les sommets.

Source : BIU Cujas

Finances de guerre et finances de temps normal.

Nous ne nous interdirons absolument pas les allusions aux finances de guerre. Le financement de la guerre est un problème d'un intérêt capital. Mais l'essentiel pour les étudiants est de connaitre les finances du temps normal. D'ailleurs, les principes restent toujours les memes. Le désordre mène à la ruine en temps de guerre comme en temps de paix. L'absence de controle crée le gaspillage dans toutes les périodes; les solutions de facilité (emprunt, inflation) aggravent la situation. Evidemment la nécessité excuse en temps de guerre ou meme légitime de nombreux accrocs aux principes, mais les principes se vengent toujours de la meme façon.

Il importe cependant de tenir compte des modifications apportées aux données des problèmes.

Ainsi, en temps de paix, la préoccupation financière fondamentale est de maintenir un équilibre rationnel entre les dépenses de l'Etat et ses recettes ordinaires. En temps de guerre, la nécessité primordiale est de trouver les sommes massives qu'exige la conduite de la guerre. Il faut l'argent; on cherche la ressource sans se préoccuper de l'adapter aux recettes ordinaires.

La guerre d'autre part, concentre dans le dessein essentiel de la victoire toutes les ressources du pays il ne saurait donc plus etre question de cette absolue liberté monétaire qui est une condition essentielle de la prospérité générale en temps de paix.

Enfin, la mesure des impots n'a plus les memes exigences; les biens peuvent etre malmenés à une époque où les personnes donnent leur vie. Toutefois, il sera habile pour l'Etat de ne pas tarir la source des impots.

Le front financier.

En cas de guerre, les problèmes financiers présentent une importance accrue.

La force d'un pays, sa sécurité, sa puissance de résistance ne dépendent pas uniquement de son organisation militaire, mais encore de l'état de son économie, de ses finances, et de sa monnaie.

Un pays à finances avariées ne peut pas faire la guerre. Il ne peut pas acheter à l'étranger. Il est

Source : BIU Cujas

condamné à l'asphyxie.Ce qui a abattu la Révolution française, a dit M. Daladier, en revenant de Munich (octobre 1938), ce ne sont pas les armées étrangères, ce sont les assignats.

Et quelque temps après, dans son discours du 26 Novembre 1938, M. Paul Raynaud ministre des finances, disait: "Tout ce que j'ai fait, je l'ai fait pour vou "rendre forts. Je ne veux pas que mon pays soit pour "les uns un adversaire idéal et pour les autres, un "allié discuté".

Et dans son discours plus récent du 8 septembre 1939 à la T.S.F. il développait ainsi sa pensée:

" Pourquoi, direz-vous, parler en ce moment d'é-
" conomie, de finances, de monnaie, alors que tous
" les regards sont dirigés vers la frontière, alors
" que chacun de nous pense à un etre cher ? Depuis qu
" la guerre est commencée les questions d'argent n'on
" plus d'importance. La parole est au canon. Seuls
" comptent les mouvements des armées".

" Ceux qui parlent ainsi se trompent. Lorsque
" l'Allemagne s'est écroulée en 1918 ses armées occu-
" paient encore 5 départements français. L'issue de
" la guerre n'a pas dépendu de la position des petits
" drapeaux piqués sur la carte. Le moral allemand s'e
" effondré parce que l'économie, les finances et la
" monnaie de l'ennemi étaient, à la lettre épuisés.

" Il y a un front militaire, dont l'importance
" est vitale, mais il y a derrière lui un front éco-
" nomique, financier et monétaire, dont l'importance
" est vitale aussi. A quoi servirait une cuirasse
" brillante si le corps qu'elle abrite dépérissait.

" C'est un fait que nous commençons la guerre
" dans des conditions économiques et financières très
" supérieures à celles de l'ennemi. Nous avions na-
" guère, je vous l'ai dit souvent, un retard importa
" dans la production de nos usines de guerre, mais
" depuis un an le rythme de cette production s'est
" considérablement accru, en meme temps que s'accroi
" sait la production générale des richesses.

" Quant au stock d'or, ce trésor de guerre, il
" me suffira d'indiquer qu'en quelques mois il s'est
" accru de près de 30 %. Il n'est pas mauvais qu'on
sache ici et ailleurs que la Banque de France possèd
" aujourd'hui deux fois plus de tonnes d'or qu'en
" Aout 1914.

" Si je ne parle ni du stock d'or du fonds d'é-
" galisation des changes, ni de l'or et des devises
" étrangères détenus aujourd'hui par les particulier
" c'est que j'estime qu'ils équivalent aux pièces
" d'or, qui étaient en circulation en 1914. Avec ces

Source : BIU Cujas

"tonnes d'or, nous achèterons à l'étranger les matières "premières nécessaires à la guerre, nous achèterons des "armes, des avions. Ces tonnes d'or, ce sont des jours "de guerre de moins, des vies françaises de plus".

Domaine de la science des finances.

La science des finances est l'étude des moyens par lesquels l'Etat ou ses subordonnés (départements, communes, établissements publics) payent les services publics.

Il s'agit d'aménager un équilibre des recettes et des dépenses; c'est le dogme budgétaire. Il s'agit de choisir et de définir les recettes, c'est l'étude des impots et des emprunts. Il s'agit de savoir comment se font les dépenses. Pour cela il faut, et c'est là le problème de la trésorerie, avoir toujours l'argent nécessaire à l'endroit voulu. Il s'agit de tenir un compte rigoureux des recettes et des dépenses, de les contrôler de les arreter: c'est la comptabilité.

Les problèmes financiers sont parmi les plus intéressants et les plus vivants.

On se plait trop souvent à présenter les questions de finances publiques comme caractérisées par la plus froide et la plus ingrate technicité. Les plaisanteries abondent sur les centimes qui s'ajoutent à des prévisions budgétaires de plusieurs dizaines de milliards ou sur ceux dont plusieurs fonctionnaires recherchent l'emploi au milieu de dépenses vertigineuses. Et il est certain que cette précision méticuleuse est une barrière nécessaire contre le laisser-aller et le gaspillage.

Il est également évident que des problèmes minutieux, techniques, se posent dans la législation fiscale, dans le domaine de l'enregistrement, dans la comptabilité publique. Ces problèmes sont évidemment d'une importance pratique considérable, mais notre programme ne nous permet pas de les aborder.

Les problèmes capitaux de la vie publique abordés par l'étude des finances publiques

Au contraire, le caractère d'étude de principes, que prend cet enseignement, lui impose d'aborder les problèmes capitaux de la vie publique.

Tout dans la vie publique se ramène à une dépense. On ne gouverne pas, on n'administre pas sans dépenser. La question de savoir si la France aura une ambassade au Vatican se traduit définitivement par une question de crédit. (En fait, au lendemain de la guerre le problème a été soumis à la Commission des finances de la Chambre).

Source : BIU Cujas

Mais par contre, l' Etat ne peut dépenser sans exiger des sacrifices des citoyens. Voilà donc posé le problème fondamental des rapports de l'Etat avec l'individu.

Les solutions à ce problème seront inspirées par les tendances générales du système politique dominant à un moment donné. La législation fiscale est inspirée par des conceptions politiques.

D'autre part, l'histoire met en lumière le parallélisme étroit de la liberté financière et de la liberté politique: la liberté politique a pris sa première forme dans la liberté financière. Le premier document constitutionnel du monde moderne est le statutum de tallagio non concedendo, concédé au XIIIe siècle (I297) par le roi Edouard à ses sujets d'Angleterre, et qui posait le principe du consentement à l'impot.

En France, c'est par une sorte de pente naturelle que les principes dominants des finances publiques libres sont posés par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen (articles 13 et 14).

Les finances publiques sont différentes dans les pays libéraux et dans les régimes dictatoriaux ou totalitaires. Dans les pays libres, le principe moteur est la confiance. Dans les pays tyrannisés, au contraire, c'est la contrainte.

Il y a des institutions, qui sont essentiellement caractéristiques d'un régime tyrannique. La principale est le controle des changes, qui suppose la suppression de la liberté des correspondances, de la liberté du commerce, de la liberté individuelle etc....

Avant la guerre, le controle des changes, symptome du régime de contrainte existait à Rome, à Moscou, à Berlin. Il n'existait pas en Angleterre. La guerre a obligé les pays belligérants à établir le controle des changes; mais la guerre se caractérise principalement par la suppression temporaire des libertés, par une installation plus ou moins poussée d'un régime totalitaire, toute la vie publique étant désormais tendue vers la victoire de l'Etat.

Finances publiques et finances privées.

Notre enseignement devrait porter ce titre: Finances publiques, plutot que Législation financière, titre qui dit trop ou trop peu,

Source : BIU Cujas

Rapports de la science des finances avec les sciences voisines

Dans tous les cas, il ne porte pas sur les finances privées. Toutefois, il n'est pas de science qui plus que la science des finances ait besoin de fenetres ouvertes sur les sciences voisines, sciences économiques, sciences politiques, ou meme psychologie.

Avec les finances privées

Il est également impossible d'isoler les finances publiques des finances privées. Les finances publiques ont naturellement, et cela semble une vérité trop évidente, les rapports les plus étroits avec les finances privées, notamment avec la banque et la Bourse

Banque.

On ne peut pas soutenir, par exemple, que la Banque de France, (qui sera étudiée au chapitre de la trésorerie) soit une institution privée.

Quant à la banque ordinaire, c'est un commerce, qui consiste essentiellement à recevoir et à conserver les épargnes ou les disponibilités, et, sous la présomption que les déposants ne réclameront pas tous le remboursement le même jour, à la même heure, de preter cet argent au commerce et à l'industrie.

La banque paie un intéret minime au déposant (0,50 ou 1 franc %). L'Etat ne paie aucun intéret pour les dépots aux chèques postaux. Elle prete au commerce, (notamment par l'escompte des effets) à un taux plus élevé. La différence est son bénéfice.

Les rapports de l'Etat et des banques

Or l'Etat considéré comme fisc ne saurait se désintéresser de la banque, et il ne s'en désintéresse pas.

I° La banque par l'accumulation des épargnes, des dépôts, des comptes crée un réservoir de capitaux dont on mesurera l'importance par ce seul fait que, au 4 novembre 1939, pour le seul crédit lyonnais, le montant des dépots à vue et des comptes dépassait largement sept milliards (7.310.500.000 frs) à la même date, la société générale avait plus de trois milliards de comptes de chèques, 300 millions de dépots à échéance fixe, près de six milliards et demi de comptes courants, en tout neuf milliards six cent quarante quatre millions cinq cent cinquante huit mille huit cent soixante douze francs, etc. Dans la masse impressionnante de capitaux ainsi réunis, par l'ensemble des établissements bancaires, l'Etat a la tentation de puiser pour assurer sa trésorerie, Au début de l'année, quand les impôts ne sont pas encore rentrés, c'est la période des basses eaux du Trésor. Alors l'Etat emprunte pour rembourser quelques mois plus tard, à la période des hautes eaux. Avant la création par Ribot, au cours de la guerre 1914-1918, des Bons de la Défense Nationale placés directement dans le public, c'étaient les banques seules

Source : BIU Cujas

qui faisaient à l'Etat ces avances à court terme. Mais encore aujourd'hui les banques restent importantes souscriptrices des Bons du Trésor.

2° Lorsque l'Etat a à faire des emprunts à long terme ou perpétuel, les banques jouent encore un role important, surtout les quatre grands établissements de crédit: Société générale, Crédit Lyonnais, Comptoir national d'Escompte de Paris, Société Générale de Crédit industriel et commercial; ou bien, elles prêtent leurs guichets, c'est-à-dire reçoivent les souscripteurs, recueillent l'argent et moyennant commission le remettent à l'Etat, ou bien, elles vont plus loin: avec l'argent qui leur a été confié en dépot, elles souscrivent elles-mêmes des parts importantes de leur émission et s'efforcent ensuite de les classer c'est-à-dire de les placer dans leur clientèle.

Ce sont des points, qui seront plus amplement étudiés au chapitre de la Dette publique.

Les banques collaboratrices du fisc.

3° Enfin, les banques ont été contraintes par la loi à se faire les collaboratrices étroites du fisc. Cette collaboration prend deux aspects:

a) ou bien les Banques dénoncent à l'Etat les opérations faites par les clients et qui serviront à établir à la charge de ces derniers l'assiette de leurs impots.

b) ou bien elles opèreront elles-mêmes sur leur clientèle à titre d'impot, des retenues dont elles reversent le montant au Trésor.

Ce role des banques collaboratrices du fisc prend chaque jour plus d'importance. (V. Aurells, Banques et banquiers).

La Bourse

On n'a pas non plus quand on s'occupe de finances publiques, le droit d'ignorer complètement la Bourse. Il s'agit ici non point de la bourse des marchandises, mais seulement de la bourse des effets publics et des valeurs. Aux termes de l'article 71 du Code de commerce, l'établissement où se négocient les valeurs mobilières par l'intermédiaire d'officiers publics, qualifiés agents de change, est réglementé par le gouvernement, créé par lui, supprimé par lui.

Intérets que présente la Bourse pour les finances

La Bourse, où des particuliers achètent et vendent des titres, intéresse par divers cotés les finances publiques.

I°) C'est à la Bourse que s'établit par le jeu

Source : BIU Cujas

publiques

des transactions privées le cours des fonds publics. Or, quand les fonds publics sont hauts, on voit dans ce cours élevé la preuve que le gouvernement a la confiance des épargnants, donc du public. On dit que la Bourse est le "baromètre de la confiance". Sous Napoléon III on parlait du plébiscite de la Bourse.

C'est le baromètre de la confiance

Indication du taux de lancement des emprunts

2°) Le cours des fonds publics en bourse indique impérativement au gouvernement le taux au-dessous duquel il ne saurait lancer un emprunt public. Supposons en effet, que le 3 % soit à 80 francs au cours de la Bourse. Il est trop évident que l'Etat ne saurait émettre un emprunt à 3 % au pair, car personne ne voudrait acheter à l'Etat pour 100 francs ces trois francs de rente, que l'on a sur le marché à 80 francs.

Indication des conditions auxquelles on peut réussir une conversion

3° Si l'Etat veut convertir suivant les principes essentiels de la conversion classique, il n'a de chance de réussir que si le titre à convertir est favorisé en bourse d'un cours au-dessus du pair. En effet, l'objet de la conversion est de réduire l'intéret servi. L'Etat a promis 6 francs d'intérets pour un capital de 100 francs, mais il ne veut plus donner que quatre francs. L'Etat en a le droit à la condition évidente d'offrir de rembourser le capital qu'il a touché, à moins que le souscripteur ne préfère laisser ce capital à l'Etat moyennant un intéret diminué. L'Etat dit: "Acceptez quatre francs, ou bien je vous rendrai 100 francs et ne vous dois plus rien". Mais si le titre est au-dessous du pair en bourse, s'il est, par exemple, à 80 francs, tous les porteurs demanderont à etre remboursés, puisque cela leur donne un bénéfice de vingt francs par unité. Au contraire, si le titre est au-dessus du pair, les porteurs accepteront la conversion.

L'amortissement par rachat en bourse

4° Il ne faut pas ignorer le procédé de l'amortissement par rachat en bourse, procédé couramment pratiqué avant 1938 pour la Caisse autonome d'amortissement. Si l'Etat veut alléger sa dette, il peut toujours rembourser le nominal au porteur. Mais si le titre est au-dessous du pair, il est beaucoup plus avantageux d'acheter le titre en Bourse et de le retirer de la circulation. L'Etat qui achète à 80 francs un titre nominal de cent francs et le détruit allège sa dette de cent francs moyennant 80 francs.

Rapports du ministre des finances avec la Bourse

5° Le ministre des Finances a par ailleurs des rapports de nature diverse avec la Bourse. Il nomme les agents de change, il prononce l'admission des titres à la cote, il intervient sur le marché pour soutenir les cours des fonds publics (au moyen du fonds de soutien des rentes) etc...

6° Le Trésor et le marché financier sont solidai...

Source.: BIU Cujas

Solidarité du Trésor et du marché financier

C'est ce qu'a déclaré M. Vincent Auriol au mois de Septembre I936. Si en effet les affaires marchent, les Bons du Trésor s'écoulent facilement en Bourse, et la trésorerie est à l'aise.

Le cours de la Bourse et la fiscalité

7° Le Cours de la Bourse intéresse très largement la fiscalité.

a) La taxe de mutation des valeurs mobilières au porteur porte sur le cours moyen en Bourse dans le courant de l'année précédente.

b) Les droits de mutation par décès sur les valeurs mobilières portent sur le cours du titre en Bourse au jour du décès du de cujus. Cette règle peut avoir des conséquences désastreuses. Ainsi l'action Kali Sainte Thérèse est tombée brusquement de 28.000 à 8000. L'héritier au quatrième degré devrait donc I4.000 francs par action ne valant que 8000 frs. Il doit renoncer.

Technique et politique

La technique des finances est commandée par la politique.

Il y a évidemment une technique des finances. C'est elle qui doit faire l'objet de ce cours. Cette technique doit être connue à fond par les agents d'exécution. C'est encore plus évident. Les agents d'exécution doivent connaître surtout la technique. Mais on n'a pas le droit d'oublier que la technique est commandée de haut par la politique. Rien n'indique, par exemple, qu'un percepteur, un trésorier payeur général, un contrôleur ou un inspecteur des directes ou des indirectes sera un meilleur ministre des finances qu'un homme de bon sens, d'intelligence, ou de volonté, comme Poincaré, Ribot ou Paul Reynaud.

La justice de l'impôt

C'est la politique qui ordonne la solution. La technique se met ensuite à son service pour créer les moyens de réaliser cette solution.

Le problème fondamental de la science des finances est de savoir qui, quels individus, quelles classes sociales, doivent supporter la part la plus lourde des charges publiques, qui, au contraire, quels individus quelles classes sociales, doivent profiter de la plus grande partie des dépenses publiques. De la solution de ce problème dépendra la justice de l'impot.

D'après cette solution, on fera, soit des impots directs, soit des impots indirects. soit un impot personnel, soit un impot réel, soit un impôt universel et égal pour tous, soit au contraire des impôts ne frappant que certaines catégories sociales.

Le problème de la dévaluation

Ce sont également des considérations politiques, qui dominent le problème toujours actuel de la

Source : BIU Cujas

ou de la déflation

dévaluation ou de la déflation.

Dévaluer c'est changer, pour la diminuer, la définition de l'unité monétaire.

Déflationner c'est diminuer les dépenses.

Dévaluer c'est donc diminuer la valeur de ce qui est possédé. C'est aussi, mais seulement en théorie diminuer les salaires et traitements, car ceux-ci sont immédiatement réévalués. La dévaluation c'est donc un impôt sur le capital des possédants. Qu'on imagine, par exemple, un épargnant de I9I4, qui a du 3 % acheté à cette date ou avant. Avec ses 3 francs, il achetait 10 kilos de pain, 6 paquets de tabac à fumer etc... Aujourd'hui, l'Etat continue à lui verser 3 francs, mais avec ses 3 francs, il ne peut plus acheter qu'un kilog de pain ou un paquet de tabac. Au contraire, le fonctionnaire (ou l'ouvrier), qui gagnait I200 frs en I9I4, en touche 12.000 aujourd'hui ou davantage. La dévaluation frappe les possédants, la déflation frappe les fonctionnaires.

"Faites-moi de bonne politique, disait le baron Louis, et je vous ferai de bonnes finances." Ce mot célèbre résume les liens étroits de la politique et de la technique.

Il nepeut pas y avoir de finances saines dans un pays malade de démagogie. C'est une constatation qui découle directement de l'expérience. Quand il y avait des compagnies pétrolières au Mexique, elles alimentaient largement le budget, qui était prospère, mais les compagnies ayant été expropriées le budget s'est trouvé affligé tout d'un coup d'un énorme déficit.

Conséquences de l'étatisme sur les finances publiques

D'autre part, l'étatisme qui est une doctrine politique a les conséquences les plus fâcheuses sur les finances publiques. Tant que le contribuable continuera à attendre tout de l'Etat, le contribuable sera écrasé par sa faute. Le citoyen se plaint comme contribuable des dépenses qu'il provoque comme électeur en exagérant à tout instant le rôle de l'Etat.

Influence de la politique générale sur les finances

La politique générale exerce d'ailleurs une influence directe sur les finances; c'est la politique qui conduit à des pratiques telles que l'écrasement des affaires, les mauvais traitements à l'égard des valeurs mobilières etc... Si l'Etat prétend confisquer par l'impôt le produit des entreprises, les valeurs représentant ces entreprises sont délaissées, la Bourse est dans le marasme, et le marasme de la Bourse crée le malaise de l'Etat. Lorsque les affaires marchent, l'Etat est à l'aise.

Mais si l'Etat gère mal les finances publiques, les affaires ne marchent pas. Si, par exemple, il

Source : BIU Cujas

emprunte à jet continu, il pompe toutes les disponibilités; il n'y a plus de capitaux pour les affaires qui dépensent. Les mauvaises finances créent dans le pays une inquiétude, qui paralyse les initiatives. Les affaires ne marchent pas et les finances souffrent à leur tour; en effet, les impots sur les affaires sont diminués par le marasme économique.

Le désordre budgétaire engendre l'instabilité monétaire. L'instabilité monétaire arrete les affaires, car elle oblige à ne plus traiter qu'au comptant. Et de nouveau les impots sur les affaires sont diminués dans le rendement.

L'impot à son tour par son poids excessif peut paralyser les affaires. Une technique purement fiscale peut etre stérilisante. Ainsi la construction des immeubles est arretée, si les impots immobiliers absorbent le profit qu'espère le constructeur.

Les finances publiques reflètent la prospérité de l'économie privée, mais l'économie privée à son tour subit les contre coups de l'ordre ou du désordre des finances publiques. C'est de pair que doivent marcher les finances de l'Etat et l'économie nationale. Ce fut une erreur du premier ministère Blum de créer un portefeuille de l'Economie nationale (M. Spinasse) et un ministère des finances (M.V. Auriol). Aussi M. Georges Bonnet a-t-il exigé d'avoir sous ses ordres les services de l'Economie nationale, qui ont été aussitot transférés du Bd St-Germain à la Rue de Rivoli. Le ministère de M.Daladier a eu un ministre de l'Economie nationale (M. Patenotre député), puis un haut commissaire non parlementaire M. Daniel Serruys (dans les premiers jours de la guerre de 1939).

Chapitre II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET GOUVERNEMENTALE DES FINANCES FRANCAISES

La science des finances publiques est en définitive l'étude des matières qui sont de la compétence du ministre des finances. D'où la nécessité d'étudier tout d'abord ce personnage central.

Source : BIU Cujas

Section I

Le budget du Ministère des Finances.

Importance du budget du ministère des finances

Il absorbe la moitié du budget total en temps normal. L'importance du budget du Ministère des finances apparait au seul aspect du rapport qui se présente comme un gros volume in quarto. Rien qu'à le voir on comprend qu'il n'est pas intégralement l'oeuvr personnelle du rapporteur ; ce n'est pas lui qui appr cie à 25 centimes près, combien il faut d'huissiers a ministère des finances et quelles indemnités doivent leur etre allouées.

Les rapports sont préparés par les services eux-memes, le rapporteur a un droit de regard, il peut ajouter une introduction ingénieuse, une conclusion ha die et des observations pertinentes, mais le fond est fourni par les services.

Dans le langage courant on qualifie le budget du ministère des finances de "budget des finances". Cette appellation est dans la logique de l'usage qui fait dire "budget de l'agriculture" "budget du commerce" "budget de l'intérieur " etc... C'est d'ailleurs à peu près ainsi que sont intitulées les grandes divisions de budget et aussi les rapports.

Mais dans notre domaine cette appellation a l'inconvénient d'ajouter une certaine confusion à une terminologie déjà complexe. Il y a d'abord le bu get général, ensemble des prévisions des dépenses po l'ensemble des services publics.

Il y a ensuite "la loi de finances" qui est rapportée par le rapporteur général de la Commission de finances. Depuis la Restauration (I8I4-I830) les Chambres commencent par voter les dépenses; l'ensemble constitue le budget proprement dit, puis les dépenses ayant été approuvées, elles votent les moyens d'y faire face: c'est la "loi de finances". Nous l'étudierons avec le dogme budgétaire.

C'est cette loi de finances qu'il importe de n pas confondre avec le budget des finances, qui n'est que l'ensemble des crédits de dépenses affectés au ministère des finances.

Les dépenses prévues pour I939 pour le ministère des finances s'élèvent à 32.777.99I.I78 francs (en augmentation de dix millions environ sur l'anné précédente), sur un budget total pour l'ensemble de

Source : BIU Cujas

services de 66.564.624.059. Le budget des finances absorbe donc la moitié des dépenses ordinaires de l'Etat. (Journal Officiel du Ier janvier I939 p. 4 col. 2).

Lorsque ce budget a été promulgué à cette date personne ne pensait que ce chiffre représentait le total véritable des dépenses de la France, ni la charge des contribuables français. D'abord, il ne représentait que les dépenses du budget général lequel ne comprend pas les dépenses de la Caisse autonome d'amortissement, de la Caisse de la Défense nationale, de divers offices, des départements et des communes. Tout le monde sentait qu'il faudrait dépenser davantage pour la défense nationale. La guerre arrivée on peut dire, sans hardiesse que la France dépense un milliard par jour.

Ces chiffres sont assez difficiles à concevoir au moins pour un cerveau ordinaire. Un milliard, c'est-à-dire mille millions. Un million c'est le nombre de mètres qui séparent Paris de Nice. En I828 lorsque le budget de la France dépassa un milliard l'opinion s'émut profondément. Le général Foy parlant à la Chambre s'écria: "Il n'y a pas eu un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus Christ". Le milliard a été atteint vers le milieu d'une journée du mois de juillet I9I0.

Sur chaque mètre, on peut placer environ cinq billets de 1000 francs. Une bande ininterrompue de billets de 1000 francs entre Paris et Nice représente cinq milliards, la dépense de cinq jours de I939 !

Dépenses inscrites au budget du ministère des finances

Le chiffre de 33 milliards pour le seul ministère des finances mérite d'être commenté et expliqué. Son énormité s'explique par le fait que sont inscrits au service de la dette publique inscrite, et de la dette viagère, ainsi que les dépenses nécessitées par le fonctionnement des pouvoirs publics.

Le service de la dette publique inscrite

I° C'est le ministère des finances qui paye le service annuel de la dette publique. Ce service exige chaque année, 25 milliards. La dette publique proprement dite correspondant à des capitaux reçus par l'Etat et pour lesquels il verse un intérêt, réclamait pour I939, environ I5 milliards (I4.987.022.II4)

La dette viagère comprend les pensions servies, à des catégories de citoyens en rémunération de services passés. Le monde tout entier souffre d'une hypertrophie généralisée de la dette viagère, consécutive à la "rentomanie" des citoyens et aux générosités démagogiques. La dette viagère exige chaque année plus de dix milliards (I0.328.87I.9II). Voilà

Source : BIU Cujas

le budget pour I939 au moment même où s'agitent beaucoup de prétentions démagogiques.

Cette somme ne comprend pas les retraites pour les anciens combattants et pensionnés qui sont comptées à part pour 3.669.734.322.

Si on additionne les crédits pour la dette inscrite, les crédits pour la dette viagère, les crédits pour les combattants et pensionnés, on atteint un total de 28.985.628.527, soit en gros 30 milliards. La moitié du budget est donc consacrée à rémunérer des capitaux prêtés ou des services rendus. Depuis longtemps hommes d'Etat, économistes et financiers ont considéré que cette répartition est annonciatrice de la ruine.

Ajoutez les dépenses de défense nationale:
2.320.586.429 pour l'air,
5.795.226.4I5 pour la guerre,
I.987.786.635 pour la défense des territoires d'outremer,
2.67I.878.877 pour la marine militaire,
Total I2.775.478.356 et il ne s'agit, répétons-le que des dépenses du temps de paix.

Cela fait, avant qu'un fonctionnaire soit payé avant qu'un caillou soit posé sur une route, des dépenses improductives pour un montant de 4I.76I.I06.883. Et encore ce chiffre ne comprend pas les dépenses faites par la caisse autonome de la défense nationale, alimentée par l'emprunt et les donations volontaires. Il ne comprend naturellement par les dépenses de guerre.

Les dépenses des pouvoirs publics

2° C'est le ministère des finances qui paye les pouvoirs publics: président de la République et Chambres. Les crédits prévus à ce titre représentent un total de I73.467.500.

Le Président de la Rgpublique ne se voit allouer que 3.600.000 francs (dotation: I.800.000 - frais de maison:900.000 - frais de voyage 900.000). En I909 le chef de l'Etat disposait de I.200.000. S'il avait été traité comme un député il serait un coefficient 9.5 et toucherait une douzaine de millions. S'il était traité comme un facteur ou un cantonnier, un employé de préfecture, il toucherait peut-être davantage. Il a dû restreindre son train de vie. Sur sa dotation il paie l'impôt cédulaire et l'impôt général. Il n'est pas traité ainsi que le demandait Sieyes " comme le chef d'une nation polie, élégante et magnifique".

Quant aux dépenses des deux Chambres, elles ont été augmentées de I938 à I939 de 9 millions pour le

Source : BIU Cujas

Sénat, de I9.867.500 pour la Chambre (57.000.000 pour le Sénat, II2.867.500 pour la Chambre). Ces augmentations coincident avec la diminution de l'activité législative, les sessions courtes et le régime des décrets-lois.

Les dépenses proprement dites pour le ministère des finances ne sont donc en définitive que de 7.344.065.403.

Section II

Le ministre des finances

§ I - Le titre de ministre des finances.

Sous l'ancien régime, il n'y avait à proprement parler ni budget, ni comptabilité. Si certains contrôleurs généraux des finances ont laissé le souvenir d'une oeuvre importante, c'est qu'ils réunissaient dans leurs mains, outre la charge des finances, d'autres missions, aujourd'hui réparties entre plusieurs départements ministériels. (Commerce, agriculture, travaux publics).

C'est Necker qui le premier, le 29 juillet I789 remplace son titre de "Directeur Général" qu'il portait depuis le 9 juillet par celui de ministre des finances. Son remplaçant Foulon reprit le titre de contrôleur général.

C'est avec la notion moderne du budget l'élaboration du droit budgétaire, la centralisation de la comptabilité publique, que le role d'un véritable ministre des finances se définit, se précise, se confirme. Il s'accroitra avec le développement des fonctions de l'Etat qui pénètre de plus en plus profondément dans la vie de la nation.

Le personnage correspondant pour les Etats-Unis à notre ministre des Finances s'appelle le Secrétaire du Trésor.

Celui qui y correspond pour l'Angleterre est qualifié Chancelier de l'Echiquier (peut-etre parce qu'autrefois une ancienne cour d'audience avait un dallage blanc et noir, peut-etre à cause d'un meuble en bois de différentes couleurs, peut-etre à cause des meubles sur lesquels les changeurs empilaient les diverses catégories de monnaies).

Source : BIU Cujas

Le Chancelier de l'Echiquier parait jouir en Angleterre d'une autorité supérieure au Ministre des finances français, tant à l'égard de ses collègues qu'à l'égard du Parlement (V. infra, procédure budgétaire).

Le ministre des finances est un personnage important. La force d'un pays dépend de l'état de ses finances. Sans bonnes finances, il n'y a pas d'armement ni de diplomatie. Celui qui assure la prospérité financière d'un pays garantit en meme temps sa force et sa grandeur.

Mais à l'inverse, les finances dépendent d'une quantité d'éléments qui ne sont pas d'ordre technique. La santé financière d'un pays dépend de la prospérité économique de son industrie, de son activité commerciale, par conséquent de son économie, qui en général dépend à son tour d'une certaine politique.

Par conséquent, il faudrait ou bien que le ministre des finances fut en complet accord avec ses collègues et avec le Président du Conseil, ou que le ministre des finances fut véritablement le chef du gouvernement, ce qui lui est arrivé assez rarement au cours de l'histoire.

§ 2 - La question de la division de l'administration des finances.

L'aménagement des finances publiques doit-il etre soumis à un seul ministre, ou doit-il etre partagé entre plusieurs ?Ministre des finances, ministre du budget, ministre du Trésor.

Ministre des finances, ministre du budget, ministre du Trésor

L'histoire de France offre des expériences très diverses. On a quelquefois créé sous le titre de ministre du budget une sorte de ministre de l'équilibre, chargé de la préparation du budget, et de la lutte contre le déficit. Il y a eu parfois un personnage chargé des recettes qui portait le titre de ministre des finances. On a meme vu un ministre du Trésor chargé spécialement de la Trésorerie (V.infr.) Mais l'idée dominante est celle d'une liaison entre un ministre des recettes et un ministre des dépenses.

Il y a eu un ministre du budget et un ministre des finances à plusieurs reprises, notamment dans le 4° ministère Painlevé (présidence du Conseil et trésor Painlevé, Budget Bonnet).

On a vu un ministère où M. Germain Martin avait

Source : BIU Cujas

le budget et M. Paul Reynaud les finances. Sous le Premier Empire, Gaudin, duc de Gaete, fut ministre des finances du 11 novembre 1799 au 3 avril 1814, pendant tout l'Empire. C'était le régime de la stabilité. Barbé-Marbois et Mollien furent successivement ministres du Trésor, le premier du 27 septembre 1801 à 1806, le second de 1806 à la fin de l'Empire. Par conséquent c'est l'Empire qui pendant toute sa durée, a donné l'exemple de la division du ministère des finances en deux portefeuilles.

Dans le ministère Laval (26 janvier 1931) Flandin était aux Finances, Pietri au budget, dans le 3° ministère Tardieu, Flandin s'intitule ministre des finances et du budget; dans le ministère Steeg (20 décembre 1930) les finances appartiennent à Germain-Martin, le budget à Palmade. Le 10 mars 1938 M.Marchandeau était seul ministre des finances, mais comme ministre d'Etat M. Georges Bonnet était chargé d'assurer la liaison entre les finances et l'économie. En 1939 M. Paul Reynaud est seul chargé du ministère.

La division reparait dans le second ministère Blum de mars 1938. Le président du conseil M. Léon Blum prend le ministère du Trésor (service de la trésorerie avec la direction du mouvement général des fonds) et laisse le ministère du Budget à M. Spinasse, avec tous les services . Il y a en outre un sous-secrétaire d'Etat M. Mendès-France . Cette organisation s'éclaire par les déclarations qui ont été faites à la presse et à la tribune par le président du conseil : "Il est entendu qu'à la direction du Trésor, je sais que je n'apporte pas une compétence technique éprouvée, mais j'espère y apporter des qualités plus nécessaires, du calme du sang-froid, et le souci constant de lier les problèmes financiers et monétaires à l'ensemble de la politique nationalede la France."

Par conséquent, le ministre appuyait sur la liaison du financier et de l'économique et sur la liaison du financier et du politique. "Laissez-moi vous dire encore que tous les problèmes qui sont posés à mon arrivée dans cette maison, auraient trouvé une solution singulièrement plus aisée, si la tentative à laquelle je me suis donné samedi dernier, de toute ma force, avait abouti." (c'est-à-dire s'il y avait eu un ministère d'union nationale à direction socialiste).

Napoléon Ier considérait la division de l'administration des finances entre deux titulaires comme une garantie de bonne administration: "Ce n'est pas pour opposer le ministre des finances à lui-même, disait-il un jour à Roederer, que je fais un budget des recettes, c'est pour l'opposer au ministre du

Source : BIU Cujas

Trésor.. Mon budget sert à mettre toujours en guerre le ministre des finances avec celui du Trésor. L'un me dit: " Je promets tant, l'on doit recevoir tant". "L'autre: "On n'a reçu que tant". C'est leur opposition qui fait ma sureté ." (cité par Lacour-Gayet Idées financières de Napoléon Rev. Paris I938).

Mais on devine que cette opposition même n'est pas sans inconvénients, puisqu'elle tend à diviser un ensemble de services qui ne peut fonctionner normalement que s'il reçoit une direction unique.

Il n'y a pas de trésorerie aisée, s'il n'y a pas un budget bien fait et autant que possible en équilibre.

D'autre part, les résultats de la gestion du Trésor sont les meilleures bases pour l'établissement des futurs budgets. Il est donc nécessaire que le Budget et le Trésor soient soumis à une autorité unique, et c'est la solution à laquelle on revient fatalement.

L'histoire parlementaire connait cependant des heures où les nécessités de la majorité exigent l'inflation des portefeuilles. Il n'y a qu'un ministère mais deux candidats: on les nomme tous les deux. Cet ordre de considérations échappe à la technique proprement financière.

Il n'y a qu'une raison valable pour la division: c'est la tâche écrasante du ministre des Finances. Suivre pendant de longues séances, la discussion du budget, régler en meme temps des problèmes financiers, bancaires, administratifs, négocier avec les banques, recevoir les parlementaires, préparer et prononcer des discours, aller meme dans des réunions internationales, c'est une tâche qui dépasse les forces ordinaires d'un homme.

Mais la division des portefeuilles, les rivalités qu'elle crée entre les personnes et les services, représente des inconvénients supérieurs à tous les avantages que l'on peut en attendre.

§ 3 - Sous-Secrétariat d'Etat.

C'est une institution peu désirable. Elle répond en définitive à des besoins de majorité parlementaire. Il s'agit d'élargir l'assiette parlementaire d'un gouvernement, en s'agrégeant soit une personnalité qu'il vaut mieux ne pas laisser dans l'opposition, soit un de ces nombreux groupes entre lesquels

Source : BIU Cujas

s'éparpille la matière parlementaire. Quand tous les portefeuilles entiers sont distribués, on fabrique des demi-portefeuilles, qui servent de pourboire pour rémunérer certains concours.

Les sous-secrétaires d'Etat aux finances

Il était un homme doué d'un mauvais caractère, qui s'appelait Lefèvre, il a été ministre de la guerre, il a sa statue à Versailles, c'était un brave et honnete homme. On le nomme sous-secrétaire d'Etat aux finances, il s'installe rue de Rivoli, on lui attribue un cabinet, mais aucune compétence, il pouvait se promener avec la cocarde au haut de forme de son cocher, il touchait son traitement, mais n'avait rien à faire. Il est parti en faisant claquer la porte et a publié dans le journal "Le Journal" un article dans lequel il expliquait pourquoi il abandonnait ce titre dérisoire, ne correspondant à aucune fonction et simplement coûteux.

Dans le ministère Briand Caillaux, M. Caillaux était ministre des finances et chargé de la vice-présidence du conseil; on disait Briand-Caillaux parce que véritablement la direction générale du gouvernement appartenait à ces deux personnages (23 juin 1927 - 27 juillet 1927). Il y avait un sous-secrétaire d'Etat au budget: M. Pietri et un sous-secrétaire d'Etat au Trésor, M. Duboin, mais M. Caillaux était un homme considérable dans la République, il a pris deux hommes jeunes au sous-secrétariat d'Etat avec lesquels il collaborait cordialement; c'était pour lui comme des chefs de cabinet importants, ces sous-secrétaire d'Etat ne prétendaient pas à s'égaler au titulaire du ministère.

Le sous-secrétariat dans le ministère Chautemps (1937) . Dans l'avant dernier ministère Chautemps avec collaboration socialiste, le ministre des finances était M. Georges Bonnet, radical modéré, il fallait teinter le ministère de rouge, on a mis sous-secrétaire d'Etat socialiste le professeur René Brunet, dont la fonction unique était d'accentuer vers la gauche la couleur du ministère de la rue de Rivoli. Voici quelles étaient ses attributions en vertu du décret du 2 Juillet 1937: art.1er: Le sous-secrétaire d'Etat au ministère des finances est chargé de suivre les affaires des régies financières, secrétariat général, coordination des services fiscaux, et celles relatives au recouvrement des impôts directs. Il est appelé en outre à traiter toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre des finances. Art. 2: le sous-secrétaire d'Etat a la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires relevant de ses attributions".

Source : BIU Cujas

Par conséquent le sous-secrétariat d'Etat est une institution essentiellement politique et sur laquelle nous n'avons pas à insister.

§ 4 - Relations entre le ministre des finances et le Président du Conseil.

Le ministre des finances voit se traduire en chiffres les conséquences de la politique générale du gouvernement. Ses édifices techniques laborieusement édifiés peuvent crouler sous l'effet de fautes politiques.

L'accord nécessaire du ministre des finances et du Président du Conseil

Par conséquent, il faut que le ministre des finances soit en plein accord avec le président du Conseil ou que le président du Conseil écoute ses observations ou bien quele président du Conseil prenne le ministère des finances. Or, au cours de ces dernières années, il y a eu 104 ou 105 ministères, il n'y a eu que trois ministres des finances, qui aient été en mem temps présidents du conseil: Rouvier, Poincaré , Caillaux.

En 1938, le président du Conseil, M. Léon Blum a pris le ministère du Trésor et a expliqué cette situation par la déclaration suivante: "En constituant le ministère j'ai décidé de prendre le ministère du Trésor dans un sentiment que je veux bien préciser. Ce n'est pas du tout que je considère à l'heure actuelle la situation financière comme la plus grave, loin de là, c'est seulement parce que l'expérience de la dernière année m'a appris que c'était ici, du point de vue gouvernemental et parlementaire, le poste le plus exposé, et j'ai pensé, faisant abstraction de mon opinion théorique que c'était dès lors de mon devoir de m'y porter..." etc.

Lorsqu'à plusieurs reprises, par exemple M. Edou Herriot avait demandé à M. Poincaré s'il voulait coll borer, M. Poincaré avait dit: "Oui, à condition que j sois Président du Conseil et ministre des Finances". Parce qu'à ce moment c'était certainement les finances qui posaient les problèmes les plus dramatiques. (Cf. un article de M. Germain-Martin, Le Capital, 15 Mars 1938).

Source : BIU Cujas

§ 5 - Qualités d'un bon ministre des Finances: spécialité, génie, bon sens.

Les qualités nécessaires à un bon ministre des finances

Le problème des qualités nécessaires à un bon ministre des finances se rattache à la question plus générale de la compétence ministérielle . (V. Joseph Barthélémy: Le problème de la compétence dans la démocratie).

La technicité n'est pas indispensable

La technicité n'est pas indispensable. Un percepteur, controleur, receveur, trésorier payeur ne sont pas particulièrement désignés pour le portefeuille.

Cette observation est surtout vraie dans le régime parlementaire où il ne suffit pas d'avoir des idées, où il faut encore savoir les faire accepter par des assemblées. Le professeur Rist s'est vu offrir le ministère et l'a refusé pour n'avoir pas à soutenir un budget devant les deux Chambres.

Cependant les qualités de l'orateur sont directement opposées à celles que l'on peut exiger du ministre des Finances. C'est une des difficultés du régime parlementaire.

Les connaissances de l'expérience n'ont jamais nui à personne: Gaudin, Mollien, ministres de Napoléon, étaient des anciens commis de la monarchie. Louis, ministre de la monarchie constitutionnelle, était également un haut fonctionnaire des finances, M. de Lasteyrie, M. Caillaux, M.Piétri, étaient inspecteurs des finances, MM. Laffitte, Rouvier (et aussi le sous-secrétaire d'Etat Dubois) étaient des banquiers, Léon Say, Germain-Martin sont des économistes. Mais Poincaré, M. Vincent Auriol, M. Marchandeau, M. Paul Reynaud sont des avocats. Ribot, professeur à l'Ecole des Sciences Politiques, ancien magistrat était en réalité un grand bourgeois, sans profession définie.

La qualité dont il faut se méfier le plus dans les finances, c'est un prétendu génie. Napoléon disait " Je regarde les savants et les hommes d'esprit comme des coquettes, il faut les voir, causer avec eux, mais ne prendre ni les unes pour sa femme ni les autres pour ses ministres". (Dresde 18 juillet 1807).

L'énergie et le bon sens, qualités essentielles

Les qualités essentielles du ministre des finances c'est: 1° l'énergie, la volonté, la force de caractère, l'art de refuser, la "férocité" enfin, comme disait le baron Louis, qui se présentait lui-meme comme un dogue gardant la caisse.

2° le bon sens, les finances ne demandent que du

Source : BIU Cujas

bon sens, mais elles le réclament sublime. Le génie est dangereux. Law avait du génie. Il a causé une des plus grandes catastrophes financières de l'histoire. C'est du génie de croire que l'Etat peut à sa volonté créer du pouvoir d'achat, augmenter par exemple le pouvoir d'achat des classes ouvrières pour l'enlever à d'autres classes et créer ainsi artificiellement la prospérité, c'est du génie de penser que l'on peut dépenser à l'infini avec des ressources limitées; c'est du génie de croire que l'on portera l'argent dans les banques pour s'y faire traquer comme un gibier, et qu'on continuera à risquer ses épargnes dans des entreprises sans aucun espoir de profit.

Le cas le plus typique de l'homme de bon sens au ministère des finances, c'est le baron Louis. Si l'on cherche à résumer sa doctrine financière, on ne trouve que des affirmations d'élémentaire bon sens, ce que des "hommes de génie" appelleraient des conceptions de cuisinière: "On ne marche bien que dans de vieux souliers"; ce qui voulait dire: les vieux impots sont les meilleurs, parce que le contribuable y étant habitué les paie sans douleur. "Il faut payer à la satisfaction..." Si l'Etat n'est pas honnete avec ceux qui lui ont preté de l'argent, il ne trouvera plus de crédit. Il exprimait la meme idée en répondant à ceux qui conseillaient à la monarchie de répudier les dettes de Napoléon: "Et moi je veux payer la dette ..."

Il disait encore aux députés: "Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances.. Si vous etes sages, je vous procurerai tant d'argent que vous ne saurez comment l'employer ..." Et c'est avec ce simple bon sens qu'a été opéré le plus magnifique redressement financier qu'ait enregistré l'histoire. (En 1814, le 5 % était à 45 francs, dix ans après, il sautait par dessus le pair à 105 frcs).

Law avait un système et a ruiné la France. Louis n'avait pas de système et a relevé le crédit.

Le ministre des finances n'est pas un sorcier. Il n'a pas de formule magique, ni de moyens miraculeux. Cambon croyait avoir fait une véritable invention avec les assignats: or, ce sont les assignats qui ont tué la Révolution, provoqué l'Empire et préparé Waterloo.

§ 6 - Surveillance du ministre des finances sur les ministres dépensiers.

Sa mission de contrôle et de

Chacun des ministres spécialisés (défense nationale

Source : BIU Cujas

critique sur les autres ministres

Education nationale, Commerce, Marine marchande etc..) ne représente que des aspects particuliers de la dépense générale. En outre, ce sont des départements qui dépensent et ne perçoivent pas (ou dont les perceptions sont hors de proportion avec les dépenses).

Au contraire, le ministre des finances, (avec le président du Conseil) représente l'intéret général. D'autre part, il est chargé d'approvisionner les caisses publiques (Trésor, fiscalité).

A ce double titre, il se trouve investi d'une manière spontanée, naturelle, organique, d'une mission évidemment négative de controle et de critique, d'examen, d'opposition.

Il a le droit de déclarer que certaines réclamations de dépenses ne sont pas légitimes, ou que, alors qu'elles sont légitimes, elles ne peuvent etre satisfaites dans l'état donné du pays. Il est ministre de l'équilibre.

Son action se manifeste donc par des refus opposés aux sollicitations éloquentes, émouvantes de ses collègues. C'est pourquoi le baron Louis disait que la qualité éminente d'un bon ministre des finances, est la férocité (indomptabilité, inflexibilité).

Le ministre français des finances serait moins bien armé que le Chancelier de l'Echiquier. Il est courant de dire et tout le monde répète que la Constitution anglaise arme fortement le chancelier de l'Echiquier contre les prétentions de ses collègues, tandis que la constitution française laisserait le ministre des finances désarmé. Je crois, pour ma part, qu'il s'agit là plus d'une question de moeurs, de milieu, d'autorité personnelle, d'ascendant, que de réglementation et de texte. C'est une question qui sera retrouvée à propos de la préparation du budget.

Conséquences de la prééminence financière du ministre des finances

Ce qui est certain c'est que le caractère naturel de la prééminence financière du ministre des finances ne peut pas dans un pays normal, ne pas avoir de conséquences pratiques.

Voici quelques institutions administratives nées de cette nécessité:

Controle des dépenses engagées

I° Controle des dépenses engagées. A l'intérieur de chaque ministère existe un représentant direct du ministre des finances. D'une façon générale, il sert au ministre d'agent général d'information, il est l'oeil du ministre des finances. Il a d'autre part la mission spéciale de veiller à la régularité des dépenses ordonnancées par le ministre auprès duquel il est attaché. Cette régularité est jugée d'après la correspondance de la dépense avec les crédits d'autre part, d'après la possibilité de trésorerie.

Source : BIU Cujas

Chaque mois un décret assigne à chaque départem ministériel une possibilité chiffrée de paiement. Tou te ordonnance ne peut etre payée sans le visa du con troleur des dépenses engagées.

Le controle des dépenses engagées à Paris est sérieux. En province, il est illusoire. Le trésorier payeur général se décharge de ce soin sur un employé de la trésorerie, qui vise sans les lire tous les mandats signés par le préfet.

Le controle de l'opportunité par les comités de controle financier

2° Les Comités de controle financier. Le controle des dépenses engagées porte exclusivement sur la régularité formelle des dépenses: or, une dépense meme correspondant à un crédit et meme correspondante au disponibilités de trésorerie attribuées mensuelles a un ministère, peuvent etre complètement inopportunes ou meme insensées. Le controle de l'opportunité marque un pas de plus qui est extremement important dans la voie du controle. Il est exercé dans chaque ministère par un Comité de controle financier, toujours présidé par un représentant du ministère des f nances.

Controleurs financiers des offices. Les commissions des marchés

3° Controleurs financiers dans tous les offices et toutes les entreprises d'économie mixtes.

4° Commissions des marchés. Dans les principaux ministères dépensiers, il y a des commissions des marchés où le ministre des finances est largement représenté.

Le role du ministre des finances dans le régime des décrets-lois

5° Role du ministre des finances dans le régime des décrets-lois:

Un très grand nombre de décrets-lois ont été signés par le ministre des finances. D'autre part, le décret-loi qui a constitué le Comité de réorganisation administrative, dit Comité de la Hache, a décidé que les simplifications préparées par ce Comité seraient réalisées par des décrets qui, après délibération du Conseil des ministres, seraient contresignés par le président du conseil et le ministre des finances. Des mesures aussi importantes que la réfor du régime administratif de Marseille et de Paris ne sont pas contresignées par le ministre de l'Intérieu mais par le ministre des finances, M.Paul Reynaud.

Source : BIU Cujas

Section III

Le Ministère

§ I - Les collaborateurs personnels du Ministre.

Le cabinet du ministre

Le ministre est assisté d'un cabinet. Le cabinet est une institution ignorée de la Constitution: elle est une création spontanée, née des besoins pratiques, mais on ne peut plus répéter aujourd'hui qu'elle est ignorée de la loi et des réglements, puisque des réglementations sont intervenues pour en empecher les abus, notamment au point de vue du favoritisme. Cette observation est particulièrement exacte au ministère des finances, où il y a des bureaux du cabinet.

Il faut imaginer le ministre nouvellement nommé arrivant dans son cabinet, tel que l'a décrit M.Léon Blum dans ses "Lettres sur la réforme gouvernementale" Il se trouve devant une table vide, sans dossiers, ses rapports avec les services ne sont pas organisés, il a besoin de collaborateurs personnels, qui assureront la liaison entre son cabinet et les bureaux. L'ensemble de ces collaborateurs est le cabinet.

Autrefois le cabinet "serre chaude pour l'éclosion des dauphins de la démocratie" était un centre de favoritisme. Les abus ont été limités par le statut des fonctionnaires, par le syndicalisme. Mais il est encore avantageux d'etre près du soleil. (V.précis de droit constitutionnel par Joseph Barthélémy.)

Le cabinet est un organe permanent, attendu que le ministre des finances comme les chefs de tous les départements ministériels dans tous les pays du monde, a toujours un cabinet. Mais les membres du cabinet n'ont pas de caractère permanent, et ils perdent leur fonction quand leur patron tombe.

Le cabinet facilite les relations entre le ministre et ses services, entre le ministère et les autres ministères, entre le ministère et le Parlement, entre le ministère et l'extérieur. Il a un aspect technique mais surtout un caractère politique.

Le chef de cabinet

Le chef de cabinet. Le cabinet a à sa tete un personnage, qui prend le titre de chef de cabinet, ou le titre plus élevé de directeur. Autrefois, ces désignations restaient dans la pénombre, mais M.Léon Blum a cru devoir faire une déclaration à la presse au sujet de son chef de cabinet M. Georges Boris

Dans le ministère Paul Reynaud (1939) il y a un

Source : BIU Cujas

chef de cabinet, non technicien M. Palewski, et un directeur du cabinet technicien, M. Leca inspecteur des finances.

§ 2 - Les collaborateurs immédiats du ministre.

Le secrétaire général

I°- Le Secrétaire général. C'est une question qui se pose pour tous les départements ministériels que de savoir s'il doit exister un haut fonctionnaire chargé de contrôler l'ensemble de l'activité du département ministériel et d'assurer la continuité de la politique. Ce personnage est le secrétaire général qui est, en somme, comme le ministre permanent, non politique administratif. Il suffit de citer pour le ministère des affaires étrangères les noms de M. Philippe Berthelot, et actuellement celui de M. Léger, pour se rendre compte de l'importance de ce personnage considérable, qui apparait parfois comme un rival du ministre.

Au ministère des finances, tantot il y a un secrétaire général, tantot il n'y en a pas, suivant les conceptions personnelles du ministre. Depuis la guerre 1914-1918, ce poste avait été supprimé.

Il a été rétabli par M. Vincent Auriol au profit de M. Georges Mer auparavant directeur de l'Enregistrement de la Seine, aujourd'hui trésorier payeur général de Seine et Oise. Ce secrétaire général s'occupait surtout des questions de personnel, ce qui n'est pas une sinécure dans une administration occupant cinquante mille individus.

M. Paul Reynaud le 3 Novembre 1938 a nommé comme secrétaire général un technicien M. Bouthillier, ancien directeur du budget au ministère, avec des fonctions très importantes, ainsi définies par le décret de nomination: "Le secrétaire général du ministère des Finances est chargé directement sous l'autorité du ministre, de toutes les questions relevant actuellement de la direction du mouvement général des fonds, de la direction du budget, et de la direction du contrôle financier et des participations publiques".

Le décret du 15 aout 1938 (Journal Officiel du 17 p. 9771) débute ainsi: "Les cadres du personnel de l'administration centrale des finances comprennent: un emploi de secrétaire général, six emplois de directeurs etc.." Donc le secrétariat général du ministère des finances apparait comme une institution de caractè permanent.

Source : BIU Cujas

Les bureaux du cabinet

2° Les bureaux du cabinet: parmi les collaborateurs immédiats du ministre (qui ne sont plus tout à fait ses collaborateurs personnels), il faut compter les bureaux du cabinet, composés de fonctionnaires permanents. Ces bureaux, dont la dénomination est évidemment variable, sont actuellement au nombre de deux: a) le bureau des travaux législatifs. Ce bureau a pour mission spéciale d'assurer les rapports du ministre avec le Parlement, de veiller au dépôt des projets de loi, d'en suivre la discussion, d'assurer la transmission au Sénat des projets financiers votés par la Chambre et inversement. Au moment des "navettes à la fin de la discussion du budget, on devine que l'activité de ce bureau est fébrile.

Le bureau des travaux législatifs

Le bureau des travaux législatifs est aussi chargé des opérations de promulgation et de publication des lois intéressant les finances. Voici les étapes de ces opérations: lorsque les deux chambres sont arrivées à se mettre d'accord sur un texte commun, chaque Chambre envoie au ministère intéressé le texte, certifié par le président, de ce qui a été voté par les Chambres. Le bureau des travaux législatifs compare ces deux textes et, s'il n'y a pas de différences, on fait une copie en vue de la promulgation. Cette copie est d'abord signée par le ministre, puis envoyée pour promulgation à la présidence de la République. Le texte promulgué, donc signé par le président de la République, revient alors au ministère, qui garde ce texte officiel dans ses archives, en fait une copie, qui est envoyée au Journal officiel. La parution au Journal Officiel est la publication de la loi.

En 1939, (ces détails varient fréquemment) le bureau des travaux législatifs est aussi chargé des bureaux de tabac, qui sont les libéralités de la République sur sa cassette.

Le bureau de la documentation générale.

b) Bureau de la documentation générale. C'est l'ancien bureau de statistique et de législation comparée. Son titre indique suffisamment sa fonction. Il a pour mission de fournir au ministre lui-même ainsi qu'aux services divers toutes les informations nécessaires dans le domaine économique et financier .

L'inspection générale des finances.

3° L'inspection générale des finances. Les inspecteurs des finances ont été qualifiés les yeux et les bras des ministres. Il ne sont soumis à aucune direction. Ils dépendent immédiatement du ministre. Il y a un directeur du service de l'Inspection Générale des finances (M. Lacour-Gayet) On a donné cette définition ironique : Le ministre des finances est un ministre touche à tout et les Inspecteurs des finances sont les touche à tout du ministre.

Source : BIU Cujas

L'inspection, qui n'a que de lointaines racines sous l'ancien Régime, date en réalité du Directoire qui créa douze inspecteurs de la Trésorerie, ayant juridiction sur tous les comptables.

Mais c'est Mollien qui, en 1801, a créé les Inspecteurs généraux du Trésor public, un corps hiérarchisé chargé d'une mission définie. En 1806, Mollien définit et précise leurs attributions.

En 1815, l'Inspection du Trésor prend son titre moderne: Inspection générale des finances. Une circulaire de Corvetto étend leurs attributions. En 1816, le même Corvetto fond l'inspection des contributions directes dans l'Inspection générale des finances.

En 1831, le baron Louis supprime au profit de l'Inspection Générale toutes les inspections particulières. Désormais, le ministre des finances possède l'instrument de son autorité.

Recrutement des inspecteurs des finances

Recrutement: Il y a deux concours; l'un pour le titre d'adjoint et trois ans après l'autre pour le titre d'inspecteur des finances, qui lui restera pour la vie. Le concours n'a pas à proprement parler de programme. Il n'y a pas de cours, pas de manuel, pas de professeurs, qui suffise à cette préparation. Les anciens préparent le recrutement par le système des "écuries". On s'attache surtout à dégager des personnalités et à maintenir des méthodes. La culture générale est l'élément essentiel et le plus recherché. C'est l'objet du "premier jour".

L'inspection des finances sous la direction d'un Inspecteur des finances est un service ne se rattachant à aucune direction. L'importance de l'inspection des finances vient de sa mission propre. Elle vient aussi de ce "qu'on en sort".

On en sort définitivement pour des grandes fonctions de finances privées, direction des grandes entreprises de banque ou d'assurances. On en sort aussi par la volonté du ministre, mais en restant dans l'Inspection. Ce sont des inspecteurs des finances, qui sont à la tete des grandes directions du ministère Ce sont des inspecteurs des finances qui sont sous-gouverneurs de la Banque. Lorsqu'un de ces hauts fonctionnaires cesse de plaire, il "rentre", il reprend ses fonctions d'inspecteur. Notons tout de suite que le privilège de la sortie a été récemment conféré aux membres de la Cour des Comptes.

Service du contentieux et agence judiciaire du trésor

4° Service du contentieux et agence judiciaire au Trésor.

Encore parmi les collaborateurs immédiats du ministre, autour de lui, le service du contentieux

Source : BIU Cujas

et l'agence judiciaire du Trésor. Il y a , il y a deux ans, dans cette Faculté, une thèse intéressante sur l'agent judiciaire du Trésor: c'est un très haut fonctionnaire, qui est une sorte d'avoué officiel du Trésor. Il est chargé d'assurer le recouvrement de toutes les créances litigieuses, et notamment de celles qui sont recouvrées par la procédure de l'arreté de debet, dont on a parlé au cours de Droit administratif.

Le Trésor pour certaines créances n'est pas soumis à l'obligation de traduire le débiteur devant le tribunal, afin d'obtenir contre le débiteur un titre exécutoire. C'est le ministre lui-meme qui délivre l'acte exécutoire, afin de faire rentrer la créance, et une fois que le ministre a pris cet arreté de debet, il fait rentrer la créance par l'intermédiaire de l'agent judiciaire du trésor.

Mais l'agent judiciaire du trésor ne fait pas seulement rentrer les créances du ministère des finances, ce sont les créances de tous les ministères, quels qu'ils soient, qui sont ainsi récupérées. D'autre part, s'il y a un procés intenté par un particulier contre l'agent du trésor, c'est l'agent judiciaire du trésor, qui représente l'Etat.

Voilà donc les collaborateurs immédiats du ministre. Il y a ensuite les services.

§ 3 - Services du Ministère.

Le ministère des finances présente une organisation extremement complexe et d'ailleurs variable dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer ici. Nous donnerons les lignes générales:

Les directions semblables à celles des autres ministères

I° Directions semblables à celles de tous les autres ministères. Les administrations quelles qu'elles soient ont des besoins de meme nature, auxquels satisfont des organismes analogues: direction du personnel, du matériel, de l'ordonnancement.

Les directions d'exécution

2° Directions d'exécution. Il y a des directions très importantes qui ne correspondent cependant pas à un travail d'impulsion des finances publiques, mais seulement à un travail d'exécution. Citons par exemple la direction de la comptabilité publique. Elle a une double mission: a) encaisser les impots directs au moyen d'agents placés dans les départements: trésoriers payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs, b) opérer tous les paiements

"Les Cours de Droit" 3, PLACE DE LA SORBONNE, 3 Z Répétitions Écrites et Orales Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

faits avec les deniers publics. Noter à ce sujet que si les ordonnancements de dépenses sont faits dans les divers ministères, tous les paiements sont opérés seulement par le ministère des finances.

Parmi les directions, qui ne sont que d'exécution, citons la direction de la dette inscrite, qui ne fait, en somme, que l'énorme travail matériel de gestion des titres des emprunts publics. Cette gestion s'opère notamment par la tenue du Grand-Livre de la dette publique (créé par Cambon).

Les régies financières

Les régies financières. Parmi les directions d'exécution nous pouvons ranger les régies financières. Ce mot de régie est une survivance de l'ancien régime.

Elles se distinguent des autres directions (sauf celle de la comptabilité publique) en ce qu'elles ont les organes de direction dans le ministère, mais aussi un important personnel réparti sur l'ensemble du territoire.

Les régies sont des administrations fiscales chargées d'asseoir les impots et de recouvrer toutes les recettes de l'Etat (sauf celles des emprunts).

On peut compter cinq régies:

A) La direction générale des contributions directes. Elle ne fait pas double emploi avec la direction de la comptabilité publique. La direction de la comptabilité publique s'occupe de la perception avec les trésoriers payeurs, les receveurs, les percepteurs. La direction des contributions directes s'occupe de l'assiette de l'impot avec les Directeurs et les controleurs. Elle établit la dette d'impot de chacun et c'est ensuite le service du percepteur qui en reçoit le montant.

b) la direction générale des contributions indirectes,

c) la direction générale de l'enregistrement des domaines et du timbre,

d) la direction générale des douanes,

e) la direction générale des manufactures de l'Etat (monopoles fiscaux).

A Paris est la direction assistée d'un conseil d'administration qui délibère sur les questions générales du service.

La direction du mouvement général des fonds

Directions d'impulsion: Il y a deux directions dont il faut souligner l'importance.

C'est d'abord, la direction du mouvement général des fonds, spécialement chargée de la trésorerie. Il s'agit d'encaisser et de payer, il s'agit d'ajuste

Source : BIU Cujas

les recettes aux dépenses. Cela va sans difficultés si les recettes viennent à flot: il n'y a plus alors qu'un travail d'exécution. Mais comme les dépenses ne suivent pas toujours le meme rythme que les recettes, le directeur du mouvement général des fonds a un important role de prévision. C'est lui qui gèrera véritablement la dette publique, dira quand il sera nécessaire d'emprunter etc...

Le directeur du mouvement général des fonds est un important personnage, chargé de la difficile mission d'assurer au gouvernement et aux administrations qu'il y aura toujours de l'argent liquide nécessaire au moment où il le faudra et à l'endroit où il sera nécessaire; il est donc en rapports constants avec les banques ou autres établissements de crédit. Aussi plusieurs de ces hauts fonctionnaires troquent leur poste contre une situation considérable et plus largement rémunérée dans les affaires. (Octave Homberg, Souvenirs p. 229) M. Benac M. Célier.

La direction du budget.

L'autre direction importante d'impulsion est la direction du budget. C'est elle qui prépare les prévisions et autorisations budgétaires. C'est elle aussi qui controle l'exécution du budget.

Etendue et variété des attributions du ministre des Finances

Le ministre des finances gérant des deniers publics

I° Le ministre des finances est le gérant des deniers publics. C'est son attribution normale, il prépare les recettes, il prévoit la nécessité des emprunts à long terme, il fait entrer de l'argent dans le trésor par le court et le moyen terme, il opère des paiements, il veille au maintien du crédit de l'Etat, c'est lui qui prend l'initiative des poursuites contre les attentats à ce crédit etc... Ce sont là ses fonctions capitales, normales, celles qu'a toujours eues, sous tous les régimes le ministre des finances, quel que soit le titre.

Il est évident que, quelle que soit la technicité du ministre des finances, il ne peut arriver à aucun résultat si la politique générale du gouvernemant est ruineuse pour les finances.

Il arrive à l'inverse que le ministre des finances profite de la bonne politique générale du gouvernement et se fasse, grace aux résultats heureux de cette politique, une réputation de grand technicien. Ainsi, on attribue au baron Louis le bénéfice du

Source : BIU Cujas

redressement opéré par la Restauration. Mais la correspondance du Duc de Richelieu président du Conseil, montre qu'au moins autant que Corvetto, son ministre des finances, il s'est préoccupé de ce redressement et en a pris une grande part. (article de M. S. Charléty dans Revue de Paris Ier mars I938).

Dès le début de I939, la France bénéficie d'un redressement financier, qui est du, non pas à la seule technicité du ministre des finances Paul Reynaud, mais à la politique générale du ministère Daladier.

Le ministre des finances protecteur de l'épargne

2° Le ministre des finances est protecteur de l'épargne. L'Etat se préoccupe en effet de protéger l'épargne. Evidemment, ce que demanderaient tout d'abord les épargnants, ce serait d'etre le moins possible dépouillés de leurs épargnes par une fiscalité écrasante . (V. infra).

Mais l'Etat pense surtout à diriger l'épargne, à la mettre à l'abri, par conséquent, des placements inconsidérés.

Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé en partie de cette mission, il surveille les entreprises d'assurance, de capitalisation, de retraites, d'épargne etc.. Je ne dis pas que cette surveillance soit très efficace: la preuve en est qu'une compagnie d'assurances a subi récemment une perte de I20 millions par suite de placements inconsidérés.

Cette protection peut meme etre dangereuse par la confiance exagérée qu'elle pourrait inspirer aux clients de ces entreprises. Elles doivent mettre sur leurs papiers et imprimés la mention "controlé par l'Etat". Or, cette mention peut évidemment engendrer chez le client un sentiment de sécurité que les faits viendraient bientot démentir. Ainsi en ce mois de mars I939 un député a posé au ministre une question écrite sur le point de savoir pourquoi il a autorisé les entreprises à inscrire les valeurs de leur portefeuille à leur prix d'achat, au lieu de les inscrire ainsi que l'exigerait la stricte loyauté, à leur cours du jour.

En France, les placements sont libres. La loi de I867 sur les sociétés par actions a proclamé le principe de la liberté des sociétés et par conséquent le principe de la liberté de l'émission des actions. Il appartient donc à l'épargnant de souscrire à une émission, l'Etat ne peut le diriger, l'autorisation serait considérée comme une garantie.

Mais il reste l'admission à la cote. Les titres admis à la cote officielle de la Bourse de Paris

Source : BIU Cujas

doivent etre l'objet de transactions réservées aux agents de change et la Chambre syndicale des agents de change publie un cours officiel du marché qui prend le nom de cote. La Chambre syndicale des agents de change est, en fait, l'autorité compétente pour l'admission à la cote, mais la décision appartient au ministre des finances, qui exerce là une fonction très délicate.

L'admission à la cote ne donne aucune garantie sur la qualité de la valeur admise. Mais tout de meme on est en droit de supposer que ne sont admises à la cote que des valeurs sérieuses. Le public épargnant s'est trouvé à maintes reprises très durement échaudé (Fonds russes, Snia Viscosa etc).

Le ministre des finances ministre de la monnaie. Il est chargé de la fabrication de la monnaie métallique

3° Le ministre des finances est le ministre de la monnaie.

a) D'abord, c'est lui qui est chargé de la fabrication de la monnaie métallique (la monnaie de papier dépendant de la Banque de France). Cette mission est accomplie avec le concours de la Direction des Monnaies et Médailles. Pour le moment, il ne fabrique plus pour l'Etat français que de la monnaie d'argent (pièces de 10 et 20 francs) et de bronze (monnaies divisionnaires). On annonce des pièces de bronze de cinq francs.

Il peut accepter des commandes des Etats étrangers, qui n'ont pas l'outillage industriel nécessaire.

Il fabrique des médailles, qui peuvent etre vendues aux particuliers (commerce analogue à celui de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais).

Il est le ministre de la devise, de l'unité monétaire

b) Il est aussi le ministre de la devise, de l'unité monétaire. La devise nationale, l'unité monétaire, c'est le franc. Mais ce nom a couvert au cours de notre histoire, des réalités diverses.

Le franc Bonaparte ou de Germinal

I° le franc Bonaparte ou franc de Germinal. La loi du 17 Germinal an VI (6 avril 1803) Gaudin, duc de Gaete étant ministre des finances, a créé une unité monétaire qui a eu une existence officielle jusqu'au franc Poincaré (loi monétaire du 25 Juin 1928).

Le franc Bonaparte a donc vécu officiellement 125 ans mais il avait été frappé à mort en 1914 par l'ouverture des hostilités.

Le franc de Germinal était un franc argent. C'était une pièce d'argent de 5 grammes au titre de 900 millièmes de fin. D'ailleurs seule la pièce de 5 francs était à ce titre. Les pièces divisionnaires (2, 1, 0.50) étaient à 835 millièmes.

Il n'était franc or qu'indirectement, parce qu'il y avait un rapport légal obligatoire entre le prix de l'argent et le prix de l'or (15.50 à 1).

Source : BIU Cujas

La frappe était libre. En apportant àla Monnaie un poids défini de métal fin, on avait le droit de se faire délivrer l'équivalent de monnaie, moyennant les frais de monnayage (0.20 %).

Par suite du rapport légal de l'or à l'argent, le franc Bonaparte se trouvait correspondre à zéro gramme vingt neuf centigrammes d'or fin. Donc un peu moins d'un tiers de gramme, donc les mille grammes ou le kilo d'or valaient un peu plus de 3.000 francs. La loi de Germinal prévoyait que l'on pouvait tirer I55 pièces de 20 francs d'un kilog d'or fin (3.I00 francs).

La loi mettait la monnaie sous la protection de la Banque de France. La monnaie n'est saine que si elle est séparée de l'Etat.

Le franc Poincaré

2° Le franc Poincaré: 65 milligrammes et demi d'or fin, donc 4.92 fois moins de poids que le franc Bonaparte. (0 gr 0 décigramme, 6 centigrammes, 5 milligrammes, 4 décimilligrammes). La guerre avait obligé d'établir le cours forcé des billets de banque On ne pouvait donc plus obtenir de pièces d'or en échange du billet. D'autre part, le franc se trouvait avoir un cours par rapport aux autres monnaies des autres nations. M. Poincaré croit devoir stabiliser à cette définition de 65 milligrammes et demi au lieu de 290 milligrammes que représentait le franc Bonaparte.

Le franc Blum Auriol

3° Le franc Blum-Auriol. La loi du Ier octobre I936: 49 milligrammes d'or fin. En réalité la loi établit une marge entre 43 et 49 milligrammes. Une convention avec la banque s'arrete à ce dernier chiffre.

Convention du 2I Juillet I937 avec la Banque de France (en vertu d'un décret du 30 Juin) 43 milligrammes de fin.

Le franc Daladier

4° Franc Daladier. 4 Mai I938. Cette devise n'est plus définie en or; mais par rapport à la livre anglaise. Le franc vaut la I79° partie d'un livre. Cela représente 42 centimes du franc Poincaré et moins de 9 centimes (8.69) du franc Bonaparte. Donc, le franc d'aujourd'hui vaut douze fois moins que le franc de Germinal. Il est nécessaire de comprendre ces choses à différents points de vue:

Utilité de la connaissance de la valeur du franc aux différentes époques

I° La comparaison des masses budgétaires aux diverses époques de l'histoire. D'ailleurs cette comparaison n'est pas définitive, parce que la France s'est appauvrie. (Etude de Jean Lorriot dans Journal des Economistes, I937). Le budget de 1 milliard, qui fit scandale sous Charles X, était, en réalité, un

Source : BIU Cujas

budget de 12 milliards d'aujourd'hui.

Il est nécessaire aussi de connaitre ces choses pour comprendre un peu l'histoire et les lettres.

Diderot exposait ainsi son idéal: Quinze cents livres de rente et ma Sophie: "En réalité, le franc de la fin du XVIII° siècle valait 33 francs d'aujourd'hui. Un écu avait la valeur d'achat de 100 de nos francs.

Sous la Restauration, le franc a le pouvoir d'achat de vingt de nos francs. Au cours du XIX° siècle, le pain a couté de 3 à 5 sous la livre, soit 6 sous le kilo. Emile de Girardin vivait avec une pension annuelle de 600 francs. Julien Sorel le héros de "Le Rouge et le Noir" reçoit 400 francs par an pour etre précepteur. Les héros de Balzac, de Stendhal, de Victor Hugo ont vécu avec un franc représentant 20 des notres.

Baudin s'écria sur une barricade: "Vous allez voir comment on meurt pour 25 francs". Cela faisait 400 francs. Le franc du Second Empire ne valait que 15 francs. C'est le franc de Flaubert et de Zola.

Les héros de Daudet et de Maupassant, sous la Troisième République, sont à douze de nos francs.

Le "louis" du joueur ou de l'homme généreux est aujourd'hui à 270 francs.

Les principaux ministres des finances.

Il serait intéressant de présenter ici les grandes lignes de l'évolution des finances françaises on y trouverait de très utiles leçons. Le cadre de ce cours ne le permet pas. A peine s'il est possible de citer ici les noms des nombreux ministres des finances qui ont réussi, pas toujours à cause de leurs mérites, souvent à cause de leurs fautes à surnager à la surface de l'histoire.

Sous l'Ancien Régime

A la fin de l'ancien régime l'abbé Terray a attaché son nom à une série de retentissantes banqueroutes.

Calonne, lui aussi, subit le reflet du malaise financier du couchant de la monarchie, mais est l'objet à l'heure présente d'une tentative de réhabilitation.

Necker de nationalité suisse et de religion protestante, est accueilli par le peuple français et par le fils ainé de l'Eglise comme le sauveur des finances. C'est lui qui a eu l'idée d'un budget régulier. C'est lui qui a pris le premier le nom de

Source : BIU Cujas

ministre des finances. Ses prédécesseurs s'appelaient contrôleurs généraux.

La Période de la Révolution

La Constituante a fondé le système fiscal qui a assuré l'ordre des finances françaises jusqu'en 1914-1917, date des impôts Caillaux. Ces impôts étaient réels et proportionnels.

Cambon financier de la Convention reste célèbre par l'abus qu'il a fait des assignats, montrant le péril de l'inflation; il a créé le Grand Livre de la Dette publique.

Le Consulat et l'Empire

Bonaparte essaiera de créer l'ordre dans les finances comme dans l'ensemble du pays; la Banque de France, la Bourse, les cadres des contributions directes et indirectes, les trésoriers payeurs généraux datent du Consulat et de l'Empire. A cette oeuvre restent attachés les noms de Gaudin, duc de Gaete, ministre des finances, et de Mollien, ministre du Trésor.

La Restauration

La Restauration (1814-1830) a défini les règles fondamentales des finances dans les régimes représentatifs, notamment en ce qui concerne le budget et les comptes.

L'ordre qu'elle a mis dans les finances s'est marqué comme sur un baromètre sur le cours des fonds publics. Le 5 % qui était en 1814 à 43 francs dépassait le pair en 1824, moins de dix ans après il était à 104 francs et Villèle pouvait penser à la conversion. Le budget ne dépassa un milliard qu'en 1828.

Les agents de cette oeuvre s'appellent Corvetto, Louis, Villèle. C'est Louis, qui est la figure la plus marquante.

Corvetto était un gênois. Mais les frontières que Napoléon déplaçait comme un décor de théâtre n'avaient pas alors la valeur sacrée qu'elles ont aujourd'hui. (On ne fut jamais bien sur que Benjamin Constant, qui passa sa vie dans les assemblées, fut français).

Corvetto avait été président de la République Ligure, satellite de la France. Corvetto fut avant tout ministre du Trésor avec le duc de Richelieu comme Président du Conseil. Ces deux personnages devaient se procurer chaque matin les espèces nécessaires pour satisfaire les exigences scandaleuses des Alliés, vainqueurs de Napoléon.

Louis, ex abbé, diacre de Talleyrand à la messe de la Fédération, était aussi un ancien commis des finances de la monarchie et de l'Empire. Brutal dans les formes, haï du romantique Chateaubriand, il combattra le romantisme dans les finances. "La première qualité du ministre des finances, c'est la férocité...

Source : BIU Cujas

Et moi je veux payer la dette... " Il faut payer à la satisfaction... On ne marche bien qu'avec de vieux souliers... Le ministre des finances c'est le dogue sur la caisse"...

C'est lui qui a fait triompher le principe du vote des dépenses et leur antériorité.

Villèle, n'était pas un génie, mais un bon honnete homme d'Etat, de bonne moyenne. Il a été ministre des finances pendant de longues années. A son nom restent attachés le milliard des émigrés et les tentatives de conversion de 1824.

La monarchie de Juillet

La monarchie de Juillet se caractérise par l'ordre et l'économie. C'est le seul régime au monde qui ait commencé par une diminution des dépenses publiques. Ses ministres des finances sont de nouveau Louis, qui aura ainsi servi tous les règnes, Laffitte, Humann.

La Seconde République

La République de 1848 est un exemple frappant de la manière de ruiner un pays par la démagogie financière.

Le Second Empire

Le Second Empire a cherché à compenser la restriction de la liberté politique par une bonne administration. Cette préoccupation se retrouve chez des ministres comme Achille Fould et Pierre Magne.

La Troisième République

L'Assemblée nationale libère le territoire par le paiement de l'indemnité de cinq milliards à l'Allemagne et par le relèvement général du pays. Les ouvriers de cette grande oeuvre s'appellent Thiers Président de la République, Pouyer-Quertier, Léon Say.

Parmi les hommes d'Etat de la Troisième République retenons les noms de Rouvier, qui fut surtout un ministre du Trésor, du Budget, de l'Emprunt (nombreuses conversions tendant à un titre unique de 3 %) et de M. Joseph Caillaux, aujourd'hui Président de la Commission des finances du Sénat qui a été le ministre de la fiscalité démocratique. (impot personnel, impot progressif, réforme 1914-1917).

Source : BIU Cujas

Titre I

LA TRESORERIE

Section I

Objet des services de trésorerie

Madame de Sévigné écrivait: " Je meurs de faim sur un tas de blé". Elle avait une belle récolte, elle était riche, elle ne pouvait pas vendre les produits de son sol; riche, elle était génée dans sa trésorerie.

La trésorerie

La trésorerie est l'art de disposer des espèces liquides au moment et à l'endroit où le besoin s'en fait sentir.

Le particulier ou l'entreprise qui a de très larges moyens de paiement est à l'aise dans sa trésorerie; à l'opposé des aisances de la trésorerie est la gene de la trésorerie. L'abondance de trésorerie n'indique pas nécessairement qu'une entreprise est prospère. On peut, en effet, avoir de la trésorerie en empruntant et à des taux souvent lourds. Il est meme sage pour une entreprise bien menée de n'avoir pas une trésorerie si abondante qu'elle deviendrait une charge. A l'inverse, une entreprise prospère peut avoir des embarras momentanés de trésorerie, elle a des stocks invendus des créances, qui ne sont pas encore rentrées etc..

L'Etat à ces divers points de vue se trouve dans une situation analogue à celle des particuliers. Sans doute, il peut puiser (non certes d'une manière indéfinie) dans la poche des contribuables, mais alors que les impots rentrent sur un rythme irrégulier, les dépenses au contraire, se précipitent toujours à la meme cadence.

Au mois de janvier par exemple, les impots ne sont pas rentrés. Cependant, il faut payer tous les services publics et les fonctionnaires. Comment l'Etat

Source : BIU Cujas

se procurera-t-il des fonds nécessaires. C'est là le rôle du Trésor.

Pour l'Etat, il y a une difficulté supplémentaire, il faut qu'il ait l'argent, non seulement au moment voulu, mais à l'endroit voulu: à Marseille en meme temps qu'à Calais et surtout dans la caisse de chaque percepteur (il y a en principe un percepteur par canton, qui est en meme temps un payeur).

On voit donc qu'il y a une trésorerie dans le temps et une trésorerie dans l'espace.

La trésorerie dans le temps et la trésorerie dans l'espace

Au sujet de la trésorerie dans le temps, il existe des métaphores classiques qu'il faut connaitre. Quand les impots ne sont pas encore rentrés, on dit que c'est la période des basses eaux du Trésor; à ce moment-là l'Etat emprunte pour rendre quand les impots seront rentrés, que les espèces abonderont dans les caisses, bref à la période des hautes eaux du trésor. Cette dette destinée à alimenter un niveau moyen et constant du Trésor augmente quand les recettes normales baissent, diminue quand ces recettes augmentent: c'est pourquoi on la qualifie généralement: dette flottante.

Bref la trésorerie est cet ensemble de services qui ont pour objet d'assurer à l'Etat pour ses paiements l'argent nécessaire au moment voulu et à l'endroit voulu.

On réserve quelquefois l'expression de mouvement des fonds pour désigner la trésorerie dans l'espace.

Section II

Le personnel administratif de la trésorerie.

Le ministre

Les services du Trésor sont évidemment sous l'autorité du ministre. Il y a meme eu à plusieurs reprises un ministre spécial du Trésor: sous Napoléon Ier, avec Barbé-Marbois et surtout Mollien; sous M. Albert Lebrun avec M.Léon Blum. Observez d'ailleurs que c'est là un domaine où le ministre agit personnellement; quand il s'agit notamment de faire les fins de mois, le ministre convoque les directeurs des grands établissements de crédit, se fait garnir ses tiroirs, et les fonctionnaires ne savent jamais au prix de quels efforts ils ont touché leur traitement à la date coutumière.

Le directeur du mouvement général des fonds.

Le collaborateur immédiat du ministre dans ce domaine, c'est le directeur du mouvement général des

Source : BIU Cujas

fonds , cette haute fonction est très souvent occupée par un inspecteur des finances. Récemment M. Rueff, qui vient d'etre nommé sous-gouverneur de la Banque de France et qui a été remplacé par le secrétaire général du ministère, M. Bouthillier. Notez en passant que ce système des grandes fonctions confiées à des inspecteurs des finances permet au ministre de constituer à son choix son état-major; le grand directeur privé de son emploi reste toujours, en effet, inspecteur des finances. La fonction est loin d'etre équivalente, mais ce n'est tout de meme pas la révocation avec rentrée immédiate dans la vie privée.

La fonction de directeur du mouvement général des fonds met donc ce haut fonctionnaire en relations constantes avec les grandes banques. C'est pourquoi il n'est pas sans exemple qu'un de ces hauts personnages abandonne le service de l'Etat pour accepter la direction d'une grande entreprise financière. Alors, il sort de l'inspection des finances. Desmesures ont été prises pour empecher des abus en la matière.

Les trésoriers payeurs généraux

Parmi les autres fonctionnaires du Trésor nous devons nous arreter quelques instants sur les trésoriers payeurs généraux. Ces fonctionnaires n'étaient d'abord que receveurs généraux, chargés de centraliser les recettes de chaque département.

Le Consulat les rendit responsables de la rentrée des impots. Ils devenaient, en somme, fermiers des impots.

Enfin, à la meme époque, ils devenaient banquiers du Trésor. Ils étaient, en effet, appelés à faire des avances au Trésor, soit en attendant la rentrée des impots, soit en recevant des dépots de particuliers.

A coté de ces receveurs généraux, il y avait des payeurs de départements. En I865, les deux fonctions de payeur et de receveur ont été fondues (sauf pour le département de la Seine).

Les fonctions de fermier de l'impot ont été supprimées.

Les fonctions de banquier du Trésor ont été diminuées; sous le Second Empire, les avances des trésoriers payeurs étaient de I50 millions, elles étaient tombées en I9I4 à 30 millions.

Naturellement les trésoriers payeurs généraux donnaient aux déposants l'intéret le plus minime possible et obtenaient de l'Etat l'intéret le plus élevé: la différence était leur bénéfice.

Les émoluments des trésoriers payeurs généraux ont été progressivement diminués jusqu'à la guerre; en I926, ils ont été relevés par décret-loi. Ils sont encore considérables.

Source : BIU Cujas

Les trésoriers payeurs sont dans chaque département les chefs des receveurs particuliers et des percepteurs.

Concours que les trésoriers payeurs généraux apportent au Trésor

Les trésoriers payeurs généraux centralisent les recettes du département, ils dirigent toutes les dépenses, mais ce qui doit nous retenir principalement pour le moment, c'est le concours qu'ils apportent au Trésor.

1°- Placement et service des Bons du Trésor, de la Défense nationale, d'Armement. Leur zèle est excité par une commission par titre placé.

2°- Placement des autres emprunts.

3°- Avances. Ils avancent soit leurs fonds personnels (avec intéret) soit les fonds qu'ils reçoivent des particuliers. La loi monétaire du 25 Juin 1928 a réglementé ces dépots. Ils ne sont pas garantis par l'Etat, c'est le trésorier qui est personnellement responsable. Il est comptable du département.

Le trésorier payeur général a des attributions très vastes; il a une lourde responsabilité compensée par des avantages matériels substantiels.

Section III

Moyens, procédés, institutions de la trésorerie.

§ I - Le mouvement des fonds.

Schématiquement le système primitif se réduit à des transports d'espèce. Le percepteur remet ses recettes au receveur particulier, le receveur particulier les remet au trésorier payeur général. Le trésorier payeur général verse au Trésor public, lequel répartit pour les dépenses.

Compte courant du Trésor à la Banque de France et service des chèques postaux

En réalité, à l'heure présente, le système est dominé par deux institutions: le compte-courant du Trésor à la Banque de France, le service des chèques postaux (depuis 1923).

Un comptable inférieur, qui se trouve dans la meme ville que le comptable supérieur, verse directement dans la caisse de ce dernier.

Un comptable inférieur qui se trouve dans la meme ville qu'une succursale de la Banque de France, verse à cette succursale.

Source : BIU Cujas

Un comptable inférieur qui ne se trouve dans aucu de ces cas verse au compte de chèques postaux du comptable supérieur.

Les trésoriers payeurs généraux versent directement au compte du Trésor à la Banque de France. On voit donc d'ores et déjà les liens très étroits du trésor et de la Banque. Le Trésor est un client de la banque, mais un client qui peut etre exigeant et dispose de moyens considérables pour appuyer ses exigences.

§ 2 - La Banque de France.

La Banque de France est un établissement autonome Elle est près de l'Etat, non dans l'Etat. C'est en vain qu'on chercherait au budget une somme inscrite pour son fonctionnement.

Ce n'est pas une annexe, un service du ministère des Finances. Cependant son indépendance a progressivement diminué. C'est une longue histoire, qui mériterait qu'on en connut les grandes lignes. Elle a commencé par etre une banque d'émission avec monopole, puis elle a été la Banque de l'Etat. Enfin, depuis la loi du 24 Juillet 1936, elle n'est pas loin d'etre devenue une banque d'Etat.

Le double caractère de la Banque

Il faut insister sur ce double caractère. La banque est d'abord une banque pour le commerce comme toutes les banques; elle est distributrice de crédit. Mais elle est aussi une auxiliaire du Trésor et c'est cette dernière physionomie qui tend de plus en plus à l'emporter.

Son installation matérielle

Installation matérielle. Depuis l'Empire, la Banque de France est installée dans le magnifique hotel de Toulouse, ainsi appelé, parce qu'il avait été construit par un fils légitimé de Louis XIV et de Madame de Montespan. Cet hotel fastueux avec une fameuse galerie dorée, dont la splendeur est royale, où le gouverneur donne à diner, regorge de richesses artistiques. Il a reçu des aménagements et surtout de très importantes annexes, dont les plus intéressantes sont les caves, où sont entassés derrière des grilles des lingots d'or en forme de brique du poids moyen de 12 kilos. On dit: "les caves de la rue de la Vrillière". Mais en outre la banque a de nombreuses succursales en province, en principe dans les chefs-lieux, quelquefois dans les grands centres d'affaires.

Source : BIU Cujas

Définition: la Banque de France est sur bien des points un établissement analogue à d'autres banques C'est un organisme de commerce ayant à sa base des actionnaires. Elle fait toutes les opérations que font les autres banques. Elle consent des avances sur titres; elle accepte des dépots, ouvre des comptes-courants, délivre des chèques, escompte les effets de commerce etc...

L'escompte

Il faut s'arreter quelques instants sur l'escompte, opération fondamentale dans l'émission des billets. Un commerçant vient de livrer une marchandise; l'usage est que l'acheteur ne paie pas immédiatement, il a souvent 90 jours pour s'acquitter, il ne paie pas cash; il a été précisé par la loi de neutralité américaine que ce délai commun de 90 jours ne sera pas accordé aux belligérants, qui achèteraient des armes aux Etats-Unis. Cependant, le commerçant pour sa trésorerie peut avoir un besoin immédiat d'argent. Alors, il tire sur son débiteur une lettre de change; puis il va vendre cette lettre de change, sa créance en somme, à une banque. La banque l'achète à un prix nécessairement inférieur au montant nominal. La différence est l'escompte. Evidemment, si le débiteur ne paie pas à l'échéance, la banque se retourne vers le tireur, vers le commerçant qui lui a présenté le papier. Elle a le droit de se retourner aussi contre tous ceux qui ont, ou bien avalisé ou bien escompté eux-mêmes.

Le mécanisme normal de l'émission des billets

Il faut bien comprendre l'escompte, parce que c'est au moyen de l'escompte que la Banque de France met ses billets dans la circulation. La Banque de France est autorisée en effet à pratiquer l'escompte, mais dans des conditions de prudence particulière Elle ne peut escompter, en effet, que du papier portant déjà trois signatures au moins signatures qui constituent autant de garanties pour la Banque.

D'autre part, la Banque ne peut pas escompter à plus de 90 jours. En général, on ne lui apporte que du papier tout proche de l'échéance, et souvent elle ne joue, en somme, que le role d'encaisseur.

En somme, contre un effet représentant des marchandises et non encore échu la Banque verse des billets. Tel est le mécanisme normal de l'émission.

Qu'est-ce qu'un billet

Qu'est-ce qu'un billet ? La banque de France a le privilège d'émettre des billets payables à vue et au porteur en or; la Banque s'engage donc à échanger le billet contre la somme en or qui se trouve inscrite sur le billet. En outre, ce billet a la force libératoire de la monnaie. Mais sur ce point, il y a eu une évolution, bien remarquable hélas .

Source : BIU Cujas

Le cours légal

1° Un créancier ne peut refuser de recevoir en billets de la banque de France, le paiement de sa créance c'est le cours légal.

Le cours forcé

2° En outre, la Banque peut etre autorisée à refuser le remboursement en or: c'est le cours forcé.

Avant 1914, le régime ordinaire était le cours légal. On a vu en juillet 1914 des banques fuir le poids et l'encombrement de la monnaie d'or et payer notamment des chèques avec des louis d'or, qui avaient alors valeur de 20 francs et dont chacun vaut aujourd'hui plus de 250 francs.

Depuis 1914, on n'a pas revu cette échangeabilité du billet contre de la monnaie d'or.

Cependant, comme pour sa santé le billet a besoin d'échangeabilité contre de l'or, il avait été admis comme première étape vers cet idéal que l'on pourrait avoir de l'or, mais seulement contre de très grosses sommes (les lingots de la Banque étant de 12 kilos 500 environ, la somme échangeable avait été fixée au prix de ce poids d'or, au cours du jour).

Cette faculté a elle-meme disparu. Le kilo d'or est aujourd'hui à 44.000 frs. Les billets, meme les derniers fabriqués, portent la mention immuable: Cent francs payables en espèces, à vue au porteur. Mais pratiquement, c'est une promesse qu'on est décidé à ne pas tenir.

La Banque fabrique ses billets à Clermont-Ferrand. On dit que l'eau de cette région est particulièrement propre à la fabrication d'un papier fin et résistant. Cette fabrication est extremement savante afin d'éviter les contrefaçons; elle est très bien surveillée également au point de vue du nombre. Ceux qui fabriquent les billets ne sont pas ceux qui y mettent la date, le numéro, les signatures... On ne peut comparer cette fabrication à la fabrication grossière des assignats.

Les avances de la Banque à l'Etat

3° Avances à l'Etat. Le billet est normalement émis par l'escompte; la banque échange son billet contre une valeur de commerce représentant des marchandises. Napoléon s'indignait au début qu'il put en etre différemment. Mais ce mécanisme cesse de fonctionner, se détraque, lorsqu'il s'agit d'avances à l'Etat. Il y a des avances consenties portant intéret et que l'Etat s'efforce de rembourser. L'atteinte à la règle de la couverture est grave, mais n'a pas atteint son maximum.

Au sommet des dérogations se trouve l'avance imposée par une loi sans intéret, au profit de l'Etat. A ce moment le billet cesse d'etre un effet de commerce pour devenir du papier-monnaie.

Source : BIU Cujas

La démocratisation du billet de banque

Démocratisation du billet: C'est une règle qui a plusieurs applications, à savoir que de plus en plus les finances publiques restent en rapport avec la masse Ainsi on a diminué l'importance de l'unité minima des titres de rente; on a diminué le taux des bons du Trésor, et on les a placés directement dans le public. On a admis de petites coupures pour les billets de banque.

La loi ne fixe pas le maximum du montant d'un billet de banque: ainsi en 1847, il y avait des billets de 5000 francs, on dira qu'il y en a aussi en 1939, mais en 1847, il s'agissait de francs Bonaparte. Le billet équivalait à plus de 50.000 francs d'aujourd'hui.

Le minimum du chiffre du billet

Mais la loi a toujours fixé un minimum pour le chiffre du billet. Jusqu'à 1847 (loi du 24 Germinal an XI) il ne pouvait pas y avoir de billets de moins de 500 francs. La loi du 10 juin 1847 a permis le billet de 200 francs.

La loi du 15 mars 1848 a abaissé le minimum à 100 francs.

L'article 100 des textes codifiés sur la banque a autorisé le billet de 50 francs.

En temps de crise internationale (lendemain de 1870, guerre de 1914-1918 - guerre de 1939), on voit reparaitre les toutes petites coupures (20, 10, 5 francs) qui ont l'inconvénient de se détériorer, de se salir et de se perdre rapidement.

A l'heure actuelle, l'Etat ayant besoin de nickel pour ses fabrications de guerre a retiré les pièces de 5 francs et les a remplacées par des billets. La monnaie d'argent continue à circuler; la valeur du métal argent est loin d'avoir suivi le coefficient de l'or. L'argent est à 600 francs, l'or à 44.000.

Voilà donc que la Banque est une sorte de concessionnaire du service public de la monnaie.

Le système de l'open market policy

Open market policy. Le système de l'open market invite la banque à etre constamment présente sur le marché monétaire notamment en achetant et en revendant les papiers du Trésor (valeurs à court terme). Elle achète les valeurs d'Etat, lorsqu'il n'y a pas assez de billets en circulation; elle les revend lorsqu'il y en a trop.

Le role de la Banque de France dans la trésorerie

L'étude de ces moyens dépasserait un peu le programme du cours, mais on voit tout de suite le role très important de la Banque de France dans la trésorerie.

I° elle est la banque de l'Etat (mouvement des fonds par le compte-courant du Trésor),

"Les Cours de Droit" Répétitions Écrites et Orales
3, Place de la Sorbonne, 3 Z Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

2° elle fait des avances à l'Etat,

3° elle réglemente le cours des valeurs d'Etat à court terme.

Le gage du billet. L'encaisse métallique

Le gage du billet.

Lorsque le billet est en parfaite santé son gage est de l'or. L'or est le souverain maitre. L'échangeabilité est d'ailleurs aujourd'hui matériellement impossible, puisqu'il n'y a pas de monnaie d'or correspondant à la définition actuelle de la devise.

M. Germain-Martin avait fait frapper des pièces de 100 frs qui avaient à peu près la dimensions des anciennes pièces de 20 francs. Ces pièces n'ont jamais été mises en circulation.

En outre le billet représente les effets de commerce escomptés.

En troisième lieu, et ceci est moins conforme à sa santé, les engagements de l'Etat.

Chaque semaine la Banque publie sa situation. La lecture de ce document est particulièremant instructive. Naturellement dans un pays de finances saines, le billet doit etre tout d'abord garanti par l'or. C'est l'encaisse métallique.

La loi impose une proportion entre les obligations de la Banque à vue (dépots payables à vue, et billets d'une part) et d'autre part l'encaisse or.

La proportion légale depuis la loi monétaire de juin 1938 est de 35%. Cela signifie que l'encaisse doit représenter une valeur un peu supérieure au tiers des billets en circulation et des paiements à vue.

La ratio

La proportion de fait à un moment donné des engagements à vue et de l'encaisse or, porte le nom de ratio.

La situation hebdomadaire de la Banque

Cette situation hebdomadaire est présentée en 3 parties : actif, passif, couverture des engagements à vue.

Lisons par exemple la situation au 9 novembre 1939, I° l'actif porte d'abord l'encaisse or 97.266.039.I54 francs (le kilo d'or étant à ce moment au prix de 47.608 francs)

L'actif comporte en outre, près de 7 milliards d'effets escomptés (6.854.9I2. 402) c'est un actif puisque la presque totalité sera payée avant moins de 90 jours.

Enfin je vous signale dans l'actif environ 40 milliards d'effets de l'Etat :

Prets sans intéret : ..... I0.000.000.000.
Avances provisoires..... 20,472.990.I59
Avances provisoires..... 7,300.000.000
38.000.000.000. environ

Source : BIU Cujas

2° Passif: Le poste essentiel du passif, ce sont les billets en circulation: 146.192.224.670 francs.

Puis vient le compte courant du Trésor 121.344.547.

C'est l'actif de l'Etat à ce compte. Puis le compte de la Caisse autonome: environ 2 milliards, (1.892.299.783).

Enfin la dette représentant des comptes-courants et les dépots de fonds (14 milliards environ).

La couverture des engagements à vue

Couverture des engagements à vue. Le montant des engagements à vue est de 162 milliards 655 millions 342.979. Il faut rapprocher ce chiffre de celui de l'encaisse. La loi impose une proportion entre les engagements à vue et l'encaisse or. Depuis la loi monétaire de juin 1936 l'encaisse or est de 35 %. Au 9 novembre 1939 la ratio était de 59.80 % c'est-à-dire que l'encaisse or représente 60 % des engagements à vue de la Banque. C'est appelé à diminuer, mais nous avons encore une marge entre le moment où il faudra abaisser la proportion légale.

Le péril est l'action de l'Etat. C'est l'inflation. Le franc représente actuellement 1/179° partie d'une livre. Il suffit qu'une loi décide qu'à l'avenir il ne sera plus que 1/358° d'une livre. L'encaisse or qui vaut 100 milliards se trouve par le fait de cette opération portée à 200 milliards. L'Etat dit à la Banque: Vous n'avez pas le droit de garder ces 100 milliards que je viens de créer, je commence par les prendre. Je vous rembourse 40 milliards, et je ne vous dois plus rien. En outre, je prends pour le Trésor les 60 milliards qui restent.

Evidemment nous n'en sommes pas à des opérations de cette grossière facilité. Mais cette caricature suffit à montrer les périls de l'inflation, la tentation qu'elle exerce en meme temps. Elle fait comprendre ce qui a été fait, et ce qui se fera peut-etre encore.

D'où la nécessité de l'indépendance de la Banque par rapport à l'Etat. Vous voyez donc bien le danger. L'Etat a besoin d'argent, le procédé de facilité, c'est de demander à la Banque une avance. L'Etat fait tirer des billets. Il se les fait donner. C'est l'inflation. Avec l'inflation la valeur du billet diminue. Donc pour que la monnaie soit saine, il est essentiel que la Banque puisse résister.

Il y a à ce sujet une longue histoire dont il importe de marquer tout au moins les grandes étapes.

L'étatisation progressive de la Banque

Etatisation progressive de la Banque:

1° La loi du 24 Pluviose an VIII (13 février

Source : BIU Cujas

La loi du 24 pluviose an VIII

I800).

Caractère privé de la Banque. A l'origine la Banque de France est organisée comme une société anonyme exploitant une concession de l'Etat, de meme qu'une compagnie exploitant un réseau ferré. C'est une compagnie financière exploitant un service public.

Tout à fait au début meme, la société nomme la totalité de son personnel dirigeant. "Il faut, disait Napoléon, que la Banque soit entre les mains de l'Etat mais pas trop".

Napoléon lui-meme se heurte à la résistance de la Banque, et prétend la briser. Il s'attribue très rapidement la nomination du gouverneur et du sous-gouverneur (loi du 22 Avril I806).

Mais, quoique nommé par le gouvernement, le gouverneur reste l'homme de la banque. Il doit posséder des actions, 100 pour le gouverneur, 90 pour le sous-gouverneur. Son traitement est fixé par les régents, organes de la Banque. L'organe souverain de la Banque était l'assemblée des actionnaires. En réalité cette assemblée était compcsée seulement des deux cents plus gros actionnaires. C'est de ce chiffre qu'est sorti le slogan des deux cents familles.

Cette assemblée écoutait sans prendre de résolution et elle élisait les véritables directeurs de la Banque: 15 régents et 3 censeurs.

La situation de régent (parmi les 15 il devait y avoir cinq commerçants ou manufacturiers, chaque régent devait etre propriétaire de 5 actions) était une situation ardemment recherchée. Le conseil de régence était comme une sorte d'académie des affaires. Mais contrairement à la croyance générale, c'était une position peu rémunérée. Les fonctions étaient en effet gratuites, sauf l'attribution d'un jeton de présence, représentant environ 6.000 frs par an.

A la veille des élections de I936 une très vive campagne avait été menée sur le terrain politique contre les principes de cette organisation. On lui reprochait notamment: 1° le caractère minoritaire de l'Assemblée (200 actionnaires seulement sur 42.000). 2° le caractère quasi héréditaire des fauteuils de régence (le baron Mallet, M. de Wendel)

3° la dépendance du gouverneur.

La loi du 24 Juillet I936 La réforme de la Banque

2° Loi du 24 Juillet I936

La réforme de la Banque de France avait été l'une des plates-formes des partis d'extreme gauche aux élections du mois de mai I936. Ces partis ayant triomphé un de leurs premiers actes fut de réaliser cette réforme au rapport du professeur René Brunet,

Source : BIU Cujas

député de Vaucluse.

L'Assemblée générale. M. Vincent Auriol avait promis de "rendre la banque aux actionnaires." Cette réforme a été réalisée. Désormais chacun des 42.000 actionnaires a le droit de prendre part aux assemblées, mais il doit y etre physiquement présent. Il ne peut se faire représenter.

Y a-t-il à Paris un local ou 42.000 individus peuvent se réunir ? Non évidemment, et c'est un des nombreux trompe-l'oeil de cette réforme à prétention démocratique. Les assemblées en fait réunissent à peine un millier d'adhérents.

Ces assemblées écoutent le gouverneur. Elles ne délibèrent pas. Toutefois on peut faire tenir des demandes d'explications écrites au gouverneur, qui en tient compte dans la mesure où il lui plait. Un actionnaire peut meme etre autorisé à présenter des observations orales.

En outre, cette assemblée élit trois censeurs et deux membres sur 20 du conseil général de la Banque

Le véritable organe directeur est le comité permanent où n'entre pas nécessairement un représentant des actionnaires. Dans le conseil général dominent les représentants de l'Etat. Donc la Banque est étatisée.

Quant au gouverneur, on l'affranchit des liens avec la Banque: 1° son traitement qui reste à la charge de la banque n'est plus fixé par les régents, mais par le gouvernement. Ce traitement est de plus de 500.000 francs par an. On a vu un gouverneur (M.Moreau) quitter le gouvernement de la Banque pour prendre la présidence de la Banque de Paris et des Pays-Bas qu'il occupe encore.

2° il n'a plus à justifier de la propriété d'un certain nombre d'actions.

3° il preto serment devant la Cour des comptes, de laquelle d'ailleurs, il ne relève pas.

Bénéfice net de la réforme:

Une des planches les plus larges de la plateforme sur laquelle s'est faite la dernière consultation électorale, c'était la réforme de la Banque de France. Il s'agissait: 1° de la rendre au peuple des actionnaires, 2° de la transformer en Banque de la France. Eh bien c'est fait. Ce fut meme vite fait. Et je cherche partout les bénéficiaires de l'opération et je ne les trouve pas. Ce ne sont certainement pas les 42.000 actions. Avant-guerre ce titre est monté plus haut, mais arretons-nous si vous le voulez, à ce cours moyen de 2500 francs-or. Aujourd'hui, le

énéfice net
e la réforme
e 1936

Source : BIU Cujas

cours oscille aux environs de 6.300 dont vous apprécierez assez justement l'équivalent en le chiffrant à 700 frs environ. La perte est donc de I800 francs-or, soit I7.000 frs papier. L'action a valu deux kilos d'or, elle vaut aujourd'hui 200 grammes.

Les actionnaires entendront et accueilleront tous commentaires et explications, mais il serait injuste de les forcer à dire merci. Oh j'oubliais. Vous tous, actionnaires de Carpentras, de Brive-la Gaillarde, et de Saint-Jean de Luz, la République vous concède désormais le droit de venir en personne assister à l'assemblée générale annuelle. Vous n'y parlerez pas bien entendu, à moins que Monsieur le Gouverneur ne vous y autorise. Mais vous aurez l'honneur de voir et d'entendre ledit Gouverneur. Il ne vous en coûtera que de prévenir à l'avance le meme personnage, et naturellement de payer votre aller et retour en chemin de fer et votre séjour à Paris. Quand vous aurez usé trois ou quatre fois de ce privilège, vous aurez dépensé la valeur de votre action, et il ne vous restera rien.

Mais, alors que les actionnaires ont perdu, la France au moins a-t-elle gagné ? Le seul bénéfice que l'on puisse apercevoir est une plus grande liberté de la marche intensive de la planche à billets. On parle de l'"euphorie" de l'inflation. Elle est de plus en plus éphémère à mesure que l'opération se multiplie. Il importe peu au citoyen de recevoir dix pour cent de plus en nominal, si le réel s'accroit de 35 %. L'actif de l'opération est nul, mais on a renvoyé les directeurs de l'établissement... C'était ce que l'on cherchait.

Le dernier représentant des actionnaires au Conseil général a été élu par 98 voix sur 42.000. C'est une dérision. Mais on a ainsi rendu la Banque à ses actionnaires.

§ 3 - La dette flottante.

Le schéma du mécanisme du Trésor

L'objet du service de trésorerie est en somme de maintenir un niveau constant dans la caisse de l'Etat, alors que les recettes normales n'y arrivent que d'une façon variable. Le mécanisme du Trésor est, schématiquement, très simple. Au moment de l'année où les eaux sont basses dans la caisse, le Trésor emprunte. Au moment où les eaux sont hautes, le Trésor rend. Hatons-nous de dire que fréquemment ce mécanisme est détraqué, attendu que le Trésor est souvent gené pour rendre, attendu d'autre part qu'il est chargé des

Source : BIU Cujas

déficits du budget et que les sommes qui lui sont demandées pour couvrir le déficit ne sont pas rendues par le budget suivant.

En théorie donc, l'Etat emprunterait au début de l'année, et rendrait au fur et à mesure des rentrées budgétaires. Donc le chiffre de la dette du Trésor varie à chaque instant, se gonfle avec ses emprunts, se dégonfle avec ses remboursements, d'où le titre de dette flottante.

A qui donc, et comment le Trésor emprunte-t-il ? se crée-t-il des disponibilités ? C'est l'étude des éléments de la dette flottante.

Les divers éléments de la dette flottante

Donnons d'abord une énumération de ces éléments divers. Nous aurons en effet à nous arreter en cours de route, notamment pour la Caisse des dépots et consignations et pour la Caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale. Il ne faudra pas perdre le fil conducteur. Le Trésor s'alimente donc en empruntant aux sources suivantes:

I° Avances des Trésoriers Payeurs Généraux (V.Infra.)
2° Avances de la Banque de France
3° Fonds libres des départements et des communes.
4° Avances de la Caisse des dépots
5° Court terme.

Avances de la Banque de France

I° Avances de la Banque de France

Théoriquement la Banque consent des avances à l'Etat par une convention rédigée dans les termes ordinaires des contrats:

"Entre les soussignés:

Monsieur Léon Blum, Président du Conseil Ministre du Trésor, agissant au nom de l'Etat, d'une part, et Monsieur Pierre Fournier, Gouverneur de la Banque de France dument autorisé par délibération du Conseil général de la Banque de France, en date du 22 Mars 1938, d'autre part,

Il a été convenu ce qui suit. " (22 Mars 1938).

En fait, comme l'Etat nomme et révoque le gouverneur, comme il nomme et révoque les membres du Conseil général, il est maitre de la Banque. Il traite avec lui-meme.

On aura une idée de l'évolution des avances par quelques chiffres.

Source : BIU Cujas

Au Ier janvier I936 toutes les avances avaient été remboursées. Donc:

		Zéro.
26 Juin I936	5	milliards
Ier janvier I937	17	"
30 juin I937	22	"
Ier janvier I938	3I	"
24 mars I938	36	"
3 novembre I939	37.772.990.I39	

Le danger des avances, c'est l'inflation qui diminue la valeur du billet, sa force d'achat. Le ki d'or est à 47.608 francs. Le louis d'or de 20 frs or se vend 260 francs.

L'inflation est la solution de facilité qui me un pays à la ruine.

On va voir bientot, qu'afin d'encourager les épargnants, à souscrire aux emprunts du Trésor, il est décidé que la Banque de France consent ses avances sur titres, sur des bons du Trésor, et en outre, escompte les bons du Trésor qui ont moins d'un an à courir. D'une façon générale, la Banque escompte les effets du Trésor, mais jamais au profit du Trésor.

Cette réserve est nécessaire pour arreter les a bus d'une inflation trop facile et à jet continu. Un particulier a souscrit unbon du Trésor à trois ans. Après deux ans, le souscripteur a besoin d'espèces. La Banque lui escomptera son bon pour 95 % de sa valeur nominale, et naturellement moyennant un intéret prélevé sous forme de retenue au moment où le titre est présenté à l'escompte.

Ce qui est interdit, c'est que l'Etat fabrique un bon de un million, dix millions ou davantage et aille lui-meme présenter son titre à la Banque pour le faire escompter. Ce serait l'avance obligatoire incessante donc la ruine de l'institution.

Les avances des trésoriers payeurs généraux

Second élément de la dette flottante. Les avances des Trésoriers payeurs généraux.

Nous savons que les Trésoriers payeurs généraux sont, par certains cotés, des banquiers qui reçoivent des dépots des particuliers et consentent des avances à l'Etat. Cette fonction est aujourd'hui très réduite. Les Trésoriers payeurs généraux faisaient la somme l'avance des impots et se trouvaient remboursés au fur et à mesure que les impots rentraient.

Les fonds libres des départements et des communes

3° Elément de la dette flottante: Les fonds libres des départements et des communes.

L'Etat met ses propres comptables à la disposition des collectivités locales ou plutot il les leur impose. Le percepteur de l'Etat est par définition le comptable des communes. Quand l'importance de la

Source : BIU Cujas

commune justifie l'existence d'un receveur municipal, les deniers de la commune tombent tout de même dans les caisses de l'Etat. L'Etat se trouve ainsi disposer des fonds libres des collectivités locales. Il paie un intérêt aux communes, pas aux départements.

Le compte courant du Trésor à la Caisse des Dépôts et Consignations

4° élément de la dette flottante. Le compte courant du Trésor à la Caisse des dépôts et consignations.

Ici il faut encore ouvrir sur cette institution dont nous rencontrons le nom pour la première fois, une assez longue parenthèse.

Sur le quai d'Orsay, immédiatement contre la gare de ce nom et jusqu'à la Rue du Bac est la Caisse des Dépôts et consignations.

C'est une institution tendant à mettre de l'ordre dans les finances, et dont l'idée première date de la Restauration (1814-1830), période qui a été si féconde pour les finances publiques.

Les particuliers instruits par l'expérience de Bonaparte dont les besoins étaient en contradiction avec les bonnes intentions, ne considéraient pas l'Etat comme un dépositaire de tout repos. C'est dans ces conditions que la loi du 28 Avril 1816 créa une institution destinée à garantir la fidélité de l'Etat dépositaire, et qui prit le titre de Caisse des dépôts et Consignations.

Union personnelle entre la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale (Caisse d'amortissement).

Toutes les fois qu'il y a eu une Caisse des dépôts, elle a été chargée de l'amortissement. La loi du 10 août 1926 qui a créé la caisse autonome de gestion communément appelée Caisse d'amortissement (V. Infra) a décidé qu'elle serait dirigée par le Directeur de la Caisse des dépôts. Il y a une tentation de confusion dans laquelle il ne faut pas tomber.

Rôle de la caisse des dépôts.

A) Rôle de la Caisse des dépots.

a)elle reçoit des dépôts des particuliers

a) Elle reçoit des dépôts; comme son nom l'indique la Caisse reçoit des dépôts des particuliers. Chacun qui veut mettre son argent à l'abri, peut le porter à la Caisse des dépôts: depuis la loi du 1er ayril 1938, on peut même tirer des chèques sur le caissier central de la Caisse des dépôts.

En outre, depuis le 1er janvier 1937 les dépôts reçoivent un petit intérêt de 0,50 % mais il reste des incommodités, notamment les dépôts ne sont pas payables à vue.

b) elle reçoit des dépôts obligatoires

b) elle reçoit des dépôts obligatoires. Un

certain nombre de détenteurs de deniers doivent les déposer à la Caisse: établissements publics, notaires, séquestres, liquidateurs, caisses départementales et communales, caisses de retraites, fonds de pari mutuel, fonds des assurances sociales, des caisses d'épargne etc.. La Caisse a le monopole du dépôt légal et obligatoire.

c) elle reçoit les consignations

c) elle reçoit les consignations. Une consignation est essentiellement un dépôt au profit d'un tiers qui n'est pas encore complètement déterminé ou dont le droit n'est pas encore établi. Ce sont en somme des fonds litigieux que la Caisse conserve pour les remettre à la personne le jour où son droit sera définitivement reconnu. La loi de I8I6 énumère 14 cas de consignation: fonds grevés d'opposition, cautionnements judiciaires, fonds des faillites, cautionnement des personnes qui se proposent de concourir à des adjudications publiques.

d) elle reçoit les dépôts des institutions d'assurance ou de prévoyance

d) elle reçoit les dépôts des institutions d'assurance ou de prévoyance. C'est la loi du 3I Mars I837 qui, en créant les caisses d'épargne, a prescrit que leurs fonds seraient versés à la Caisse des dépôts, Depuis les lois du 18 juin I850 (Caisse des retraites) 15 juillet I850 (fonds des sociétés de secours mutuels) 20 Juillet I886 (caisse des retraites pour la vieillesse) ont pris des dispositions identiques. Le mouvement toujours croissant d'assurance et de prévoyance a développé presque jusqu'à l'hypertrophie ce rôle de la caisse (qui détient 100 milliards).

Elle doit faire fructifier les dépôts

e) Versant un intérêt aux déposant, la caisse doit faire fructifier les dépôts. Le déposant dans une caisse d'épargne reçoit un intérêt de 3 %. Or ses fonds sont versés à la Caisse des dépôts. Celle-ci verse l'intérêt. Où le prend-elle ? Elle doit faire travailler l'argent.

Alors nous arrivons à cette constatation que le mouvement législatif en matière de prévoyance, d'assurance, d'épargne et de retraite a amené à la caisse des dépôts, l'accumulation de capitaux véritablement gigantesques. La Caisse des dépôts doit servir un intérêt aux déposants. Lorsque vous apportez votre argent à la caisse d'épargne, on vous donne un intérêt. C'est la Caisse des dépôts et consignations qui va le servir. Donc elle est obligée de faire fructifier les fonds qui lui sont confiés et par conséquent elle est un des principaux clients de la Bourse, et elle est arrivée ainsi à avoir un portefeuille d'importance impressionnante, dont nous allons donner l'idée d'après les derniers documents (M. Joseph Barthélémy a publié dans la Revue politique et parlementaire, un article

Source : BIU Cujas

sur la Caisse des dépôts et consignations. Cet article a maintenant vieilli. Il disait 60 milliards, c'est aujourd'hui 100 milliards).

Le portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations

Au 30 Juin 1937 la composition approximative du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations était la suivante:

Comptes-courants au Trésor et à la Banque de France 3 milliards 477 millions. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que la Caisse des dépôts avance de l'argent au Trésor. On a une créance sur le Trésor qui est de 3.477 millions, on met dans la même rubrique: comptes courants au Trésor et à la Banque de France, parce que si la Caisse des dépôts et consignations déposait à la Banque de France, ce serait un placement de père de famille, tandis qu'elle avance au Trésor parce que le Trésor en a besoin et c'est une sorte d'obligation. Alors il ne faut pas que ces avances au Trésor deviennent trop fortes, autrement cela ne vaut pas la peine d'avoir créé la Caisse des dépôts et consignations comme caisse indépendante.

Bons de la défense nationale, bons du trésor et valeurs à court terme: 7 milliards 877 millions. Voilà une bonne cliente pour les Bons du Trésor.

Rentes: 39 milliards; 452 millions (en capital). Voilà un joli portefeuille, ce qui fait que les intérêts de la Caisse des dépôts et consignations sont singulièrement joints à ceux du Trésor. La Caisse des dépôts a pour 39 milliards de rentes, avec 7-8 milliards de bons de la défense nationale, de bons du Trésor et de bons à court terme du Trésor, cela fait un joli paquet de 46 ou 47 milliards.

Pourquoi n'y en a-t-il pas davantage ? Parce que la possibilité d'absorption des rentes sur le marché par un établissement public a tout de même des limites. Il faut que la Caisse des dépôts et consignations soit autre chose qu'une succursale immédiate du Trésor. Puis si la Caisse des dépôts et consignations prenait tout en rente, elle ferait monter d'une façon trop rapide et dangereuse, le cours des fonds publics, et ce cours se trouverait complètement faussé.

Obligations du Crédit foncier, du crédit national, des départements et des communes: 1 milliard 832 millions.

Fonds d'Etats étrangers: 148 millions.

Est-ce que la Caisse des dépôts et consignations place ses fonds en titres, actions ou obligations ? Oui. Obligations et actions des sociétés françaises et étrangères: 660 millions. Elle place, mais il n'y a pas de placements de père de famille, il n'y a pas de placements sûrs. Est-ce qu'elle commet des

Source : BIU Cujas

erreurs ? Oui quelquefois. Elle a acheté notamment des actions Citroen à un cours élevé et à la veille ou à quelques mois de la chute.

Emprunts des colonies et pays de Protectorat: 447 millions.

Prêts aux départements et aux communes

Et ici un poste qu'il faut souligner: prêts aux départements et aux communes: les collectivités locales, lorsqu'elles ont besoin d'argent, empruntent à la Caisse des dépôts et consignations. Une commune a besoin d'argent, comment fera-t-elle ? Elle fera l'emprunt chez elle parmi ses habitants, elle émettra des obligations, évidemment tout le monde pourra en achete mais c'est surtout dans la commune que l'emprunt sera placé. On peut emprunter à la Caisse du Crédit agricole, on peut emprunter au Crédit foncier, on peut emprunter à la Caisse des dépôts et consignations. Par conséquent la Caisse des dépôts et consignations a prêté aux départements et aux communes IO.773 millions.

Avances au trésor et à l'Etat

Avances au Trésor pour l'application des diverses lois sociales: II.854 millions. On avance au Trésor tout simplement parce que le Trésor a besoin d'argent puis à un autre poste: avances au Trésor pour l'application de diverses lois sociales.

Avances à l'Etat et garanties au public de grands travaux contre le chômage; décret-loi du 30 Mai I934: 4.020 millions.

Divers 238 millions.

Placements immobiliers

Placements immobiliers: 436 millions. La Caisse des dépôts et consignations est propriétaire d'immeubles: sur le boulevard Hausmann. Ce n'est pas non plus un placement de père de famille, attendu que depuis I926 tous immeubles neufs sur les grands boulevards, Bd Hausmann etc.. ont perdu environ 50 % de leur valeur marchande. La France s'appauvrit.

Donc, 436 millions de placements immobiliers, de maisons à loyers d'habitation.

Réflexions inspirées par l'importance du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations

Et cela fait un total de I02.532 millions. Voilà évidemment un beau portefeuille. Ce chiffre doit nous inspirer certaines réflexions, qu'il faut faire prudemment, mais nous pouvons dire tout de meme: 1° I02 milliards, c'est un beau chiffre, 2° c'est une assez grande tentation pour un Etat, qui est en passe d'impécuniosité.

Il y a autre chose. Toutes ces affaires qui sont atteintes de paralysie, et ensuite de mort, meurent sous l'influence de diverses causes: la crise évidemment qui déferle sur l'ensemble du monde (sauf en Allemagne où il n'y en a plus), fermeture des exportations, fiscalité véritablement écrasante. Puis

Source : BIU Cujas

extrême difficulté de payer des capitaux; l'argent cher, la main d'oeuvre chère, bien entendu avec toutes sortes de difficultés, mais l'argent cher. Pourquoi ? L'Etat ragle tout ce qui est disponible par ses emprunts. Voyez ici les obligations du Trésor émises à 100 francs, remboursables à I40 francs; les bons des catégories A et catégorie B. Catégorie B ce sont ceux qui ont apporté des billets de banque. Catégorie A ce sont ceux qui ont donné de l'or. Vous apportez 100 francs: intérêt 3 I/2 ou 4 et remboursables à I40 francs. Imaginez une affaire qui emprunte à ce taux-là ! Elle ne peut pas.

Nous avons I02 milliards qui sont là, enlevés à l'industrie privée, et les seules assurances sociales ont prélevé sur le capital investi en France, 27 milliards, que nous avons là, à la Caisse des dépôts et ne sont plus à la disposition des entreprises, et c'est tout de même une cause de la gêne de l'industrie française.

L'indépendance de la Caisse des dépôts et consignations Le directeur général de la Caisse des dépôts et consigbations

Qu'est-ce qui défend ces fonds contre les appétits ou la soif du Trésor ? C'est une organisation très forte de l'indépendance de la Caisse des dépôts et consignations. Le gouverneur de la Banque de France peut être révoqué par le ministre des Finances à tout moment. Le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations est beaucoup plus solidement installé à son poste, puisqu'il ne peut être révoqué que sur l'avis conforme du Conseil de surveillance. A la Banque de France, il y a les sautes de la politique: le rassemblement populaire prétend faire la "banque de la France" il y met M. Labeyrie, puis, il y a une saute de politique, on remet M. Labeyrie à la Cour des comptes, et on prend un financier M. Fournier, dans la ligne classique des finances publiques. Par conséquent le gouverneur de la Banque de France et les sous-gouverneurs sont là un peu comme l'oiseau sur la branche. Ne les plaignons pas trop, parce que, après leur révocation on leur garantit tout de même leur traitement pendant trois ans. Ils tombent sur un matelas.

Au contraire, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations ne peut être renvoyé que sur l'avis conforme de la Commission de surveillance; par conséquent, il faut qu'il ait commis une faute grave. Rouvier disait le 17 décembre I890: " Il me sera peut-être permis de donner ce détail que seul peut-être de tous mes fonctionnaires, il n'est pas révocable par le ministre des finances.

Il jouit d'une sorte d'inamovibilité analogue en somme, à celle d'un magistrat. Pourquoi ? Parce que

Source : BIU Cujas

si le Trésor arrive et lui dit: "Donnez-moi 10 milliards. Il dira "non" et il restera en place, parce qu'il sera couvert par cette commission de surveillance, commission de surveillance dont la composition est intéressante: deux sénateurs élus par le Sénat, deux députés élus par la Chambre, le président de la Cour des comptes, un membre désigné par la Chambre de commerce de Paris, le gouverneur ou un sous-gouverneur désigné par la Banque de France, deux directeurs désignés par le gouvernement, le directeur du mouvement général des fonds. Une grande commission qui peut soutenir le directeur de la Caisse des dépôts et consignations et s'opposer aux demandes inconsidérées du Trésor.

Collaboration de la Caisse avec l'Etat au sujet du cours des rentes

Ce qu'il faut signaler, c'est la collaboration de la Caisse des dépôts et consignations avec l'Etat au sujet du cours des rentes.

Nous aurons à voir ce que c'est qu'une conversion. Une conversion, c'est la réduction du taux de l'intérêt, précédée, dans la théorie classique, d'une offre de remboursement. Je vous donnais 5 frs d'intérêts, je vous donnerai 4.50 mais je vous offre de vous rembourser vos 100 frs. Pour que l'opération réussisse au profit de l'Etat, il faut que le titre soit en Bourse au-dessus du cours, au-dessus du nomin Si en effet vous avez 5 frs de rente et qu'on vous dise: " Je ne vous donnerai plus que 4.50 " et que vo titre vaille en bourse 80 frs et que l'Etat vous dise voilà 100 frs " vous prenez les 100 frs c'est évident. Si au contraire le titre est à 104, 105 frs, et qu'on vous dise "voilà 100 frs" vous dites "Je vais perdre" et vous acceptez la réduction des rentes.

Evidemment rien n'est facile comme de dire aux rentiers: " Je vous avais promis 100 sous, je vais vous donner 3 frs si vous n'êtes pas contents, je vous prends le reste" mais alors, il n'y a plus de finances.

Mais dans la conversion classique, il faut que le titre soit au-dessus du pair. Qui va faire monter le titre au-dessus du pair ? C'est la Caisse des dépôts. Le 5 % est à 98 frs, la semaine prochaine, elle va l'acheter à 99, dans trois semaines à 104, là, autour de la corbeille. Le gouvernement vient et convertit. Le particulier perd 10 sous sur ses cent sous de revenus, puis la Caisse des dépôts le laisse tomber et le pauvre épargnant a perdu sur son revenu et a perdu sur son capital. C'est l'opération.

Est-ce que cela a été fait ? Mais oui, et même à ce moment-là tous les divers titres, car nous avons

Source : BIU Cujas

maintenant tout un échantillon de titres, sont sensiblement ramenés au même taux. C'est ce qu'on appelle faire l'opération de la "bouteille" ceux qui sont trop haut baissent, ceux qui sont trop bas haussent, de sorte que la courbe qui indique les cours, finit par dessiner une bouteille couchée.

En résumé, le Trésor s'alimente par son compte-courant à la Caisse des dépôts.

Cette institution accumule des capitaux qui constituent une tentation permanente pour le Trésor en détresse.

Le directeur, qui gère cette immense fortune, est un personnage très important, dont l'action peut être décisive sur le cours des valeurs.

Les emprunts à court terme

6° élément de la dette flottante: les emprunts à court terme. (Bons du Trésor, Bons de la Défense nationale, ou Bons Ribot, Bons d'armement, Bons de la Caisse autonome de la Défense nationale...).

D'après la date de leur remboursement, les emprunts de l'Etat se classent de la façon suivante:

I° Court terme (remboursement au-dessous de 3 ans).

2° Moyen terme (de trois à cinq ans.)

3° Long terme (au-delà de 5 ans).

4° Perpétuel (le remboursement n'est jamais exigible de la part du porteur du titre).

C'est évidemment le court terme qui est chargé d'alimenter le Trésor, puisque théoriquement le Trésor procure des ressources, en attendant la rentrée des recettes normales.

Les aspects du court terme, à l'heure présente

La forme du court terme, varie évidemment, avec les besoins. Nous nous trouvons par conséquent en présence d'une matière, variable, malléable, plastique. A l'heure présente, le court terme se présente sous les aspects suivants:

I° Les bons du Trésor ordinaires: 75 à 105 jours, ils sont par excellence l'instrument d'une trésorerie saine.

2° Les bons du trésor de 6 mois à un an.

3° les bons de la Caisse autonome de la Défense nationale à 18 mois.

4° Les bons d'armement à 2 ans.

5° Les bons Ribot.

Tous ces titres constituent du papier court.

Quelques remarques essentielles:

Le marché monétaire et l'épargne

I° Marché monétaire et épargne. Le court terme ne s'adresse pas aux mêmes souscripteurs que le long terme ou le perpétuel. Le court terme s'adresse à des gens qui ont des disponibilités momentanées, mais qui ont besoin de rester maitres de leur argent dans un

Source : BIU Cujas

délai rapproché: si vous avez un paiement à faire dans 6 mois, vous penserez peut-être qu'il est inutile de garder l'argent improductif dans un tiroir, vous pourrez souscrire des Bons du Trésor, venant à échéance avant votre propre dette. Un propriétaire économise pour se faire construire une grange, augmenter son cheptel etc.. Il pourra acheter des bons du Trésor, jusqu'au jour où il aura la somme nécessaire. On dit que le court terme s'adresse au marché monétaire.

Au contraire le long terme et le perpétuel s'adressent à l'épargne, qui cherche des placements.

Les divers aspects du Trésor emprunteur

2° Les divers aspects du Trésor emprunteur. D'une façon générale, on ne peut qu'être frappé des masques divers que prend l'Etat pour emprunter. On a dit qu'il change de casquettes, chaque fois qu'il emprunte. Il emprunte par le Trésor, il emprunte par la Caisse d'amortissement, il emprunte par la Caisse autonome de la Défense nationale, il emprunte par le Crédit national. On répond à cela que le patron de restaurant qui veut exciter l'appétit de sa clientèle, fait des cartes variées, le système du plat unique ne fait pas faire fortune.

Les souscripteurs du Trésor

3° Les souscripteurs du Trésor: Banques ou public. Jusqu'en 1914, les Bons du Trésor dont chacun représentait de grosses sommes étaient souscrits uniquement par les banques. Les banques recevaient l'argent des déposants et prêtaient cet argent au Trésor. Naturellement les banques prélevaient une commission et rien n'apparaissait plus légitime. Or, dès le mois d'août 1914, c'est-à-dire dans les débuts de la précédente guerre, M. Ribot eut l'idée de se passer de l'intermédiaire des banques et de s'adresser directement au public. On voit les divers avantages de cette idée: 1° plus de commission à payer à la banque, 2° affranchissement du Trésor par rapport à la banque, 3° augmentation des ressources pour le Trésor.

Cependant l'idée ne fut pas accueillie avec enthousiasme. Dans: " Souvenirs de ma vie politique, Alexandre Ribot expose ainsi cette genèse: "Puisque " nous ne voulions pas faire un emprunt et que nous ne pouvions pas vivre uniquement du produit des im- " pôts et des avances de la Banque, il fallait trou- " ver ailleurs des ressources. Au cours de ses conver- " sations avec moi M. Pallain, gouverneur de la Banque " de France me parle de l'idée qu'avait jetée dans son " journal: Le Rentier, M. Neymark, d'émettre dans le " public des Bons du Trésor en leur donnant le nom de "Bons de la Défense nationale. L'idée me plut, et je " m'y attachai, quoique, autour de moi, parmi les

Source : BIU Cujas

fonctionnaires et même au dehors parmi les financiers, elle ne rencontrât que scepticisme et indifférence".

En fait, à peine créés au début de 1914, les Bons remportèrent un succès croissant. Avec l'aide de consolidations successives, qui d'ailleurs ne furent pas toutes aussi bien calculées, les bons permirent de couvrir la majeure partie des dépenses de la Grande Guerre. Pratiquement le marché monétaire s'accommodait sans accident par ce moyen d'une dette flottante de 40 ou 50 milliards de francs, équivalents au moins à 80 ou 100 milliards de francs actuels. Telle est la valeur d'un bon procédé technique.

Les organismes satellites du Trésor.

4°- Les organismes satellites du Trésor. Il existe une série d'organismes satellites du Trésor dont l'objet principal est d'accroître la confiance des souscripteurs. Tel est le cas de la Caisse autonome de la Défense Nationale, et celui de la Caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale etc..

La Caisse autonome de la Défense nationale

A) Caisse autonome de la Défense nationale. Un cabinet de front populaire présidé par M. Blum avait émis un emprunt dit, de la défense nationale. Une propagande patriotique et d'union nationale avait été faite en faveur de cet emprunt. L'archevêque de Paris avait été invité à le recommander au micro. L'emprunt fut souscrit et on ne tarda pas à s'apercevoir que le produit avait été employé pour les besoins généraux du budget, donc pour supprimer les difficultés financières du ministère, donc pour prolonger l'existence de ce ministère, c'est dans ces conditions que fut créée la Caisse autonome de la Défense nationale, que nous rencontrerons de nouveau au cours de nos explications, puisqu'elle porte atteinte 1° au principe de l'Unité du Budget, 2° au principe de l'unité de Caisse (avec vases communicants, 3° au principe de la non affectation des recettes aux dépenses. Cette Caisse recevra de l'argent, (dons et emprunts) et les dirigeants de cette Caisse administrée par un conseil indépendant (Maréchal Pétain) veilleront à ce que le produit des emprunts ne serve véritablement qu'à la Défense Nationale. Le Journal Officiel du 13 juillet 1938 a publié le décret autorisant la Caisse par l'intermédiaire du ministre des finances, à émettre des Bons à 18 mois d'échéance. C'est l'équivalent des Bons Ribot. Ces bons sont à 3 Frs 50. Les intérêts étant payables d'avance. Le souscripteur verse une somme correspondant au montant nominal du bon diminué du montant des intérêts lui revenant. Ainsi le souscripteur reçoit un bon de 100 francs nominal moyennant le versement de 94 Frs 75. Au bout de 18 mois

Source : BIU Cujas

on lui remboursera 100 francs. En outre, le goût du public étant pour le papier de plus en plus court, il a été décrété que ceux qui auraient besoin de leur argent avant l'expiration des 18 mois, seraient admis par la Banque de France aux avances sur titres pour 90 francs pour cent de la souscription aussitôt après l'émission et pour 95 % lorsqu'il n'y aurait plus qu'un an à courir.

Remarquez que les actuels bons d'armement sont émis directement par le Trésor.

La Caisse autonome dite d'amortissement

B) La caisse autonome dite d'amortissement.

Le système Ribot (placement des bons dans le public) a le gros avantage de procurer l'abondance de la Trésorerie. Mais, par contre, il a l'inconvénient de recueillir les fonds dans un désordre tel que, quelque temps après la guerre 1914-1918 le ministre des Finances M. de Lasteyrie, ne pouvait pas arriver à connaître et à faire savoir avec certitude pour quelles sommes il y avait de bons en circulation.

D'autre part, cette masse fait peser sur le Trésor la menace constante d'une demande massive de remboursement à laquelle il serait hors d'état de faire honneur.

En troisième lieu, il importe surtout que les échéances des bons en circulation soient échelonnées de telle façon que le même jour, le Trésor ne se voit pas dans l'obligation de rembourser des sommes écrasantes. Le Trésor doit avoir un bon échéancier. Or, ces règles de prudence avaient été oubliées lors de la guerre 14-18 . Un gouvernement arrivant au pouvoir se trouvait en face d'obligations de remboursement. C'étaient les cabinets précédents qui avaient emprunté ils tombaient, ne devaient donc plus rien, et c'était un gouvernement nouveau qui, en arrivant se trouvait en face d'échéances écrasantes.

Cette situation donnait lieu à d'incessantes querelles politiques. Notamment au lendemain des élections de 1924 le Cartel, par l'organe de Vincent Auriol vitupérait contre la majorité du bloc national, qui le lui rendait d'ailleurs dans la plus large mesure. La majorité du Cartel se renversa en 1926 à peu près comme la majorité front populaire en 1938. En 1926 M. Poincaré (ancien président de la République, ancien président du bloc national en 1924) reprit le pouvoir, et il fit créer par l'Assemblée Nationale par voie de révision constitutionnelle l'institution généralement connue sous le nom de Caisse d'amortissement, et que nous retrouverons en étudiant la Dette publique.

La loi constitutionnelle du 10 août 1926 crée un

Source : BIU Cujas

établissement public jouissant de l'autonomie financière, disposant d'une dotation annuelle et chargé d'une mission importante et complexe. Cette mission est en partie indiquée par son titre authentique: Caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale, d'amortissement de la Dette Publique et de gestion des monopoles industriels de l'Etat (tabacs et allumettes).

Le rôle de la Caisse, en ce qui concerne le court terme

Nous ne pourrons étudier ici que le rôle de la Caisse en ce qui concerne le court terme.

La Caisse est donc chargée de gérer les bons de la Défense nationale et aussi les bons du Trésor qui existaient au moment de sa création.

Elle assure d'abord le service des intérêts; c'est le conseil d'administration de la caisse qui propose au ministre le taux des intérêts.

Elle assure aussi l'amortissement et les renouvellement des bons. La Caisse ne peut émettre chaque année des bons que pour un maximum fixé par la loi. A l'origine 49 milliards.

Ajoutez que la Caisse a pour mission de rembourser la dette perpétuelle.

Il lui faut donc des ressources. Aussi la loi constitutionnelle de 1926 lui assure-t-elle une dotation. 1° Les produits du monopole des tabacs (on a ajouté les allumettes) 2° les droits de succession, 3° la taxe à la première mutation.

La création constitutionnelle de la Caisse d'amortissement fut un des éléments du rétablissement financier opéré par M. Poincaré, et qui prit alors un aspect miraculeux.

La loi du circuit de Keynes

5°- La loi du circuit de Keynes.

On peut se demander comment le Trésor peut, d'une façon constante faire ainsi appel aux disponibilités du marché monétaire, sans les tarir d'une façon définitive et irrémédiable. Ce phénomène s'explique par la loi du circuit qui a été formulée, par l'économiste anglais Keynes.

L'Etat emprunte pour son trésor, mais il ne conserve pas par devers lui les sommes empruntées, il les remet immédiatement en circulation, elles servent notamment à payer les fournisseurs de l'Etat, grâce à ces paiements qui alimentent la trésorerie des entreprises privées, les industriels créent de nouveau des disponibilités toutes prêtes à reprendre le chemin du Trésor. Celui-ci les rejette immédiatement dans la circulation. Et ainsi de suite, indéfiniment, mais à deux conditions: c'est qu'il reste des disponibilités entre les mains des particuliers: or ces disponibilités

Source : BIU Cujas

peuvent disparaître, notamment sous l'influence de deux causes: 1° il ne faut pas qu'elles soient entièrement absorbées par les impôts, 2° il ne faut pas qu'elles soient absorbées par une hausse trop rapide des prix.

Il est clair qu'une élévation brusque des prix supprime les possibilités d'épargne, assèche les disponibilités, donc tarit le Trésor. En même temps la hausse des prix augmente les dépenses publiques, donc élève les charges du Trésor. Double difficulté qui constitue à l'heure présente l'objet de grosses préoccupations pour le ministre des Finances.

Les emprunts de consolidation

Consolidation - Parlant à la T.S.F. le 20 Juillet I925 pour recommander de souscrire au 4 % I925 à garantie de change M. Joseph Caillaux, alors ministre des Finances, disait: "Un pays n'est grand que s'il a la pleine liberté de ses mouvements dans le monde. Il cesse d'être entièrement libre quand il a contracté une masse formidable d'engagements à court terme; quand à tout instant ses créanciers peuvent lui réclamer des remboursements dont le chiffre est hors de proportion avec ses disponibilités".

C'est dans ces conditions que le gouvernement est obligé en maintes circonstances d'émettre des emprunts dits de consolidation. Il emprunte en perpétuel ou à long terme pour rembourser le court et le moyen terme. Il est ainsi débarrassé du souci des échéances.

A plusieurs reprises, le Trésor a ainsi émis divers emprunts à long terme en échange de titres de dettes à court et à moyen terme.

I° le 6 % I927 amortissable en 50 ans a consolidé 18 milliards de court et moyen terme, 7 milliards de bons de la Défense nationale, et 11 milliards de titres divers.

2° L'émission d'obligations du Trésor à 6 % I927 amortissable en cinquante ans, a amorti unmilliard de bons de la Défense Nationale.

3° L'emprunt 5 % I928 amortissable en 75 ans a consolidé 5 milliards de Bons de la Défense nationale.

L'argent frais

L'argent frais. Il advient fréquemment que le Trésor profite d'une émission de consolidation pour se procurer de nouvelles ressources. Les souscripteurs sont admis à prendre des titres de la nouvelle émission, à condition de fournir: 1° du papier court à consolider, 2° du numéraire. Ainsi le 6 % I927. Le 6 % I927 en obligations du Trésor était souscrit pour 1 milliard de bons et pour 5 milliards de numéraire. Le 5 % I928 amortissable en 75 ans,

Source : BIU Cujas

demandait la consolidation de 5 milliards de bons et réclamait l'apport de 5 milliards de numéraire. C'est cet apport en espèces qui est qualifié couramment: argent frais.

Les imaginations malsaines du Trésor allemand aux abois.

Les imaginations malsaines du Trésor allemand aux abois

Ce sont là à peu près tous les procédés auxquels recourt le Trésor pour alimenter la caisse. Le Trésor allemand a remis en honneur dans les six mois qui ont précédé le Ier novembre 1939, un système financier déplorable qui consiste à payer les fournisseurs créanciers de l'Etat, avec des effets du Trésor, c'est-à-dire avec des papiers représentant une créance contre le Trésor. Le fournisseur a une créance, on le paie non point avec de l'argent liquide, mais avec une autre créance. Le plus connu de ces détestables moyens de paiement, est le bon d'impôt.

Les bons d'impôt

Pour 60 % de leurs factures, les entrepreneurs étaient payés avec des bons d'impôt. Après des délais divers, allant jusqu'à 32 mois, à partir du jour où le fournisseur les avait reçus en paiement, ces papiers devaient être acceptés par le fisc en paiement des impôts échus. Les fournisseurs se trouvaient ainsi avoir un papier douteux, et quelquefois à échéance assez lointaine, de sorte que la trésorerie des entreprises se trouvait gênée. Et d'autre part le Trésor public dévorait à l'avance les recettes fiscales à venir, et se préparait ainsi des épreuves redoutables.

Les traites de travail

Les traites de travail, les obligations diverses du trésor ont eu l'inconvénient de créer de l'inflation et d'amener une hausse incessante des prix. Avec le caractère de guerre économique qu'a revêtu le conflit actuel, il est certain que le mauvais état des finances du Reich est pour lui une cause certaine d'infériorité.

On serait incomplet et injuste si on ne signalait pas le caractère d'opérations de trésorerie que possèdent en réalité certaines opérations retentissantes de politique intérieure ou extérieure du Reich. La plupart de ces opérations ont eu pour but la rafle. Au moment de sombrer dans l'impuissance financière, le Reich a fait par le vol et le brigandage des rentrées dans sa trésorerie qui lui ont permis de subsister quelques mois encore. Reprises d'églises et de monastères en Autriche, vol du dépôt Tchécoslovaque à la Banque d'Angleterre (M. Montagu Norman, Directeur de la Banque d'Angleterre a livré à l'Allemagne, l'or officiel que M. Bénès lui avait confié) confiscation des biens des juifs, la doctrine raciale avait pour

Source : BIU Cujas

but la rafle. En Pologne, malgré la rapidité foudroyante des opérations, le coup a manqué. L'or de l'Etat polonais s'est enfui sur la Roumanie d'où il a pu gagner l'Angleterre. Il en reste un milliard en Roumanie. Lorsqu'il aura besoin de faire une fin de mois, le Reich envahira quelque Etat et lui prendra sa caisse.

Contrôle parlementaire de la Trésorerie.

Contrôle parlementaire de la Trésorerie

Le Trésor se considère abusivement comme une sorte de personne morale, autorisée à faire les opérations nécessaires pour maintenir le niveau de la caisse et sans que le Parlement ait le droit d'autorisation préalable. C'est aux abus créés par cette situation qu'a répondu l'article 131 de la loi du 18 avril 1930, modifié dans le sens d'une rigueur plus grande, par l'article 70 de la loi du 31 Mars 1932. Mais il a été pris à l'égard de ces dispositions impératives de la loi les plus grandes libertés.

En 1930, la loi avait été inspirée (proposition de M. Landry) par une surabondance de trésorerie. M. Chéron ministre des finances avait triomphalement annoncé aux Chambres que grâce à sa sage et économe gestion, le Trésor avait mis de côté 20 milliards qu'on allait pouvoir consacrer à des objets d'utilité nationale. C'étaient les milliards du père Gaspard ou le matelas du père Gaspard. Les Chambres s'émurent doublement de cette déclaration: 1° parce qu'elles ne pouvaient admettre que sans même que les commissions des Finances des Chambres en aient eu connaissance et s'en fussent doutées, le gouvernement ait pu amasser cet énorme magot, 2° parce qu'elles se préoccupaient de l'emploi que le gouvernement allait en faire. L'émotion s'éteignit d'ailleurs assez rapidement quand on vit ces milliards s'évanouir sans laisser de traces. Il y avait bien en effet 20 milliards d'avance dans le Trésor. Les eaux étaient très hautes, mais on avait oublié de considérer l'autre côté de la question. Le Trésor avait à faire face à des paiements urgents d'une égale importance.

Mais ensuite, survinrent les années déficitaires. Et ce furent des "avances" régulièrement consenties par le Trésor qui préoccupèrent le lement et l'opinion. Il s'agit notamment des renflouements et des avances à des gouvernements étrangers.

Source : BIU Cujas

Les renflouements

Le renflouement est une opération tout à fait surprenante. Si un épicier, un boucher, une petite ou moyenne banque fait de mauvaises affaires, on le laisse tout simplement faire faillite. S'il s'agit d'un de ces établissements énormes qui caractérisent le monde économique moderne, le gouvernement intervient pour les sauver, pour les renflouer, sous le prétexte ou pour le motif d'empêcher les répercussions trop étendues que la chute pourrait entraîner sur le marché. Faites une faillite de dix millions on vous laisse tomber, mais faites une faillite de cinq milliards, alors vous devenez intéressant.

C'est pour ces motifs, et en violation directe de l'article I3I de la loi du 16 avril I930, que 2 milliards 75 millions ont été avancés à la Banque nationale de Crédit (B.N.C. devenue B.N.C.I.) mise ensuite en liquidation: 9I0 millions à la Banque d'Alsace et de Lorraine (B.A.L.) liquidée aussi. Le Trésor sans aucune autorisation parlementaire a également avancé des sommes considérables à des gouvernements étrangers: Autriche, Tchécoslovaquie. L'Allemagne a retrouvé notre argent ou ce qui avait été fabriqué avec notre argent.

La Cour des Comptes estime que deux milliards au moins de ces avances peuvent être considérés comme définitivement perdus.

C'est aussi en violation flagrante de l'article I3I que des avances qui ne sont pas destinées à couvrir des insuffisances momentanées de trésorerie mais des déficits définitifs, ont été consenties à des collectivités. La ville de Marseille n'a longtemps vécu qu'avec le concours du Trésor, et c'est pourquoi elle a supporté sa déchéance comme ville libre. Le déficit des chemins de fer était pour tous ceux qui s'intéressent à la chose publique, un sujet constant de préoccupations. Remède: Nous créons la Société Nationale des chemins de fer. Et voilà ! le déficit est nationalisé. Il est mis simplement à la charge du Trésor. Seulement il n'a pas baissé d'un centime, et c'est toujours nous qui le supporterons. Mais c'est une étape vers la déchéance de l'épargne qui a créé nos réseaux.

A ces insuffisances du contrôle parlementaire de la Trésorerie, tendait à remédier la proposition de M. Landry en date du 16 mars I939 (N° 5.439).

Le stoppage à la source

Le stoppage à la source. Nous terminerons ces observations sur la Trésorerie par une simple allusion à l'extension donnée au stoppage à la source par l'important décret-loi du 10 novembre I939. Voici de quoi il s'agit: autrefois un fonctionnaire touchait

Source : BIU Cujas

un traitement normal, puis une fois par an, il devait en apporter une partie chez le percepteur (8 % d'impôt sur les traitements et salaires). Les employeurs paient les salaires, le salarié en touchait l'intégralité, et une fois par an passait chez le percepteur. Ce système était rempli d'inconvénients: le fonctionnaire et l'employé dépensaient ce qu'ils touchaient et se trouvaient ensuite fort gênés lorsqu'il s'agissait de réunir les sommes à apporter une fois par an chez le percepteur.

D'autre part, le Trésor ne touchait l'impôt sur les traitements et salaires que dans la dernière partie de l'année et en attendant devait emprunter pour alimenter le niveau de la caisse. Désormais c'est celui qui fournit le revenu (Etat, administration, employeur) qui retient le montant de l'impôt au moment où il verse le salaire, et porte immédiatement ce montant au Trésor qui disposera ainsi beaucoup plus tôt de sommes considérables et verra diminuer ses difficultés pour alimenter sa caisse. L'impôt sur les salaires, les contributions nationales (5 % à partir du Ier janvier 1940) la contribution exceptionnelle de 15 % sur les revenus professionnels des hommes d'age mobilisable et qui ne sont pas mobilisés, représente un total de 6 milliards environ que le Trésor aura, par le stoppage à la source, l'avantage de toucher mois par mois.

Source : BIU Cujas

Deuxième Partie

LA COMPTABILITE PUBLIQUE

La comptabilité publique est un domaine très important de la science des finances. C'est aussi un domaine d'une technicité un peu spéciale, sortant par là du caractère général d'un cours de licence. Aussi nous bornerons-nous à aborder quelques rares sommets.

Le texte fondamental de la matière date du Second Empire. C'est le décret du 31 Mai 1862 retouché d'ailleurs à plusieurs reprises, et même refondu par M. Chéron. La comptabilité concerne la manière dont sont opérées les recettes et les dépenses de l'Etat.

Comment sont effectuées les dépenses.

Les dépenses supposent tout un ensemble de formalités, indépendamment de la loi qui, d'une façon générale, les a autorisées.

1°.- L'engagement de la dépense, par exemple, le marché conclu avec un fournisseur de l'Etat.

2°.- La constatation du service fait.

3°.- La liquidation qui consiste à établir le décompte des sommes dues par le Trésor au titre de la prestation effectuée.

4°.- L'ordonnancement, ou confection du titre de paiement, au moyen duquel le créancier pourra se présenter aux caisses publiques et obtenir le règlement des sommes liquidées.

Ces quatre opérations administratives sont confiées à des administrateurs et ordonnateurs différents des comptables, qui assurent le paiement matériel et manient les deniers.

En définitive, il y a des agents qui ordonnent le paiement et d'autres qui le font. Il y a des agents qui administrent et d'autres qui manient les deniers Celui qui manie les deniers ne peut payer que contre un ordre émané de l'administrateur. Quelle que soit

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas

l'évidence de la créance d'un particulier, contre une commune par exemple, il ne peut passer à la caisse du percepteur sans un mandat du maire. Par exemple la commune a perdu un procès retentissant. Le gagnant, porteur du jugement définitif et exécutoire ne peut se présenter à la caisse du percepteur pour se faire payer. Il ne peut envoyer un officier ministériel, un huissier exiger le paiement. Il faut qu'il y ait un crédit ouvert par le conseil municipal; il faut qu'il y ait des recettes votées pour payer ce crédit, il faut que le maire mandate le paiement. Aucun argent ne peut sortir de la caisse du comptable s'il n'yest immédiatement remplacé par un titre de paiement émis par l'administrateur.

Si les autorités municipales ne se prêtent pas à ces diverses opérations, le Préfet surmonte leur résistances par l'inscription d'office, l'imposition d'office le mandatement d'office.

Section 1

Séparation des administrateurs et des comptables.

Textes formulant la séparation des administrateurs et des comptables.

A) Textes formulant cette séparation

L'article I4 du décret du 3I Mai I862 dispose que "Les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et des produits ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et produits".

L'article I7 précise que "les fonctions d'administrateurs et d'ordonnateurs sont incompatibles avec celles du comptable", et l'article 25 ajoute: "Seul le comptable peut manier les deniers".

Motifs de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable.

B) Motifs de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable.

a) Division du travail - Les administrateurs font un travail complexe et qui leur suffit. Les comptables ont un travail plus simple mais supportent une lourde responsabilité

b) Assujettissement de tous les comptables au Ministre des Finances qui exerce ainsi un contrôle sur l'ensemble de la gestion des deniers publics. Le ministre des finances, en matière de dépenses, est compétent sur les conséquences non sur les causes. Il est chargé du règlement matériel des dépenses, il n'a pas à con-

Source : BIU Cujas

naitre les causes pour lesquelles elles ont été effectuées.

c) Superposition des contrôles. Le contrôle est beacoup plus effectif si l'opération est examinée d'abord par les administrateurs, ensuite par les comptables. Il existe ainsi un contrôle réciproque qui évite les erreurs et les malversations et les falsifications depièces. Le comptable qui paie un mandat n'a pas fait ce mandat. D'autre part, l'administrateur conserve un double de ces mandats. Si celui qui a la disposition théorique des crédits avait la disposition effective des deniers, des abus seraient possibles. Au contraire, la comptabilité des ordonnateurs peut toujours être comparée avec celle des comptables. S'il y a une fraude, elle sera découverte. Il faudrait supposer une collusion entre agents appartenant à des administrations différentes. La comptabilité du comptable se contrôle par confrontation avec celle de l'administrateur, le comptable avant de payer doit s'assurer que le décompte qui lui est remis correspond bien à l'exécution du service fait.

L'organisation de la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable.

C) L'organisation de la séparation.

La séparation de l'administrateur et du comptable existe en principe pour les recettes comme pour les dépenses. Ainsi en matière de contributions directes, les agents des contributions directes (Directeurs départementaux, contrôleurs, etc...) dressent les titres de recettes, sont chargés de l'assiette, et ce sont les comptables directs du Trésor qui perçoivent.

Il existe bien quelques exceptions pour les douanes et l'enregistrement où le même agent liquide le droit et en perçoit le montant.

En matière de dépenses au contraire, la séparation est beaucoup plus rigoureusement observée.

Il y a d'une part les ordonnateurs, le ministre, les hauts fonctionnaires des diverses administrations, les directeurs deministère, les membres du corps de contrôle; pour les collectivités secondaires, le préfet pour le département, le maire pour la commune.

Il y a d'autre part les comptables directs du Trésor; trésoriers payeurs généraux, receveurs des finances, percepteurs.

Exceptions: les fonds secrets: l'administration dispose des fonds secrets, Sur eux le comptable n'exorce aucun contrôle.

Les régies d'avances. Pour de menues dépenses, une certaine somme est mise à la disposition de l'agent qui devient ainsi administrateur et comptable.

Les dépenses sur revues. Le trésorier du régiment

Source : BIU Cujas

voit ordonnancer à son profit la solde des troupes, et c'est lui qui la répartit, le trésorier du régiment est à la fois administrateur et comptable.

La comptabilité de fait.

La comptabilité de fait: il peut arriver que l'administrateur gère lui-même les fonds au lieu de les remettre au comptable. Il est alors lui-même comptable de fait, donc soumis aux mêmes règles que les comptables.

L'administrateur qui gère lui-même les fonds au lieu de les remettre au comptable devient comptable de fait. Il est alors soumis aux mêmes règles que les comptables et s'expose naturellement aux sanctions pénales si sa gestion occulte s'est accompagnée de malversations.

(Exemple: un maire vend des arbres d'un terrain communal, reçoit des espèces représentant le prix et les emploie pour le feu d'artifice de la fête locale.)

S'il en a disposé pour des services communaux, il est comptable de fait, s'il a simplement empoché le produit il est malversateur. Un cas célèbre de comptabilité de fait est celui de la reconstruction du Palais de la Légion d'Honneur, au lendemain de la Commune (v. infra.).

Responsabilité des comptables

D) Responsabilité des comptables. On a dit que appelé à gérer une caisse le comptable est dès son entrée en fonctions, considéré comme un coupable présumé.

a) Il est responsable de sa caisse. Tout manque est à sa charge.

b) Il est responsable des recettes qu'il est chargé de recouvrer. Il les prend en charge, se porte fort du recouvrement et doit en verser le montant au Trésor.

c) Il est responsable des dépenses qu'il acquitte, en ce sens qu'il est tenu de justifier qu'il a payé régulièrement.

Le décret de 1862 précise sa responsabilité dans ces termes, "Aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier, justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait".

Cette responsabilité pèse sur tous les comptables de tous les degrés, du percepteur au Trésorier payeur général, Les comptables principaux sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Les comptables subordonnés sont responsables devant le comptable principal dont ils dépendent.

Les garanties du Trésor.

E - Les garanties du Trésor.

Le Comptable est astreint aux règles suivantes:

a) serment préalable.

Source : BIU Cujas

b) interdiction de toute autre profession.

c) cautionnement. Il y a des associations de cautionnement mutuel.

d) Privilèges du Trésor. Le Trésor a un privilège sur tous les immeubles appartenant au comptable et à sa femme, même séparée de biens. D'autre part il a une hypothèque légale sur tous les immeubles possédés par l' agent au moment de son installation, et sur tous les immeubles acquis à titre onéreux, depuis son installation par le comptable ou par sa femme, même séparée de biens.

Les ordonnateurs ne sont soumis qu'à des sanctions disciplinaires.

F - Les ordonnateurs ne sont soumis en principe qu'à des sanctions disciplinaires et non à des sanctions pécuniaires. (sauf le cas de comptabilité de fait).

Le ministre est ordonnateur principal. Il délivre des ordonnances de paiement. Mais il délègue son pouvoir à des ordonnateurs secondaires qui délivrent des mandats.

C'est une question classique que celle de la responsabilité du ministre ordonnateur. Depuis la Restauration toutes les lois de finances interdisent aux ministres, en termes solennels, tout dépassement de crédit sous peine d'engager leur responsabilité personnelle. Une loi du IO aout I922 sur le contrôle des dépenses engagées, a décidé en outre que tout engagement de dépenses au-delà des crédits serait regardé comme un acte de forfaiture, c'est-à-dire qu'il tomberait sous le coup de la loi pénale.

Toutes ces mesures, cependant sont restées lettre morte. Ainsi le 23 Juin I926, a été créé le poste de sous-secrétaire d'Etat au Trésor, qui fut occupé pendant quelques jours par M. Georges Bonnet. Aucun crédit n'avait été accordé. Ce fut quand le poste eut été supprimé et que M. Georges Bonnet était tombé avec le ministère dont il faisait partie, que les crédits furent votés, après que M. Chéron rapporteur général des finances au Sénat, se fut fait tirer l'oreille.

Source : BIU Cujas

Chapitre II

LA COUR DES COMPTES

L'origine de la Cour des Comptes.

Dans ses Mémoires, Gaudin, duc de Gaête, rapporte que Napoléon lui dit un jour; "Il nous manque dans l'intérêt des contribuables, une institution analogue à ce qu'étaient autrefois les Chambres des comptes, qui avaient le droit de poursuivre d'office les abus dont la connaissance leur parvenait. Il faut, puisque nous en sommes sur ce chapitre, que le Ministre des Finances me présente promptement le projet d'organisation d'une Cour propre à remplir mes vues. Ayez soin, me dit-il, que cette organisation soit telle que la connaissance des abus, qui auraient été reconnus par la Cour des Comptes, doive arriver nécessairement jusqu'à moi".

Gaudin continue: "Je rédigeais le dernier article d'un projet de loi, lorsque deux jours après, vers minuit, un page m'apporta un billet de l'empereur qui réclamait le travail que je lui avais promis".

C'est ainsi qu'a pris naissance la loi du 16 Septembre 1807, qui régit encore aujourd'hui la Cour des Comptes. Cette institution n'a jamais d'ailleurs été encore utilisée comme elle aurait dû être utilisée et cette réflexion qu'on fait en l'année 1939, Gaudin la faisait au moment où il écrivait ses Mémoires, c'est à dire, sous la Restauration.

Le double caractère de la Cour des Comptes. Sa physionomie judiciaire

Qu'est-ce que c'est que cette Cour des Comptes? C'est une institutionqui a un double caractère: elle appartient à la magistrature et elle appartient aux finances.

Elle appartient à la magistrature et cela apparait dans son costume: les conseillers à la Cour des Comptes portent une robe comme les magistrats, une robe de soie noire moirée, ornée d'hermine, par conséquent ils ont l'apperence de magistrats.

La cour des comptes a conservé, plus peut-être que les autres juridictions des apparences d'Ancien régime. Dans son hotel rue Cambon, au coin de la rue Saint-Honoré, se déroule une cérémonie d'ancien régime, qui est l'installation des nouveaux magistrats.

Source : BIU Cujas

Un trait, qui accentue la physionomie judiciaire de la Cour, c'est l'inamovibilité en vertu de l'art. 2 de la loi du 16 Septembre 1807. Aujourd'hui l'inamovibilité a une importance amoindrie du fait des statuts, dont jouissent la plupart des fonctionnaires, ce qui les rend pratiquement inamovibles. Un ministre ne peut pas dire à un huissier, qui ouvre sa porte et dont il est mécontent: "Je vous révoque". Non, le ministre passe, mais l'huissier reste, l'huissier a un statut. Mais enfin, en 1807 sous le régime napoléonien, alors que Napoléon n'aimait pas l'inamovibilité et voulait pouvoir briser un fonctionnaire qui lui déplaisait, c'était un caractère important que cette inamovibilité.

Elle appartient: 1° aux conseillers maitres, 2° aux conseillers référendaires, 3° aux auditeurs admis à faire rapport après 4 ans d'exercice. L'inamovibilité n'appartient pas, par conséquent, au procureur général et à l'avocat général près la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes seule juridiction comptable.

La Cour des Comptes est aujourd'hui la seule juridiction comptable en France.

Les conseils de préfecture ont été, depuis l'an VIII jusqu'en 1935, juges des comptes des communes et des établissements publics; mais cette attribution leur a été retirée expressément par le décret du 8 août 1935. Depuis cette date, la Cour des Comptes est juge de droit commun et juge unique en matière fiscale.

Les trésoriers payeurs généraux exercentdésormais le contrôle des comptes des communes et établissements publics, mais suivant les directives et sous le contrôle de la Cour des Comptes.

Dans l'exercice de leur mission de contrôle sur les comptes des collectivités locales, les trésoriers payeurs généraux agissent moins en qualité de fonctionnaires administratifs que par délégation de la Cour des Comptes, juge de droit commun. "Ils statuent donc en toute indépendance dans les mêmes conditions que les magistrats de la Cour des Comptes, et en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, leur décision ne saurait êtreinfluencée, fut-ce par des instructions de l'autorité supérieure." (Revue des Services financiers 1937). Les arrêtés de comptes définitifs du Trésorier payeur général, malgré leur caractère de "simples décisions administratives" participent dans une certaine mesure de la nature juridictionnelle des arrêts rendus par la Cour. Pour conserver à ces décisions l'autorité nécessaire, "il importe de bien établir et de respecter en toute occasion la démarcation entre cesnouvelles

Source : BIU Cujas

attributions et les fonctions administratives déjà dévolues à ces comptables supérieurs".

La surveillance et la réformation des décisions prises par les trésoriers-payeurs généraux ne pouvaient être déférées qu'à la Cour des Comptes, tant à raison de sa nouvelle compétence de droit commun que conformément à sa mission de haute direction en matière de contrôle comptable. Aussi le décret du 8 aout 1935 a-t-il accordé à la Haute Juridiction financière un droit d'évocation absolu sur toutes les comptabilités, dont l'apurement relève du trésorier payeur général en même temps qu'il prévoyait diverses voies de recours, contre les décisions du comptable supérieur. (Rieu, les Nouvelles attributions de la Cour des Comptes, d'après les réformes récentes, 1938).

Il y a lieu de signaler dans le même ordre d'idées la procédure de l'appel devant la Cour des Comptes (décret 18 Mars 1936) et la mission conférée à cette Haute Juridiction de contrôler la légalité des taxes municipales.

Le texte relatif aux taxes municipales vient compléter la réorganisation du contrôle comptable des collectivités locales, effectuées par le décret du 8 aout 1935. Peut-être est-ce "le point de départ d'une évolution exercée par la Cour des Comptes sur les finances communales" et le début d'une "collaboration particulièrement heureuse entre la Haute juridiction financière et les assemblées municipales.

Elle juge les comptes non les comptables

La Cour, comme juridiction, juge les comptes, non les comptables. Elle ne rend pas de décision répressive contre le comptable, dont l'examen des comptes révèlerait les malversations.

Quelle est la conclusion à laquelle elle arrive sur un compte? Quitus, c'est-à-dire le compte est juste. Debet: le compte doit, il n'a pas mis tout ce qu'il devait. Avance: un comptable est en avance non point quand, par erreur, il aurait mis trop d'argent dans la caisse, mais lorsqu'il a fait des prêts à la collectivité, dont il gère les deniers. Ceci ne concerne donc que les trésoriers-payeurs généraux qui continuent à faire des prêts au Trésor. Quoique cette fonction soit moins importante que jadis, dans presque tous les départements le Trésorier-Payeur général est en avance de plusieurs millions. Les receveurs des communes et établissements publics ne sont jamais en avance, car ils ne peuvent pas faire de prêts à leur caisse.

Ce travail d'examen des comptes est un travail très important, mais ingrat, qui demande de la part

Source : BIU Cujas

de ceux qui le font, beaucoup d'ingéniosité. Il faut qu'en voyant des comptes choses essentiellement graves, on découvre des irrégularités. Et la Cour des Comptes découvre beaucoup d'irrégularités. Par exemple, voilà un régiment où on compte beaucoup d'avoine pour les chevaux; ce sont Messieurs les officiers, qui se sont payé un break, avec les chevaux pour se faire porter au polygone d'exercice. L'achat n'est pas dans les écritures, mais la Cour a flairé une irrégularité.

Disparition de l'usage de l'injonction.

La Cour peut demander des explications, justifications, pièces. Autrefois, elle abusait du procédé de l'injonction. Par exemple, un comptable avait mis: 3 Kilogs de fromage, 36 francs, Une injonction de la Cour des comptes, le met en demeure d'indiquer le prix de l'unité. Cet usage de l'injonction est heureusement défunt. Le rapporteur par correspondance avec le comptable se procure toutes les pièces et renseignements dont il a besoin. L'injonction n'est utilisée que pour provoquer des recouvrements - souvent importants ou obtenir les pièces que le comptable a formellement refusé de produire (c'est exceptionnel)

Les reversements

Pour les reversements, ils sont rarement dus par le comptable lui-même: le plus souvent par les fournisseurs de la collectivité. La Cour obtient aussi d'importantes rentrées fiscales en matière d'enregistrement (droits de marchés; droits de vente mobilière, fraudes fiscales, impôt sur le revenu des créances, etc.. et en matière d'impôt direct. Exemple, il y a trois ans à Nice, un conseiller référendaire a découvert une rente viagère de 800.000 francs, dont la première annuité n'avait été déclarée ni par la ville qui la versait, ni par le bénéficiaire.

Ces rentrées sont obtenues par le procédé de Notes du Parquet aux administrations fiscales. Elles se chiffrent chaque année par un nombre appréciable de millions, 4 à 8 en moyenne. Ce contrôle est plus intéressant que la division de 36 par 3.

Donc, à ce point de vue, magistrature et d'ailleurs des magistrats peuvent faire ce métier, l'ancienne Cour des Aides, sous l'ancien régime, c'était de la magistrature, et les Chambres des Comptes c'était de la magistrature, et ils faisaient ce métier.

Les comptables sont ceux qui manient directement les deniers publics, qui ont des caisses, alors que les ordonnateurs se bornent à émettre des documents sur lesquels les comptables font leurs opérations.

La Cour des Comptes est juge des comptes, elle n'est pas juge des comptables, c'est-à-dire que la Cour des Comptes examine un document, constate que les dé-

Source : BIU Cujas

penses portées sur le compte ont bien été faites, qu'elles correspondent à des mandats ou à des ordonnances de paiement émis par des ordonnateurs, donc que les dépenses cadrent avec les recettes.

Si au cours de ses investigations, la Cour des Comptes découvre des malversations de la part des comptables, elle ne juge pas le comptable, elle ne le condamnera pas, elle se bornera, par l'intermédiaire de son procureur général, à dénoncer le comptable malhonnête au ministère public, qui le poursuivi devant les tribunaux ordinaires.

Ce jugement des comptes est une opération judiciaire. Dans l'ancien régime, c'étaient des cours judiciaires qui y procédaient.

La fonction judiciaire de la Cour n'est plus le principal comme autrefois. On peut même dire que c'est devenu l'accessoire.

La Cour des Comptes, autorité financière, surveillance des ordonnateurs.

Mais en même temps que magistrature, la Cour des Comptes est autorité financière. En dehors de cette tâche judiciaire, elle rend non plus des arrêts, mais des avis, sur les actesbudgétaires des ministres, sur les abus ou irrégularités ou de services qu'elle a pu rélever dans les comptes. Par conséquent, elle surveille et elle demande aux ordonnateurs des renseignements.

La Cour des comptes n'a pas le jugement des ordonnateurs, mais elle a une surveillance sur les ordonnateurs, et elle peut leur demander des explications . La sanction c'est la dénonciation de l'ordonnateur à ses supérieurs hiérarchiques.

Dans l'esprit de la création de la Cour des Comptes, les ordonnateurs étaient hors de sa compétence On devait déclarer au Corps législatif, au moment des débats de la loi du I6 Septembre I807, que le but de l'institution de la Cour des Comptes est de seconder, et non d'entraver la marche du gouvernement, et de porter la sévérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs.

Toutefois, il faut que la Cour des Comptes surveille les ordonnateurs, parce qu'elle a une grande fonction qui est: I° de vérifier la conformité des comptes généraux des finances avec les comptabilités particulières et 2° surtout de faire annuellement au chef de l'Etat, un rapport général où elle indique ses observations sur la façon dont le budget a été exécuté.

Le recrutement de la Cour des comptes.

Pour en finir avec ces généralités, indiquons que la Cour des Comptes se recrute d'une façon à peu près analogue au point de vue du niveau général de l'examen par le même procédé que le Conseil d'Etat ou

Source : BIU Cujas

l'inspection des finances. Le concours pour la fonction d'auditeur à la Cour des Comptes est un concours semblable à celui de l'inspection des finances, aussi difficile.

En 1930, ce concours a été réformé, notamment pour faire une plus grande place à la culture générale. Depuis le recrutement de la Cour est devenu extrêmement brillant.

Pendant longtemps, la Cour des Comptes avait eu moins de rayonnement que l'Inspection des Finances, on peut dire maintenant que les situations sont égales.

Une des causes de l'apparente infériorité de la Cour est que ses membres étaient enfermés dans leur palais à éplucher des paperasses et n'en sortaient pas. Actuellement, les membres de la Cour sont admis à aller faire des contrôles sur place: des crédits sont ouverts à cet effet. La Cour a des moyens d'investigation plus étendus que l'Inspection des finances, dont les pouvoirs administratifs sont cumulés. L'Inspecteur a parfois recours à la Cour des comptes.

D'autre part, les "sorties" dans les hauts postes de l'administration financière sont devenues assez fréquentes.

Il faut dire aussi que lorsque Napoléon a créé la Cour des Comptes, cette création était un élément de la lutte contre les prévaricateurs, que Bonaparte avait décidée. Il avait horreur de tous ceux qui trafiquaient sur les fournitures, sur les marchés avec l'Etat, que l'on appelait alors les traitants. Il voulait les mettre à l'ordre, ainsi qu'une administration qui était sur le point d'oublier le sens de la probité. Les gens qui ne reculent pas sur les mots disaient qu'à ce moment l'administration était pourrie. Employons une circonlocution et disons qu'il y avait beaucoup de malhonnêteté autour de l'administration. C'était le temps où Talleyrand édifiait une fortune immense: sur quoi? D'où cela venait-il? Ouvrard, le fameux munitionnaire, qui était fournisseur aux armées, passait un certain temps de sa vie en prison, puis il en sortait pour être de nouveau au pinacle, prêter de l'argent au gouvernement, etc...puis il entrait de nouveau en prison.

Par conséquent, Napoléon qui n'a jamais eu des idées grandioses (les idées grandioses ne sont pas nécessaires pour être un homme d'Etat, il vaut mieux pour être un homme d'Etat ne pas trop avoir réfléchi, ne pas trop connaître) avait des idées extrêmement simples en matière de finances, puis il avait à côté de lui des techniciens, qui savaient les exécuter, car la grande

Source : BIU Cujas

qualité de l'homme d'Etat, en outre de la décision et du bon sens, c'est de savoir choisir les hommes.

C'était là la qualité formidable de Napoléon; il savait choisir les hommes et une fois qu'il les avait mis en place et qu'il avait éprouvé qu'ils étaient de bons administrateurs et de bons auxiliaires, il les gardait.

Le personnel de la Cour des Comptes

Il faut maintenant dire quelques mots au sujet des détails de l'administration de la Cour des comptes. Elle comprend à l'heure actuelle, depuis le décret des21 Décembre I926 et I7 avril I930, un premier président, (c'est aujourd'hui M. Labeyrie, ancien gouverneur de la Banque de France), quatre présidents de chambre (et ici on distingue entre le président de la Cour des comptes qui est le premier président et le président à la Cour des Comptes qui est président de l'une des trois chambres)24 conseillers maitres, 98 conseillers référendaires,31 auditeurs.Il y a près de la Cour des comptes un procureur général.(il n'y a pas de procureur général au Conseil d'Etat)et un avocat général pris parmi les conseillers référendaires. un conseiller référendaire exerce les fonctions de secrétaire général.

Il y a un personnel administratif assez restreint (30 employés et dactylos, pour I50 magistrats, dont le rôle se borne à enregistrer les liasses et à taper les arrêts). Autrefois, on disait que certains magistrats avaient des collaborateurs privés (nègres) qui préparaient les rapports. Les conditions économiques actuelles ont fait disparaitre cet abus.

Tous les membres de la Cour sont nommés par décret sur présentation du Ministre des Finances. Il y a certaines garanties au sujet de l'avancement, qui sont analogues à celles qui ont étéintroduites au Conseil d'Etat. Les 2/3 des conseillers maitres doivent être pris parmi les conseillersréférendaires de première classe. Sur le tiers restant des conseillers maitres, il y a trois vacances sur quatre, qui sont réservées à de hauts fonctionnaires des finances, des contrôleurs de l'armée ou de la marine, ou des inspecteurs des colonies. Pendant que M. Labeyrie était gouverneur général de la Banque de France, la première présidence de la Cour des Comptes a été donnée à M. Guinand, ancien officier du génie, contrôleur général de l'armée. M. Guinand est aujourd'hui président de la Société Nationale des Chemins de fer. M. Chotard était un ancien auditeur ayant donc fait toute sa carrière à la Cour.

Les conseillers référendaires de première classe sont toujours choisis parmi les conseillers réfé

Source : BIU Cujas

rendaires de seconde classe. Les 2/3 au moins des conseillers référendaires de seconde classe sont choisis parmi les auditeurs de première classe. Les auditeurs de première classe ne sont que des auditeurs de seconde classe promus, et alors, auditeurs de seconde, c'est le concours, ce concours difficile dont nous avons parlé.

Ce qui fait la force du Conseil d'Etat, celle de la Cour des Comptes, c'est cette collaboration des trois ages de l'homme; en somme, les gens d'age mur sont conseillers maitres, les gens d'age moyen sont conseillers référendaires, puis la jeunesse, ce sont les auditeurs.

Le concours à la base est une condition de la valeur du personnel. Encore est-il nécessaire que l'auditeur, qui subit un examen très difficile, puisse nourrir le légitime espoir d'une carrière normale, qui le conduirait jusqu'aux sommets. Or, au moment où il publiait son livre sur le Problème de la compétence dans la démocratie, il y a une vingtaine d'années, le professeur avait tiré de l'annuaire général des finances, des constatations pessimistes: pas un seul des conseillers maitres, alors en fonctions, n'était passé par le concours, mais presque tous étaient passés par des cabinets ministériels. Les choses ont depuis, très favorablement évolué. M. Chatard ancien auditeur, est devenu premier président (il est aujourd'hui à la retraite).

En 1937, sur quatre présidents de Chambre, deux sont d'anciens auditeurs. MM. de Fouchier et Brin. M. Brin est arrivé à la présidence vers 54 ans, c'est à-dire jeune. Sur 24 conseillers maitres, 12 étaient d'anciens auditeurs proportion normale, puisque les 2/3 des référendaires sont d'anciens auditeurs et que les référendaires n'ont droit qu'aux 2/3 des sièges de maitres. Une simple opération donnerait 4/9e. La carrière est devenue avantageuse à ses débuts, il faut 8 ans pour être nommé référendaire; à moins de chance ou de mérite exceptionnel, le référendaire ne peut prétendre à la maitrise avant 15 ou 18 ans de référendariat.

Organisation de la Cour des Comptes.

Organisation de la Cour. Il y a 4 chambres. Les conseillers référendaires font des rapports, et depuis la loi du 30 avril 1930, art. 134 ont voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent, Les auditeurs préparent les rapports, et après 4 ans sont admis à en présenter.

Le premier président de la Cour des Comptes a un traitement de 150.000 francs, et le procureur général

Source : BIU Cujas

également. Les présidents de Chambre I25.000, les conseillers maitres I00.000, etc...

Le procureur général.

Le procureur général. Il y a à la Cour des comptes un procureur général. Ce magistrat est chargé de multiples fonctions: I° il joue le même rôle que les Commissaires du Gouvernement au Conseil d'Etat; 2° il sert d'intermédiaire entre la Cour et les administrations. (ce sont des notes du parquet, qui provoquent les rentrées fiscales) 3° enfin, il joue un rôle très actif à la Quatrième Chambre, et devant le Comité de contrôle financier, organe d'une importance considérable, qui fonctionne depuis I936. Chargé de regrouper l'action des divers contrôles, il est appelé à tenir une grande place, il a déjà rendu d'importants services, et augmentera le rayonnement de la Cour qui le dirige.

Recours.

Les recours contre les arrêts de la Cour

Les arrêts de la Cour des Comptes peuvent être l'objet d'un recours en révision et d'un recours en cassation.

Les décisions de la Cour des Comptes sont susceptibles d'un recours en révision devant la cour elle-même, si postérieurement à la décision, on a découvert une pièce qu'on n'avait pas pu soumettre à la Cour, c'est exceptionnel.

D'autre part, et ceci est assez remarquable, les arrêts de la Cour des Comptes sont soumis au contrôle de cassation du conseil d'Etat. Cette disposition contient quelque chose d'assez inélégant. Le Conseil d'Etat est composé de très hauts fonctionnaires mais qui, théoriquement ne sont pas inamovibles. Et les juges de la Cour des comptes - car ils sont des juges inamovibles, avec leur robe moirée - sont soumis au contrôle de cassation du Conseil d'Etat. En I848 ce contrôle de cassation était porté devant le tribunal des conflits, c'était un peu mieux au point de vue élégance.

Au cas d'une cassation d'un arrêt de la Cour l'affaire est renvoyée devant une autre chambre de la Cour (on trouvera le dernier exemple de décision du Conseil d'Etat en la matière dans l'arrêt du 11 mars I938, Fighiera, Dalloz, hebdomadaire, I938, p. 424).

Les déclarations et le rapport général.

La Cour des comptes, en outre des arrêts qu'elle rend sur les comptes des comptables, rend des déclarations et adresse un rapport général au président de la République.

Le système des déclarations a été complètement transformé par la réforme récente de la comptabilité.

Ces documents sont essentiels pour éclairer l'op

Source : BIU Cujas

nion sur la gestion des deniers publics. Ils sont la base du contrôle parlementaire des comptes.

Contrôle parlementaire des comptes.

Contrôle parlementaire des comptes.

Les comptes de la nation sont apurés par les représentants de la nation. Pratiquement, c'est le Parlement qui, par la loi des comptes, approuve l'ensemble de l'exécution du Budget, Mais le rôle du Parlement en cette matière est un simple entérinement de la déclaration générale de conformité.

Le vote de la loi des comptes

Le Parlement ne s'intéresse pas aux comptes. La démocratie ne s'intéresse pas à ses comptes, c'est un fait, ce qui est passé est passé, on n'en parle plus, voilà l'esprit des Chambres. Il en résulte que la loi des comptes est votée au milieu de l'inattention générale, pas même à main levée. Le président dit: "Vous êtes appelés à statuer sur les comptes de telle année. Pas d'opposition? adopté. "Personne n'y fait attention.

Il en était différemment sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, parce que sous la Restauration et la Monarchie de Juillet les chambres représentaient des contribuables à 300 francs sous la Restauration, à 200 francs sous la monarchie de Juillet et étaient choisis parmi les contribuables à I.000 frs. sous la Restauration et à 500 francs sous la Monarchie de Juillet. Il en résultait que ces contribuables voulaient savoir ce que l'on avait fait de leur argent. Alors ils épluchaient les comptes. Tandis que maintenant; I° la Chambre vote au milieu de l'inattention générale, et 2° il y a à la Chambre, pour préparer la loi des comptes, une commission, dite des comptes définitifs, qu'il ne faut pas confondre avec la commission de comptabilité.

La commission de comptabilité, c'est celle qui s'occupe du budget de la Chambre. C'est notamment le grand rôle de la commission de comptabilité de prendre l'initiative des augmentations de l'indemnité parlementaire, et c'est une décision de la commission de comptabilité qui, avant la dernière augmentation de l'indemnité parlementaire à 82.500 francs, avait attribué à chaque député 600 francs par mois pour ses travaux de secrétariat. Par conséquent, la commission de comptabilité, c'est une commission importante à la Chambre. Ce n'est pas une grande commission permanente.

La commission des comptes définitifs

Tandis que la Commission des comptes définitifs c'est la commission qui a pour objet de préparer la loi des comptes. C'est une des vingt grandes commissions mais c'est une commission à laquelle personne ne demande à aller, on y va parce qu'il faut avoir

Source : BIU Cujas

deux commissions et qu'il faut que cette commission existe.

Cette commission des comptes elle-même examine très superficiellement le travail qui lui a été présenté par la Cour des Comptes. La Cour des Comptes fait une déclaration de conformité du compte général des finances. Elle déclare que le compte général qui lui a été présenté par l'Administration des finances, est bien exact.

Voilà le rapport de M. Xavier Vallat du 3 Décembre 1937: "Conclusions: "La déclaration générale de la Cour des Comptes sur la situation définitive de l'exercice 1931-1932 a été prononcée en audience solennelle le 24 Juin 1937. Cette déclaration n'appelant aucune observation, votre commission des comptes définitifs, et des économies, vous demande d'approuver tel qu'il est présenté par le gouvernement, le projet de loi portant réglement définitif de l'exercice 1931-1932".

Nous n'avons rien à dire, et on n'a jamais rien à dire, et c'est la loi. On pourrait supprimer cette loi de comptes sans qu'il y ait beaucoup de changement, mais c'est le principe. Seulement, cela fait beaucoup de papier parce qu'il y a un rapport sur la comptabilité de chacun des ministères, puis il y a un rapport général, puis tout recommence au Sénat.

Le rapport public de la Cour des comptes

Rapport public - La Cour des comptes présente chaque année un rapport public. C'est un document de contrôle de premier ordre. C'est le couronnement de ce très minutieux travail de vérification de la Cour des Comptes. Il est adressé au chef de l'Etat, et Bonaparte entendait que par ce rapport public lui arrivassent tous les renseignements nécessaires sur la gestion des finances publiques. Depuis la loi du 12 Mars 1936, ce rapport est déposé à la Chambre en même temps qu'il est remis à M. le président de la République.

Ce rapport est un document du plus haut et même du plus passionnant intérêt. Il montre avec la certitude de l'authenticité et de l'impartialité, le gaspillage des deniers publics, tellement énorme qu'on aurait peine à y croire. La chose extraordinaire, c'est que, du moment qu'il y a des journalistes, ils ne s'emparent pas de ce rapport, qui appartient au public pour documenter leurs articles.

Pendant de longues années, le rapport public était représenté par un important volume in 4° non destiné au public et que le simple particulier avait des difficultés à se procurer, mais à l'heure acuelle, il est inséré au Journal Officiel et chacun peut donc se le procurer pour un prix minime (1 fr.)

C'est la quatrième Chambre, qui joue le principal

Source : BIU Cujas

rôle dans la rédaction du rapport.

Exemples d'irrégularités relevées par la Cour des Comptes dans ses rapports.

Voici, par exemple, la comptabilité vérifiée en 1936. Aux colonies, quand il y a une entreprise, on apprécie en gros combien coutera la main d'oeuvre et l'administration verse immédiatement à l'entrepreneur le total des salaires qu'il devra payer, et si l'entrepreneur ne dépense pas toute cette somme, le reste est bénéfice pour lui. Voilà 100 millions de salaires que vous aurez pour construire un chemin de fer, vous en avez dépensé 40, les 60 qui restent sont pour vous. La Cour des Comptes cite une entreprise qui, en trois ans, a réalisé de ce seul chef un bénéfice de 60 millions. On appréciait en gros, on ne dépensait pas tout et le reste était pour l'entrepreneur.

Il y a un désastre à la Martinique. On envoie un architecte pour reconstruire, architecte savant, compétent, qui construisit des églises, des magasins, des maisons; des mairies, des hopitaux. Il avait droit à une rémunération de 5 % sur les travaux, rémunération normale des architectes. Mais il s'est fait garantir pour 10 millions de travaux et 2 millions d'honoraires en 4 ans. Or, on n'a pas eu besoin de ces 10 millions de travaux. Il s'est adressé au Conseil d'Etat et a dit: "On m'avait promis 5 % sur une somme déterminée, ces 5 % devaient me procurer 2 millions, je n'ai touché que 1.400.000 francs, on doit me donner 600.000 francs ". Et on lui a donné 600.000 frabos pour travaux non faits.

En 1925, un secrétaire de mairie de la banlieue prévoyant, parce qu'il était au courant des travaux municipaux, achète un terrain pour 863.000 francs. Il a revendu à la commune, dont il était secrétaire de mairie, le tiers de ce terrain pour 1.375.000 francs.

A Toulouse, la ville a besoin de terrains. Que peut faire une municipalité pour acheter un terrain? On va trouver les propriétaires: "Vendez-moi votre terrain. Vous ne voulez pas me vendre votre terrain. Je vous exproprie." Que fait la ville de Toulouse? Elle traite avec une société immobilière, créée pour la circonstance. La Société immobilière achète un premier terrain 490.000 francs et le "refile" immédiatement, il n'y a pas d'autre mot, à la Ville de Toulouse pour 1.357.000 francs. Quant au second terrain, elle l'a acheté pour 540.000 francs et l'a revendu à la Ville de Toulouse 1 million. C'est 50 % de bénéfice. Nous ne disons rien de plus que la Cour des Comptes, mais la Cour des Comptes nous apprend cela.

Dans les comptabilités vérifiées en 1937, rapport publié vers le mois de septembre 1937, nous voyons que l'administration de la marine se désintéresse des travaux exécutés par les arsenaux pour les besoins de particuliers. Un particulier devait pour des travaux exécutés dans les arsenaux de l'Etat 1.500.000 francs, l'administration de la marine n'a jamais réclamé ces 1.500.000 francs. Quand la Cour des Comptes est arrivée, la société était morte et c'était fini.

Au ministère des affaires étrangères, quantité d'irrégularités notamment par le haut commissariat français en Syrie et au Liban, sans crédit spécial, sans pièces justificatives, des dépenses sont faites.

Au Ministère du commerce également, la Cour des Comptes remarque que les caisses occultes ne cessent de fonctionner. Un des plus hauts fonctionnaires de cette administration a disposé irrégulièrement de fonds mis à la disposition du ministère du commerce, par la Chambre de Commerce de Paris, par le Comité des Conseillers du Commerce Extérieur. Ces fonds étaient destinés à l'organisation de la mobilisation industrielle aux travaux de révision du tarif des douanes, à la surveillance des marchés réglementés, à l'aménagement de locaux au ministère. Lorsque la Cour des Comptes a fait des observations, le ministère du commerce a opposé la résistance la plus énergique. Il y avait gestion occulte, il y avait appropriation d'indemnités, la Cour a commencé de se plaindre de ces irrégularités. N'obtenant pas satisfaction, elle est allée plus loin. L'intéressé a été déclaré comptable occulte, il a été mis en débet, il a dû reverser les sommes qu'il s'était appropriées. Le comptable occulte a soumis l'arrêt de la Cour des Comptes au Conseil d'Etat statuant comme juridiction de cassation. Il a été définitivement débouté. (11 Mars 1938 Dalloz Hebdomadaire 1938 p. 424).

Pour les comptabilités d'Alsace et de Lorraine, l'opération d'échange des monnaies allemandes appartenant aux populations des départements recouvrés, il y avait une créance de 3 millions de marks, cette créance a été renouvelée en bons du trésor allemand au moment même de la chute du mark, et en marks, de sorte que ces 3 millions ont laissé dans la Caisse de l'Etat 300 francs.

Il y a une pratique que dénonce la Cour, c'est celle des avances à régulariser; on dépense sans crédit, sans autorisation, puis, quand c'est fait, quand l'argent est bien parti, on se tourne vers les autorités compétentes et on leur demande: couvrez-moi

Source : BIU Cujas

un crédit. La Cour des comptes signale quelques erreurs notamment dans les comptes relatifs à l'emprunt Kreuger une erreur de I.750.000 francs. Aucune comptabilité sur les versements faits par l'Allemagne au titre des réparations.

En ce qui concerne les prestations en nature effectuées par la loi, il y a eu en 1928, l'exécution du canal de la Moselle. L'Etat a donné à la société qui exécutait ce canal I50 millions, et l'Etat ne s'est réservé aucun contrôle. C'est la cour des Comptes qui le dit.

Il y a eu des ravagesincontestables causés dans la région du Tarn. Il y a eu véritablement des inondations effarantes, causées, on ne sait par quoi. Il y a eu des pluies torrentielles qui ont fait que le Tarn et ses affluents sont montés de 20 mètres. Le Parlement dans un geste de solidarité nationale, vote un milliard pour faire des avances recouvrables, c'est à-dire pour prêter aux sinistrés de quoi réparer leurs maisons, mais le principe, c'était que les sinistrés devaient rembourser quand ils pourraient les allocations gratuites n'étant qu'exceptionnelles. Or, 97 % des fonds distribués ont été distribués à titre d'allocations gratuites. On s'est bâti de belles fermes, et il n'y a eu d'avances recouvrables que pour 20 millions. 20 millions sur I.000 millions !

Il y a aussi les irrégularités relevées par la Cour en ce qui concerne les avances consenties par le Trésor à des établissements bancaires et industriels. C'est ce système du renflouement qui est quelque chose de bien extraordinaire. Voilà un établissement qui fait faillite. Vous êtes un petit établissement. Tombez. Vous êtes un gros établissement. L'Etat arrive avec toutes ses ressources. Qu'est-ce qui en résulte? Encouragement à gaspiller, l'Etat est là pour payer. 9I0 millions à la Banque d'Alsace et de Lorraine, 2.075 à la Banque Nationale de Crédit.

La Cour des comptes se plaint qu'aucune mention de ces prêts ne figure dans les comptes de la caisse centrale du Trésor. Cependant cet argent est sorti. Aucune trace et c'est près de 3 milliards. La Cour des Comptes se plaint en outre que l'Administration lui ait refusé communication des conventions passées entre l'Etat et ces établissements. Nous donnons l'argent et la Cour des Comptes elle-même ne peut pas savoir à quelles conditions. Vous comprenez combien tout cela est grave. Vous savez ce que disait le baron Louis: le ministre des Finances est le dogue sur la caisse.

Nous sommes dans une situation tragique au point

Source : BIU Cujas

de vue financier et voilà le désordre qui existe.

En 1931, on a acheté des moteurs d'avion 150.000 francs l'un, payés au moment où la caisse est arrivée dans le dépôt, puis 3 mois après chacun de ces moteurs a été vendu 3.000 francs, sans que la caisse ait été ouverte.

Par conséquent, nous avons une administration, qui a besoin véritablement d'être revivifiée. Il faut un esprit comme celui que Bonaparte avait apporté. Il faut lui dire; "Vous ne dépenserez que ce que vous pouvez dépenser". Nous ne sommes pas dans une situation à laisser aller tout ce gaspillage.

Ce sont les observations de la Cour des Comptes qui ont mis en lumière les abus qui ont amené la réforme profonde de l'administration de Marseille et de Paris. Mais ce sont là des domaines un peu brulants pour ce cours.

Le budget de la Cour des Comptes

Le budget de la Cour des comptes est inséré au budget du ministère des finances. Il y a 11.078.403 francs pour le traitement du personnel; 285.680 francs de supplément au traitement du personnel (à raison de missions) et enfin 342.500 francs pour le matériel.

Source : BIU Cujas

TROISIEME PARTIE

RECETTES DE L'ETAT

Ne seront étudiées dans cette partie que les ressources perçues par l'Etat à titre définitif. Quant aux recettes provenant d'un emprunt, c'est-à-dire que l'Etat ne perçoit qu'à la condition de les rendre, on en a rencontré certaines catégories à propos de la Trésorerie, on étudiera les autres avec la dette publique.

Source : BIU Cujas

Titre Premier

LES RECETTES DE L'ETAT AUTRES QUE L'IMPOT

Un article de la loi de finances autorise chaque année la perception des recettes.

Toute recette doit être autorisée par une loi On considère en général cette règle par rapport à l'impôt, mais elle s'applique à toutes les recettes quelles qu'elles soient. L'Etat ne peut pas toucher le prix d'une boite d'allumettes ou d'un paquet de tabac s'il n'en a pas reçu par la loi une autorisation, qui n'est valable que pour une seule année. Y a-t-il donc chaque année une grande discussion pour l'ensemble des recettes? Non, il y a chaque année, un article de la loi de finances, qui autorise les recettes qui sont prévues dans un état annexé à la loi de finances: "Art. 2 de la loi du 31 Décembre 1938: "Continuera d'être faite pour l'exercice 1938, conformément aux lois existantes la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi".

Par conséquent, une récette quelconque, si elle était oubliée dans l'état B, ne pouvait plus être réalisée. Cette méthode est assez curieuse, puisque en somme il n'y avait pas de discussion de l'état B. La Chambre ne votait pas l'état B. Cet état B n'est pas renouvelé chaque année. On se borne à ajouter les nouvelles recettes aux anciennes.

Le budget de 1940 apporte sur ce point une innovation qui est commentée dans l'exposé des motifs: désormais la loi de finances ne renvoie plus à l'état

Cet état existe toujours, mais le renvoi n'a plus lieu. Il est dit: "Le vote annuel des impôts est une des prérogatives essentielles du Parlement et il est indispensable que l'autorisation de percevoir soit donnée par une disposition législative, mais si cette disposition précise que la perception des impôts et revenus publics serait faite conformément aux lois

Source : BIU Cujas

et décrets existants, la formule se suffit à elle-même. Telle est la raison pour laquelle nous croyons devoir vous proposer cette modification à la contexture usuelle de la loi de finances".

L'art. 2 ajoute que la perception des impôts directs et indirects continuera à être opérée pour 1940 conformément aux lois et décrets en vigueur. Puis vient l'état B, avec 283 articles. Par conséquent, cette réforme solennellement annoncée dans l'exposé des motifs consiste à supprimer le renvoi à l'état B annexé à la présente loi. On a ainsi allégé la loi de finances.

On lit dans l'état B, pour cette année 1939, §. 3 N° I: revenus et produits autorisés: péages sur les ponts, loi du 14 Floréal an X. "Or il n'y a plus de ponts à péages, mais en cas qu'on rétablisse les ponts à péages, l'administration prévoyante maintient cet article. On lit ensuite: "Bacs et passages d'eau, loi du 6 Frimaire an VII."

Les recettes autorisées

Recettes autorisées: Elles sont classées par le budget sous 5 paragraphes remplissant dans le rapport général 54 pages de fine impression. Le professeur a compté 365 recettes en 1939. C'est encore pour nous l'occasion de constater qu'un cours de finances doit s'en tenir aux sommets.

Les cinq rubriques sont les suivantes:

§. I - Impôts et revenus,

§. 2 - Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat. §. 3 - Produits et revenus du domaine de l'Etat. §. 4 - Recettes d'ordre avec deux catégories. I° - Recettes en atténuation des dépenses et 2° recettes d'ordre proprement dites. §. 5 - Produits divers du budget. Nous devons nous arrêter tout spécialement sur l'impôt, mais il faut savoir tout de même que l'Etat a d'autres ressources. En réservant l'impôt pour une étude approfondie, nous trouvons les recettes suivantes:

Ressources de l'Etat autres que l'impôt

I°.- Produits des monopoles. Les monopoles donnent des résultats considérables, qui sont notamment mentionnés dans la réponse qui a été faite le 2 Juillet 1936 à M. Joseph Rossé député.

6- I-Produits des monopoles.

Ici, ouvrons une parenthèse; une des caractéristiques de notre législation fiscale, c'est son extrême complication. Il y a 365 recettes, et en outre 200 impôts, des impôts qui changent perpétuellement, de sorte que payer est pour un contribuable chose difficile, il ne lui est pas toujours facile de savoir ce qu'il doit.

Il existe un moyen très simple d'avoir la position officielle de l'administration sur une question

Source : BIU Cujas

fiscale, c'est la question écrite, un député écrit sommairement sa question, la remet au Bureau de la Chambre et le ministre doit répondre dans les huit jours par réponse au Journal Officiel. De sorte que les réponses au Journal Officielle qui sont quotidiennes sur les questions fiscales, nous donnent la position de l'administration sur des difficultés d'interprétation.

Le monopole des allumettes a donné en 1935 254.971.926 francs en produit brut et en produit net: 185.308.879 francs.

Le monopole des tabacs institué en 1810 par Napoléon ne donnait sous le Premier Empire que 80 millions. En 1926 il a donné 3 milliards, en 1937, 4 milliards un quart. En 1938 5 milliards 180 millions

Il faut naturellement tenir compte en regardant ce tableau séduisant de ce fait que les francs de 1810, de 1926 et de1938 n'ont pas la même valeur. Mais il indique néanmoins que le zèle des fumeurs à remplir les caisses de l'Etat va toujours en augmentant. En 1938, les Français ont fumé plus de kilos de tabac qu'en 1937 (51.373.434 au lieu de 51,197.380). Dans cette somme les cigares ne figurent que pour 693.394 kilos, tandis que le scaferlati compte pour 29.514.03

Le monde dépense en tabac environ 600 milliards par an, deux fois le revenu total de la France, le décuple de notre budget ordinaire. Les Etats-Unis ont 898.000 hectares plantés en tabac, les Indes 556.000 hectares.

L'Angleterre achète 110 tonnes de tabac chaque année. Les Anglais dépensent annuellement 36 milliards en tabac. C'est depuis la guerre de Crimée que le tabac ayant été distribué aux troupes on a vu son usage se généraliser.

Le tabac est en Egypte le régulateur du budget: "Jusqu'à un certain point le tabac a joué dans les finances égyptiennes le rôle que joue l'income tax dans les finances britanniques. En Grande Bretagne, un chancelier de l'Echiquier, qui se trouve en présence d'un grave déficit, arrive à joindre les deux bouts en ajoutant un penny ou le cas échant un schilling à l'Income tax. En Egypte, un dollar de plus par kilogramme de tabac constitue le meilleur moyen de faire face aux augmentations de la dépense". (J.J. Craig, Les Finances Publiques de l'Egypte. Egypte contemporaine. Janvier 1930). Le tabac égyptien est à 800 % de sa valeur marchande.

Affectation des produits des monopoles.Résul-

Ajoutons tout de suite que le produit de ces monopoles est affecté à la Caisse de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la

Source : BIU Cujas

dette publique. Ici se pose une question de doctrine financière et fiscale sur laquelle nous aurons à revenir dans la suite. On dit dans certains secteurs de l'opinion publique: Voyez les résultats admirables des monopoles et par conséquent de la gestion par l'Etat: un monopole géré par l'Etat donne plus de 5 milliards de recettes annuelles, de recettes nettes.

C'est un point qu'il faut étudier de près, parce qu'on peut se demander si en supprimant le monopole et en établissant une contribution indirecte, un impôt sur le tabac, on n'arriverait pas à des résultats au moins aussi avantageux, comme cela existe en Angleterre, en Belgique, en Egypte. Dans tous les cas, il ne faut pas exagérer l'excellence des monopoles, et il serait imprudent de généraliser le système. Si les assurances ne sont pas encore monopolisées, c'est qu'il y a sur les assurances des impôts tellement formidables qu'on se demande comment le monopole arriverait à produire des résultats équivalents.

Lorsque les compagnies présentent leurs quittances annuelles de primes, elles tiennent à faire l'instruction du client; "Il y a tant pour l'impôt, il y a tant pour la Compagnie". De sorte que l'Etat qui n'est pas assureur gagne beaucoup plus que s'il était lui-même un assureur et s'il avait la moindre responsabilité.

Certains marchands d'essence ont voulu imiter les compagnies d'assurances: ils avaient affiché auprès de leurs pompes: " Tant pour l'impôt, tant pour le marchand d'essence". Ils se sont vus contraints d'enlever ces affiches qui constituaient en somme ce délit assez indéterminé d'atteinte au crédit public.

Les produits et revenus du domaine de l'Etat

2° Les produits et revenus du domaine de l'Etat.

§ I - Produits du domaine autre que le domaine forestier. Produits de toute nature du domaine public, fluvial, maritime et terrestre. Par exemple, dans le domaine fluvial, l'Etat afferme la pêche au filet. Dans les fleuves, chacun peut pêcher à la ligne, mais celui qui veut pêcher à l'épervier en afferme le droit, c'est un revenu de l'Etat.

On coupe un arbre sur une route, on la vend. Après 18 démarches, on est autorisé à vendre un arbre qui vaut 12 francs et quand on arrive pour le prendre, l'arbre a été volé.

Produits des aliénations d'objets mobiliers, et d'immeubles, successions en déshérence... Un individu meurt sans héritier, l'Etat s'empare de sa

succession. Confiscations pour intelligence avec l'ennemi. Droit de touage. Péages sur les ponts. Pêche franc bord. Utilisation de l'énergie hydraulique. Produits et revenus du domaine de l'Etat. Participation de l'Etat aux bénéfices des concessions de mines.

§ 2 - Produits du domaine forestier. Produits des eaux et forêts. Les forêts domaniales. Domaine royal antérieur à 1668. Anciens domaines souverains réunis postérieurement à 1669. Bois ecclésiastiques réunis à ceux de l'Etat par les lois du 2 novembre 1789. Taxation des dunes sur le littoral maritime. Rasement de montagnes. Acquisitions diverses à titre de crédits inscrits etc...

Les recettes d'ordre

3° Les recettes d'ordre. Ce sont des recettes qui figurent au budget de l'Etat en vertu de la règle de l'universalité, mais qui n'entrent jamais dans la caisse du Trésor, étant immédiatement dépensées sur place en vue de dépenses déterminées, effectuées en général par celui qui opère la recette. Le cas typique est celui de la pension des pensionnaires dans les lycées. L'économe perçoit le prix de la pension et s'en sert pour l'entretien des pensionnaires. Il y a beaucoup de désordre dans les recettes d'ordre.

4° Produits divers du budget. Enfin on rejette dans un dernier paragraphe, le paragraphe 5, tout ce qui n'a pu être classé dans les paragraphes précédents. Il en résulte un assortiment assez hétéroclite. On y trouve notamment au titre du ministère de la guerre, les produits des prises sur l'ennemi (instruction du 2 mars 1928). Ce n'est pas évidemment sur ces recettes que l'on compte pour combler le déficit.

On y trouve le produit de la loterie nationale. C'est une très vieille institution qui a été introduite en France en 1533 par François Ier, préoccupé surtout d'éviter l'évasion à l'étranger, et notamment à Gênes des souscriptions des joueurs. L'Ancien Régime s'est servi de la Loterie à intervalles irréguliers. Toutes les loteries ont été supprimées par la Convention du 18 Brumaire de l'an II " parce qu'elles étaient un fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère, et le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité". On continua, bien entendu à jouer, mais sous le manteau, et à s'intéresser aux loteries étrangères bien qu'elles eussent été également prohibées.

Mais, les fonds venant à manquer, la Convention organisa par décret du 29 Germinal an III, des "loteries internationales de maisons, meubles et effets"

Source : BIU Cujas

Elle voulait se débarrasser par ce moyen des biens nationaux situés dans les villes. Les billets étaient de 50 et de 100 livres.

Le Directoire rétablit la Loterie en France en prenant pour modèle la loterie italienne à 90 numéros, mais à deux classes seulement (simple et déterminée).

Par la loi du 9 Vendémiaire an IX, il fut installé trois tirages par mois, on installa des roues à Paris, Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Bruxelles. Une sixième roue fut créée à Hambourg, lorsque cette ville devint sous le Premier Empire le chef-lieu du département des Bouches de l'Elbe.

La loterie nationale continua de fonctionner sous la Restauration et les premières années de la Monarchie de Juillet. Elle fut supprimée par une loi du2I Mai I836, sous prétexte d'immoralité. Près d'un siècle plus tard l'Etat l'a rétablie, on sait qu'elle a trouvé la faveur du public; un décret-loi avait supprimé la loterie nationale pour des motifs analogues à ceux de la Convention. Un nouveau décret-loi du 22 avril I939 l'a rétablie.

Sommes que fait rentrer l'agence judiciaire au Trésor

Parmi les produits divers du budget, se trouvent les sommes que fait rentrer l'agence judiciaire du trésor. Cette agence ne fait pas rentrer les dettes d'impôt; Mais elle fait rentrer les obligations les plus diverses (comptables ayant détourné, recettes en debet, intérêts et frais des avances à l'industrie ou aux victimes des sinistres etc...) classées par elle sous 52 sections, le tout représentant 4 alinéas au budget.

Les restitutions anonymes

Parmi les produits divers du budget, signalons les restitutions anonymes. Le Trésor reçoit des sommes de gens qui disent: " J'ai causé autrefois un dommage à l'Etat, je répare. " Ce n'est pas illusoire. Il y a des gens qui rendent. La courbe des restitutions indique d'ailleurs une crise de la conscience, les restitutions anonymes aux recettes vont en diminuant.

En I923, 2.957,495 Frs 79 centimes, par conséquent les restituants avaient compté au plus juste puisqu'ils ont rendu les centimes.

Année I924: I.75I.057 Frs 52 centimes.

En I928 I.527.292 Frs 7I centimes. Nous trouvons en I935 I27.I93 Frs 67 centimes, et année I936: I79.955 Frs 38 centimes.

Cette recette pittoresque va en diminuant. Y a-t-il moins de fraudes ? Y a-t-il moins de conscience?

Rappelons une restitution, qui n'était pas anonyme, qui a été marquante dans l'histoire: "Monsieur Gendre" Wilson, député de Loches, gendre de Jules

Source : BIU Cujas

Grévy Président de la République, le premier gendre de France, avait ouvert au Palais de l'Elysée, un comptoir de décorations, il vendait la légion d'honneur au mètre.

En ce temps lointain (I88I) les députés payaient les timbres de leurs lettres, Wilson se servait du petit cachet rouge du Président de la République. C'est dans ces conditions que, poursuivi pour trafic de décorations, il écrivit le 3I Octobre I887 la lettre suivante au ministre des finances: " Puisqu'on me conteste avec tant de persistance et d'acrimonie le droit que je crois avoir eu de laisser mes secrétaires user de la griffe de la présidence pour des correspondances relatives le plus souvent à des demandes de secours, de dons, d'emplois et d'avancement et autres analogues, j'ai l'honneur de vous envoyer une somme de 40.000 francs, très supérieure au montant des affranchissements de ma correspondance de toutes sortes pendant mon séjour à l'Elysée".

Voilà une recette, qui peut être justement qualifiée d'extraordinaire.

On lit au Journal Officiel du 15 Octobre I938: Restitutions anonymes du Trésor.

Relevé complémentaire des versements effectués en Juillet I938: Il a été versé à titre de "restitution au Trésor" les sommes suivantes:

I.500 francs versés dans le département de la Somme, récépissé N° 32.786, en date du 20 Juillet I938.

200 francs versés dans le département de la Gironde , récépissé N° 37.729 en date du 13 juillet I938, dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Relevé complémentaire des versements effectués en août I938.

Il a été versé à titre de "restitution au Trésor"; 2500 francs versés dans le département de la Somme, récépissé N° 33.I46 en date du 18 août I938, dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Versements de septembre I938:

Il a été versé à titre de "restitution au Trésor"; 2860 francs versés dans le département du Maine et Loire, récépissé N° 34.933 en date du 12 septembre I938. 3000 francs versés dans le département de la Seine Inférieure , récépissé N° 37.240 en date du 27 Septembre I938.

200 francs, versés dans le département de la Somme, récépissé N° 33.3I4 en date du 2 Septembre I938.

I.589 Frs 60 versés à la caisse centrale du

Source : BIU Cujas

Trésor Public.

I° Récépissé N° I03.827 de 50 francs, en date du 8 Septembre I938.

2° Récépissé N° I04.75I de I529.60 en date du 12 septembre I938, dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Dons et legs en faveur des oeuvres d'assistance

Les dons et legs en faveur des oeuvres d'assistance.

La valeur des dons et legs faits pendant l'année I937 en faveur des départements et des communes des oeuvres d'assistance et d'instruction, des collectivités publiques, des mutilés de guerre, des offices publics, d'habitation à bon marché et des établissements scientifiques a atteint I45.643.264 frs pour I40 dons et 946 legs.

Le montant des libéralités a été l'an dernier supérieur à celui des trois années précédentes, mais inférieur à celui de l'année antérieure.

En effet, on avait enregistré en I936, I26 dons et I073 legs d'une valeur totale de I26.307.568 francs.

En I935, on avait enregistré I40 dons et 946 legs d'une valeur totale de II3.389.670 francs.

En I934, II3 dons et 1189 legs d'une valeur totale de 99.792.548 francs.

Mais en I933 on avait compté I07 dons et 9I8 legs d'une valeur de 25I.544.925 francs.

Dans le total des libéralités aux établissements publics de tout ordre, effectués du Ier janvier au 3I Décembre I937, les meubles représentent I24 millions I85.II3 francs, et les immeubles 2I.558.I5I frs.

Les bénéficiaires en I937 des IO86 dons et legs réunis en meubles ou immeubles se répartissent ainsi (en milliers de francs nombres arrondis).

dons et legs réunis:

Bénéficiaires Nombre Meubles, immeubles ensemble

I° Dons et legs exempts de droits

Bénéficiaires	Nombre	Meubles	Immeubles	Ensemble
Départements	29	886	I699	2585
Communes	338	I8.852	4359	I8.2II
Etab. publics hospitaliers	2I8	42.682	4285	46.968
Bureaux de bienfaisance	I24	4I34	948	508I
Totaux:	709	6I.554	II.29I	72.845

Source : BIU Cujas

2° Dons et legs soumis à la taxe de I0.80 %.

	Nombre	Meubles	Immeubles	Ensemble
Etablissements publics charitables.	243	56.799	8325	65.I24
Sociétés de secours mutuels associations d'étudiants etc.	98	3677	I620	5297
Sociétés d'instruction et d'éducation populaire	9	I63	"	I63
Mutilés de guerre	14	I46	I82	328
Habit, à bon marché	"	"	"	"
Etab. scientifiques	13	I746	I40	I886
Totaux:	377	62.53I	I0.267	72.798

On remarquera qu'en I937 l'Etat n'a reçu aucun don, pas plus qu'en I936, alors qu'en I935 il avait reçu un don de 5.785.000 francs, dont 300.000 en immeubles, le reste en meubles.

Ce sont les communes qui, en I937, ont reçu le plus grand nombre de dons ou legs: 338 pour une valeur de I8.2I0.97I francs, mais si les établissements publics charitables n'ont reçu que 243 dons et legs, le montant s'en est élevé à 65.I23.635 francs.

Les droits perçus sur diverses libéralités non exemptes de droits, effectuées en I937 se sont montés à I.292.29I francs (contre 4.I8I.528 francs, en I936, .930.033 en I934, 2.308.602 francs en I933), dont 96.236 francs pour les dons et 1 million 96.060 pour les legs.

Rappelons que la loi du 16 avril I930 a dispensé de tout droit de mutation les dons et legs en faveur de l'Etat, des départements, communes, établissements publics hospitaliers, et bureaux de bienfaisance, les dons et legs aux autres établissements publics restant passibles du droit de 9 % en principal (I0.80 décimes compris).

Il faut bien mentionner les dons et legs parmi

Source : BIU Cujas

les recettes de l'Etat, en constatant tout de même qu'en I936 et en I937 l'Etat n'a reçu aucune libéralité.

Recettes accidentelles à différents titres

Il est enfin une recette prévue au budget par un alinéa général ainsi rédigé: "Recettes accidentelles à différents titres". On peut faire entrer sous une définition aussi générale les bénéfices que l'Etat retire de la dévaluation. On peut aussi y faire entrer les dons que l'Etat reçoit notamment ceux qui sont envoyés par de braves gens au ministère des finances pour contribuer à la défense nationale. Ces dons sont d'ailleurs retransmis par lui à la Caisse autonome de la défense nationale. Les journaux mentionnent ces libéralités.

Les recettes autres que l'impôt tiennent une grande place dans le budget, puisque l'impôt permet environ de faire face à la moitié des dépenses. Mais l'étude de ces recettes dépasse le cadre de ce cours.

Notons que les dépenses de l'Ancien régime étaient principalement couvertes par le produit du domaine, accessoirement seulement par les impôts.

Note

Retour en arrière.

Lorsque nous avons commencé le cours I939-I940, nous avons dû donner les renseignements d'après le dernier budget connu. Mais au cours de nos leçons, les documents sur le budget de I940 sont venus à notre connaissance et nous obligent à faire un retour en arrière pour quelques rectifications.

Le chiffre des crédits (services civils) pour I940

Dans ce retour en arrière, il faut signaler que les chiffres indiqués pour le ministère des finances sont déjà périmés. Les chiffres pour I940 sont beaucoup plus élevés. L'ensemble des crédits ouverts est de 79 milliards 259.563.375 francs, mais cela exclusivement pour les services civils, car le budget de cette année s'appelle budget des services civils. C'est donc un budget de guerre.

Pour le budget des finances, le chiffre est de 4I.943.940.266 francs. Cette augmentation résulte en grande partie de l'élévation du coût du service de la dette publique. L'augmentation sur les chiffres donnés plus haut est de 9 milliards 116 millions pour le seul ministère des Finances, et cette augmentation se décompose ainsi Dette publique: 6.286 millions en plus chaque année. Le rapporteur dit que cette augmentation considérable traduit, tout d'abord l'accroissement de la dette publique. Au cours de la dernière année

Source : BIU Cujas

écoulée, le capital de la dette qui atteignait 4I4 milliards au 3I Août I938 est passé à 445 millia en août dernier. Cette augmentation de 3I milliards ne justifie pas une augmentation de 6 milliards 286 millions par an. Le capital de la dette publique s'es donc augmenté dans des proportions bien plus considérables

6 milliards, c'est le service de IIO milliards.

Puis viennent: Dette viagère, I25 millions, dép ses diverses etc...

La troisième partie: Pouvoics publics, rectifie ce que l'on a dit au sujet des dépenses de la Chambre et du Sénat . On avait indiqué l'augmentation de 20 millions environ pour les dépenses de la Chambre et d Sénat sur l'année précédente. Cette année on donne encore 4 millions à la Chambre et 2 millions au Sénat Il est curieux de constater qu'à mesure que les Chambres travaillent moins leurs dépenses augmentent. Les députés sont perpétuellement en vacances. La justification est classique, le projet de gouvernement dit augmentation des dépenses, augmentation des besoins.

Voilà la justification au rapport: les crédits afférents aux pouvoirs publics sont supérieurs de 6 millions à ceux de I939, 4 millions sont accordés à l Chambre des députés et 2 millions au Sénat.

Le livre bleu

En fait de document, voici le livre bleu. On parle souvent de livres bleus sur telle ou telle ques tion. Ce sont les publications émanées du gouvernement. C'est le projet de loi présenté à la Chambre de députés portant fixation des services civils pour l'année I940. Ce livre bleu est imprimé sur papier jaune, à l'Imprimerie nationale, d'une façon très luxueuse. Cette Imprimerie nationale a des ouvriers d'é lite, répartis en deux syndicats, un syndicat communiste et un syndicat révolutionnaire.

Rapport général et rapports particuliers

Voici le rapport général. Les publications de l Chambre des députés sont des livres blancs, imprimés sur mauvais papier à l'imprimerie de la Chambre des Députés, qui n'est souvent qu'un imprimeur quelconque.

M. Joseph Barthélémy a écrit un livre sur "Le travail parlementaire et le système des Commissions" qui est une étude du système des rapports particuliers. Il y a à la Commission des finances un rapporteur général, qui expose l'ensemble et qui rapporte la loi des finances; puis il y a un rapporteur particulier pour chaque ministère ou même dans chaque ministère pour chaque service: il y a un rapporteur des monnaies et médailles, un rapporteur de la Légio d'Honneur etc.. Or, l'usage s'était établi que les rapporteurs particuliers profitaient de l'occasion

Source : BIU Cujas

pour faire imprimer gratuitement des considérations qui leur étaient tout à fait personnelles et dénuées d'ailleurs de toute actualité. Par exemple, le sous-secrétaire d'Etat à la guerre, actuel, M. Ducos était traditionnellement rapporteur du ministère de l'Education nationale. Chaque année, il présentait un rapport extrêmement important contenant les dépenses des Facultés, lycées, et collèges, enseignement primaire mais en outre, un petit volume. Une année la partie personnelle de son rapport était intitulée: Sous l'olivier. M. Ducos faisait une étude de l'importance du latin du grec et des humanités dans les études. L'année d'après, il a fait une étude sur les rapports du sport et de l'éducation intellectuelle. Une autre année: l'état de la poésie au début du XX° siècle, d'où il ressortait que le plus grand poète de tous les temps et de tous les pays était la comtesse Mathieu de Noailles.

Une année précédente le professeur a apporté aux élèves un rapport sur l'éducation sportive: Etat des sports dans le monde, Uruguay, Paraguay, Guatemala, pour arriver à la Finlande, qui était la capitale des sports.

Cette année on n'a plus pour tout rapport, que le rapport général, dans lequel ont été insérées les observations des rapporteurs particuliers: M. Fabien Albertin pour les Finances, le duc d'Audiffret Pasquier pour les Beaux-Arts etc...

Il arrive quelquefois que ces volumes, imprimés aux frais de la Chambre, paraissent ensuite sous la forme d'un volume ordinaire.

Cette année, par conséquent, il y a une excellente innovation, parce que ces rapports paraissent très longtemps après que le budget avait été voté, et étaient de ce chef d'une complète inutilité: il n'y a plus de rapports particuliers.

Les emprunts du Trésor pendant le Ier semestre de 1939

Entre le Ier janvier et le 31 Juillet, le Trésor a fait face à ses obligations au moyen de 29 milliards d'emprunts, qui se répartissent de la manière suivante: Emprunts à la Caisse des dépôts et consignations: 500 millions.

Emprunts émis par la Caisse autonome de la Défense nationale 8.500 millions.

Produit des emprunts extérieurs, diminués du montant des remboursements: 6 milliards.

Les emprunts extérieurs sont les emprunts que l'on contracte en florins à Amsterdam, en livres à Londres, et en dollars aux Etats-Unis.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Bons du Trésor: 3.500 millions,
Rentes 5 % I939: I0.500 millions.

Les titres émis par le Trésor

Il y a lieu encore de signaler que l'énumération que je vous avais donnée des titres émis par le Trésor, Bons ordinaires du Trésor de 75 à I05 jours, bons 3 mois, bons à 6 mois, bons à 18 mois etc.. est changée. Il n'y a plus, à l'heure actuelle, s'appelant Bons du Trésor que les bons ordinaires du trésor à 75 et I05 jours. Quant aux bons ordinaires à 6 mois et à un an, ils s'appellent désormais: Bons d'armement. Les bons de la Caisse autonome de la Défense nationale à 18 mois, ont été supprimés. Dans le court terme, il n'y a donc plus à l'heure actuelle que les Bons du Trésor et les Bons d'armement.

Source : BIU Cujas

Titre II

L'IMPOT

Chapitre I

DEFINITION DE L'IMPOT

L'impôt est la somme d'argent que l'Etat exige par la contrainte des particuliers, afin de pouvoir faire face à une dépense et sans qu'il fournisse immédiatement dans la même opération la contre-partie de ce versement.

Sauf à y revenir dans la suite, reprenons les éléments de cette définition.

Examen des divers éléments de la définition. L'impôt est la somme d'argent

L'impôt est la somme d'argent. Si en effet, l'Etat exige autre chose qu'une somme d'argent, ce n'est plus un impôt, c'est une réquisition, s'il s'agit de meubles et il n'y a, à l'heure actuelle, de réquisitions que pour les besoins de l'armée. C'est l'expropriation quand il s'agit d'immeubles. Il n'y a pas, par conséquent, d'impôt en nature. Il y a sporadiquement des manifestations de gens allant chez le percepteur en amenant avec eux une charrette contenant le blé, qu'ils ne pouvaient pas vendre, ou des barriques contenant le vin qu'ils ne pouvaient pas écouler, et disant au percepteur: "Voilà tout ce que nous pouvons vous donner".

Il y a eu, en sens inverse, aux heures les plus difficiles de la Révolution, l'exigence de la part de l'Etat d'être payé en blé; c'était un expédient pour parer à la dépréciation des assignats. Hors le temps de crise aiguë l'impôt est en argent, non en nature.

Que l'Etat exige par la contrainte

" Que l'Etat exige par la contrainte". S'il n'y a pas contrainte, il n'y a pas impôt, il y a don, (les dons sont permis). Il y a eu plusieurs expériences de contribution volontaire.

Source : BIU Cujas

des particuliers

"des particuliers". Certains auteurs disent que l'impôt est dû par toute personne appartenant à une collectivité politique, que le fait d'appartenir à une collectivité politique entraîne nécessairement l'impôt. L'expression de particuliers, est meilleure, parce que les étrangers, qui résident dans un pays, sont tout de même soumis aux lois fiscales de ce pays (les étrangers résidant en France sont astreints à l'impôt sur le revenu, qui est fixé soit d'après leur déclaration, soit d'après leur loyer).

et sans qu'il fournisse immédiatement la contrepartie de ce versement

" et sans qu'il fournisse immédiatement la contrepartie de ce versement. " Si l'Etat fournit la contrepartie du versement, nous nous trouvons non plus en présence d'un impôt, mais d'une taxe. La taxe représente le service rendu par l'Etat. Par exemple, l'Etat vous rend justice, il vous faut payer immédiatement ce service par les frais de justice, qui sont une taxe. Vous passez un examen, l'Etat vous fait payer une taxe, puisqu'il vous promet un diplôme. Vous présentez un acte à l'enregistrement, l'Etat inscrit l'acte sur ses registres, et lui donne ainsi date certaine. Mais ici en réalité, l'enregistrement fait payer tellement cher que le service rendu est hors de toute proportion avec la somme que l'Etat exige. Par exemple, voilà une vente d'immeuble; on fait payer à l'acheteur 1° la taxe sur la première mutation depuis 1937, 2° La taxe des mutations d'immeuble, de sorte que, par exemple pour une vente d'immeuble, d'un ordre de 150.000 francs, on a à payer 18.000 francs; 18.000 francs pour payer la date certaine, c'est un peu cher

La taxe. Différents types de taxe

Le type le plus parfait de la taxe, c'est le péage. Pour passer sur ce pont on doit payer 25 centimes. C'est d'autant plus le type de la taxe, que l'on n'est pas absolument obligé de passer sur ce pont.

Un autre type de la taxe, c'est celle par laquelle les plaideurs rémunèrent le service de justice. Autrefois, le produit de la taxe allait directement au fonctionnaire (système des épices). Aujourd'hui, il va à l'Etat, qui assure lui-même le traitement aux fonctionnaires, et c'est là ce qu'on appelle la gratuité. La Constituante a proclamé: "La justice est gratuite". Cet axiome signifie seulement que le plaideur ne paie pas le juge, il paie l'avoué. Le plaideur se plaint aujourd'hui des frais écrasants, qui le forcent souvent à renoncer à des créances cependant certaines. Il aimerait mieux payer 5 francs au juge que 50 francs à l'Etat.

Signalons, sauf à y revenir: 1° pour les taxes, l'Etat ne jouit pas toujours du privilège des con-

Source : BIU Cujas

tributions directes ou indirectes, quoiqu'il y ait contestation. Et, 2° la démocratie est hostile au système des taxes. La démocratie veut la gratuité et la gratuité c'est l'art de faire payer les services par ceux qui n'en profitent pas. Par exemple, en matière d'enseignement, il y a tendance à supprimer les taxes d'enseignement pour les basses classes, l'externat est gratuit, et les parents les plus riches n'ont pas le droit de payer. Ce sont les contribuables qui paieront l'éducation des enfants des autres.

Pour en finir avec cette matière très importante de la taxe, disons que la taxe, rémunération d'un service rendu par l'Etat en sa qualité de puissance publique, doit être distinguée de la rémunération des services rendus par l'Etat industriel ou commerçant: taxe postale, billet de chemin de fer, paquet de tabac, vase de Sèvres, tapis des Gobelins.

Les définitions tendancieuses de l'impôt

Les définitions tendancieuses de l'impôt.

Notre définition de l'impôt n'a pas d'autre prétention que d'être fiscale, positive et pratique. D'autres définitions prétendent englober une doctrine de l'impôt, elles veulent le justifier, elles visent surtout des conséquences pratiques sur la manière dont l'impôt va être organisé et réparti.

L'impôt rémunération des services rendus par l'Etat

Autre conception: l'impôt serait la rémunération des services rendus par l'Etat. C'est notamment ce que dit Proudhon: " L'impôt est un échange, dans lequel l'Etat donne des services et le contribuable donne des écus".

Leroy-Beaulieu: "L'impôt tend à faire payer à chacun des particuliers le juste prix des services qu'il reçoit". Par conséquent, il va y avoir une conséquence; juste prix des services qu'il reçoit. Vous avez beau être riche, vous ne recevrez pas plus de services qu'un autre.

Mirabeau: "L'impôt est le prix des avantages que la société procure aux citoyens".

On voit quelle est la conséquence visée par ces définitions. Elles supposent qu'il doit y avoir une proportion entre l'impôt que l'on paie à l'Etat et les services que l'on reçoit de lui. Or l'équivalent n'existe pas et ne peut pas exister.

I° Qu'est-ce qui coûte le plus cher à l'Etat ? Ce sont les pauvres. Ce sont les pauvres qui peuplent les hospices, les hôpitaux, qui reçoivent l'assistance à ses divers degrés des bureaux de bienfaisance, assistance aux vieillards infirmes et incurables, assistance aux enfants, assistance au chômage etc... Or précisément par leur pauvreté, ils sont exonérés des impôts.

Source : BIU Cujas

2° Il s'agit de protection: les riches ne coûtent pas plus cher à protéger que les pauvres. Proudhon, qui avait donné la définition, en marquait lui-même la faiblesse en écrivant: est-ce que la vie et la liberté du riche coûtent plus cher à défendre que celles du pauvre ? Est-ce que l'ordre est plus menacé par les bourgeois que par l'artisan ou le compagnon ? La police a plus à faire avec quelques centaines d'hommes sans travail qu'avec 20.000 gros électeurs. (il écrivait sous le régime censitaire, où seuls votaient les gens qui payaient 200 francs d'impôt. "Est-ce enfin que le gros rentier jouit plus que le pauvre des fêtes nationales, de la propreté des rues, de la beauté des monuments ? Mais quand le riche veut se réjouir, il fuit les mâts de Cocagne..."

Et aussi lorsqu'il s'agit de payer les arrérages de la dette publique, quels sont les services que nous recevons ? Cependant, il faut bien que nous payions. C'est évidemment le résultat d'anciens services. Peut-être aussi est-ce le résultat de fautes, de guerres, qu'on aurait pu éviter etc...

Enfin, la théorie du service rendu aboutirait au régime des taxes. Si on estime que l'impôt est la rémunération d'un service, l'Etat, rendant un service particulier, doit se faire payer. Et au contraire la tendance actuelle est à la disparition des taxes pour que la taxe soit remplacée par l'impôt, qui tombe dans la caisse publique pour payer l'ensemble des dépenses ?

L'impôt prime d'assurance

2° Seconde conception très voisine de la première: l'impôt prime d'assurance. C'est une conception très ancienne, Bodin, le vieux jurisconsulte écrivait: L'impôt est le prix nécessaire de la protection accordée aux particuliers par le souverain. C'est la portion que chaque citoyen donne de ses biens pour avoir la sûreté de l'autre et en jouir agréablement". C'est aussi la définition de Montesquieu.

"C'est une avance pour obtenir la protection de l'administration.." disait Reynal.

Enfin, Emile de Girardin employait lui, l'expression indiquée: "l'impôt est une prime d'assurance payée par tous les membres d'une société appelée nation à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, la protection de leurs intérêts et le plein exercice de leurs facultés".

Cette définition est fausse: la conception de prime d'assurance est fausse, car l'Etat protège, mais il n'indemnise pas. Si l'Etat m'a laissé dépouiller par un voleur, il ne me rend pas ce que le voleur m'a volé. Par conséquent, il n'y a pas de prim

Source : BIU Cujas

d'assurance, puisque je suis obligé d'aller à une compagnie d'assurance pour m'assurer contre le vol. L'Etat laisse incendier ma maison, ma meule de foin, ma meule de paille, mon blé, mais il ne rebâtit pas ma maison, il ne me remplace pas ma paille, mon blé, mon grain. L'Etat me laisse assassiner, il n'indemnise pas ma famille. Par conséquent, il n'y a pas prime d'assurance.

A remarquer surtout les tendances, les intentions de ces définitions. On construit la définition, non par l'observation des faits, mais en vue des conséquences à faire sortir de la définition.

I° C'est la tendance à la proportionnalité, contre l'idée démocratique de la progressivité de l'impôt, et 2° c'est une notion essentielle, la conception de l'impôt, prime d'assurance s'applique à une conception absolument périmée du rôle de l'Etat; la conception de l'impôt prime d'assurance est en relation avec la conception de l'Etat exclusivement gendarme et justicier, l'Etat faisant régner l'ordre, protégeant la sécurité des personnes et la sécurité des biens. Or l'Etat dans les conceptions modernes, sur lesquelles il est impossible de revenir en arrière, fait beaucoup d'autres choses que d'assurer la sécurité; c'est la conception sociale de l'Etat, avec laquelle ces conceptions périmées de l'impôt ne peuvent avoir aucune relation raisonnable.

Chapitre III

TRAITS DOMINANTS DU REGIME DES IMPOTS EN FRANCS.

On va essayer de dégager ici quelques-unes des caractéristiques de la législation fiscale française en temps normal. Le lecteur ne devra pas oublier que la plupart de ces traits ont été accentués, caricaturés par les nécessités inéluctables de la guerre.

Trop de lois, rédigées suivant les méthodes les plus détestables

I° Trop de lois. Il faut retenir ce trait parce qu'il met en lumière l'extrême difficulté d'un exposé d'ensemble du système financier français. Depuis 1919, plus de 40 grandes lois organiques sont intervenues, sans parler des modifications de détail, sans parler aussi des innombrables décrets-lois (le 8 % Daladier, le 2 % Paul Reynaud, la taxe d'armement etc...)

2° Trop de lois rédigées suivant les plus détestables méthodes, qui déshonorent la législation actuelle. Personne ne s'y reconnaît, ni les

Source : BIU Cujas

consommateurs, ni les assujettis, ni l'administration chargée d'appliquer ces textes. Gros abus de la méthode des références, au lieu de dire ce que l'on a à dire, on se réfère à un texte antérieur; ce texte antérieur on ne l'a pas sous la main, on ne le connait pas, il est difficile de le chercher. Les textes qui renseignent les citoyens sur leurs obligations sont des sortes de rébus.

Rédaction obscure, hermétique et surtout fourmillent d'erreurs, de lapsus dont certains sont corrigés ultérieurement. Pour le seul code de l'Enregistrement 16 colonnes d'errata au Journal Officiel. Or quelle est la valeur juridique de l'erratum ? C'est une question très délicate. La Cour de Cassation admet l'erratum s'il s'agit d'une erreur purement matérielle, mais avec le système pratique de l'errata, on corrige intentionnellement et consciemment une législation déjà existante. Certain journal financier a une rubrique: " les errata" il publie au jour le jour les errata qui paraissent au Journal Officiel . C'est une méthode véritablement désastreuse. (v. à ce sujet une thèse de Paris I939).

Ces lois mal rédigées, trop abondantes sont véritablement trop compliquées. La loi du 3I Juillet I925 comptait 323 articles, 9 décrets en date des 2I, 26, 27 et 28 décembre I934 ont codifié cette cohue de nos lois fiscales. C'est l'oeuvre de M. Germain-Martin, il faut lui en être reconnaissant.

3590 articles précisent nos obligations fiscales envers l'Etat, 3590 articles, par conséquent I300 et quelques de plus que le code civil.

Ceci n'est rien. On peut imaginer que nous prenons ce code et que nous lisons ces 3590 articles en nous disant: " Je vais savoir ce que je dois, je n'ai qu'à lire ces 3590 articles. Après tout, il n'y a que 875 pages in-octavo". Mais, dès le lendemain, modification. Du Ier janvier I935, à décembre I937, 933 articles de ces codes ont été remaniés, modifiés, aggravés etc... Il semble qu'on le fasse à plaisir. Le contribuable, qui veut vérifier le calcul de ses impôts, se livre à un travail tout à fait ardu et inutile, attendu qu'il est sûr de se tromper.

Nous avons des contributions, qui sont établies par l'application d'un coefficient, avec 5, 6, 7 décimales etc...

Source : BIU Cujas

DIVERSITE DES REGLES FISCALES, D'APRES LES DIVERS IMPOTS

La prescription

Il n'y a pas une législation commune aux divers impôts. Les règles de la prescription sont extrêmement compliquées: le Trésor dispose de beaucoup plus de temps pour réclamer au contribuable que le contribuable pour se faire payer par le Trésor. L'enregistrement dispose suivant les cas de 12 mois, de 3 ans, de 10 ans, de 20 ans. Les contribuables peuvent se voir opposer des prescriptions de deux ans, 5 ans, d'un an etc...

Les pénalités

Les règles des pénalités des amendes sont d'une complication étrange: amendes fixes, amendes variables, demi droits, en sus, droits en sus, doubles droits en sus, quintuples droits etc.. En outre, certaines de ces peines sont prononcées par l'administration, d'autres ne peuvent être prononcées que par le juge, certaines de ces amendes peuvent être réduites ou remises, les autres ne sont susceptibles d'aucune mesure gracieuse.

Délais pour les déclarations des contribuables

Les délais pour les déclarations des contribuables sont en matière d'enregistrement de 3, 6, 10 15, 20 Jours, 3 mois, 4 mois, 6 mois, 8 mois, 12 mois Pour les contributions directes, les délais expirent le 31 Janvier, le 28 Février, le 31 mars, le 15 octobre etc..

Privilèges garantissant la perception des impôts

Les privilèges garantissent différemment chacun des impôts qui en est assorti: les contributions directes ont un privilège sur les meubles, la contribution foncière sur les revenus des immeubles, l'enregistrement sur les meubles, le timbre, les indirectes, la taxe à la production ont chacun leur privilège.

Juridiction compétente en matière fiscale

Quelle est la juridiction compétente en matière fiscale ? La réponse est complexe. Pour les impôts directs, les réclamations contentieuses sont portées devant le conseil interdépartemental de préfecture avec appel au Conseil d'Etat. Pour les droits de douane la compétence appartient au juge de paix. Pour les impôts indirects en principe, c'est le tribunal ordinaire de Ière instance, avec appel devant la Cour d'appel et pourvoi devant la Cour de Cassation. On devine que ces garanties peuvent prolonger le procès. Une réclamation en matière d'enregistrement, tranchée par un jugement du 23 Mai 1910 , n'a reçu

« Les Cours de Droit »
3 Place de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

sa solution définitive devant la Cour de cassation que le 23 Février 1929, donc 19 ans après le jugement et plus de 20 ans après la naissance de la difficulté. Notons que la procédure est, tantôt sommaire, tantôt ordinaire.

Multiplicité des impôts

4° Il y a un trop grand nombre d'impôts. Combien ? On n'en sait rien. L'état C (car la loi de finances est assortie d'une série d'états, il y a l'état B, qui contient les recettes autorisées) l'état C avec le produit de l'impôt inscrit au budget n'énumère que 68 recettes d'impôts (rapport général de M.Jammy Schmidt pour 1938, p. 265). Mais parmi ces numéros de 1 à 68 il y a plusieurs numéros, qui supposent une globalité d'impôts, un ensemble; par exemple, sous le N° I " Recouvrements à opérer au titre des impôts cédulaires de l'impôt général sur le revenu, des contributions directes et des taxes assimilées" par conséquent nous n'avons ici qu'un seul numéro, pour toute une série d'impôts: fonciers, bâti, non bâti, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur les salaires, impôt sur les professions non commerciales etc...

Quant à l'état B, qui prévoit la perception des impôts sans indiquer ce qu'ils produiront, il contient 180 articles, mais non numérotés, et il y a plusieurs de ces paragraphes, qui englobent toute une série d'impôts.

De sorte que nous pouvons dire qu'il y a au moins 200 impôts, avec des tarifs d'ailleurs variables. On crée tout le temps de nouveaux impôts, on en supprime très peu. On peut citer l'impôt des portes et fenêtres, qui est mort et bien mort depuis 1925. On cite aussi la taxe sur les opérations de change, mais nous la voyons renaître perpétuellement à chaque dévaluation.

La critique que nous faisons est reconnue juste par tout le monde: notamment dans l'exposé des motifs du décret du 2 Mai 1938, M. Daladier disait à propos de ces 8 % qui s'ajoutent à chaque taux d'impôt: "Une telle formule a le mérite de la simplicité. Sans doute, semble-t-elle cristalliser un régime fiscal, dont la complication n'échappe à personne".

M. Daladier continue: "L'important pour le moment, c'est d'avoir de l'argent. Il ne le dit pas tout à fait avec cette brusquerie, on arrondit les choses, mais enfin, il s'agit de dégager des ressources suffisamment importantes pour couvrir, d'une part des dépenses du budget ordinaire, et d'autre part, des dépenses nouvelles. Par conséquent, il faut

Source : BIU Cujas

l'argent sur l'heure, alors on n'a pas le temps de perfectionner. Quand aura-t-on le temps de perfectionner ? Ne nous faisons pas trop d'illusions.

Difficulté pour le contribuable de connaître ce qu'il doit payer

On reproche beaucoup à la monarchie à son déclin, à la monarchie avant 1789, d'avoir multiplié à l'infini les impôts. Il est certain qu'on obtient des effets assez comiques avec l'énumération des impôts dans l'ancien régime: droit d'accise, de port, de passeport, de taxe, d'équivalent, de billet, des quatre-membres, etc.. On disait sous l'ancien régime qu'il n'y avait qu'un homme par génération, qui pouvait connaître le fourré fiscal et s'y diriger. Aujourd'hui, nous en sommes revenus au même état.

Il y a 3 ou 4 ans, à l'assemblée générale de la Compagnie générale française des tramways, le président a donné l'énumération des impôts que paie cette compagnie: impôt sur les transports par voie ferrée, chiffre d'affaires, droit de stationnement, taxe municipale et redevances diverses, taxes de circulation sur les routes, taxes au poids, taxe à l'encombrement (frais de contrôle, impôt foncier, patente, taxe de main-morte, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, taxe d'apprentissage, taxe de transmission sur les titres au porteur, abonnement au timbre...) Par conséquent, voilà une entreprise qui doit se reconnaître au milieu de 15 impôts, auxquels s'ajoutent les assurances sociales, les cotisations à la Caisse autonome des caisses de retraites, les cotisations aux caisses de secours, mais ceci, ce sont les charges sociales qui s'ajoutent aux impôts.

Or, la règle que "nul n'est censé ignorer la loi" s'applique, comme il est d'ailleurs naturel, aux lois fiscales comme aux autres lois. Cette règle aggrave les difficultés de la gestion des entreprises, dont les chefs sont obligés de se tenir rigoureusement au courant d'un travail législatif perpétuellement en mouvement.

On estime que 20 % de l'activité des chefs d'entreprise sont absorbés par cette incessante besogne de mise au point des décrets, réglements, arrêtés, circulaires, lois décrets-lois, dont est comblé depuis quelque temps et pas toujours pour son profit, le peuple français.

Comme on ne peut évidemment être tenu au courant de toutes ces nouveautés, plus ou moins heureuses, il arrive que, de bonne foi, on est constamment en infraction. Un industriel signale, par exemple, qu'un de ses camions a été arrêté dans la rue par des agents des contributions indirectes qui l'ont dûment mesuré, de bas en haut, et de long en large, et

Source : BIU Cujas

comme pour son malheur son pare-choc dépassait de 10 centimètres le gabarit au-delà duquel il faut payer un impôt supplémentaire, le propriétaire du camion a dû payer, non seulement l'impôt en retard, mais une amende de 3.000 francs pour les 10 centimètres de pare-choc, qui dépassaient malencontreusement ! Payer, c'est dur, Connaître ce qu'on doit est difficile.

Extension constante du nombre des impôts.

Le fisc saisit, dès son apparition, toute activité économique

a) Toute activité économique nouvelle, aussitôt qu'elle apparaît est saisie par le fisc. Les exemples de la continuité de cette extension surabondent: le fisc s'est emparé de toutes les formes de publicité (affiches, enseignes lumineuses, réclames etc); il a suivi attentivement toutes les nouvelles formes de richesse (valeurs mobilières, offices, droits d'auteur) tout instrument juridique nouveau est aussitôt frappé (le chèque) les véhicules n'échappent pas (automobiles) le cinéma, la T.S.F. etc ne sont pas passés inaperçus.

b) Quand il n'y a pas d'invention nouvelle à taxer le fisc invente de nouvelles manières de taxer les inventions anciennes.

Aggravation constante de la charge fiscale.

Années:	Produits des impôts.
I8I0	960.000.000
I830	980.000.000
I850	I.300.000.000
I880	3.200.000.000
I890	3.600.000.000
I900	3.900.000.000
I905	4.000.000.000
I9I3	4.I35.000.000
I9I7	5.I00.000.000
I9I8	5.240.000.000
I9I9	8.500.000.000
I92I	I5.800.000.000
I922	I7.500.000.000
I923	20.500.000.000
I924	27.000.000.000
I925	29.000.000.000
I926	45.000.000.000
I929	52.500.000.000

Source : BIU Cujas

I930	60.000.000.000
I93I	59.700.000.000
I932	53.900.000.000
I933	52.500.000.000
I936	48.500.000.000
I937	54.900.000.000
I938	68.000.000.000

I929 est l'année de prospérité

De I929 à I935 c'est la crise, les impôts diminuent de 25 %.

Nous relevons, sauf à y revenir dans la suite, l'instabilité du rendement de notre fiscalité.

(Bulletin de statistique générale de la France, juillet-septembre I939).

En juin I937 M. Georges Bonnet nous dote de 3.600.000.000 d'impôts nouveaux. En mai I938 M. Marchandeau nous en apporte 3.500.000.000 M. Paul Reynaud en crée, en novembre I938 pour dix milliards. Et ce n'est pas fini !

Aggravation par tête

6° Aggravation constante de la charge par tête.

La charge fiscale par tête a passé de I30 frs, en francs de Germinal, en I9I3 à I620 francs en I939 en francs dévalués. Elle a donc été multipliée par I2.5 (Bulletin de la statistique générale de la France juillet-septembre I939) or les revenus sont loin d'avoir été favorablement affectés du même coefficient.

Aggravation des taux

7° Aggravation constante des taux.

La méthode du tour de vis continu. Tous les tarifs, de tous les impôts ont été constamment augmentés. Les exemples abondent:

Tarif de l'impôt foncier:

Année:	Taux (par rapport au revenu)
I890	3.20
I9I4	4
I9I7	5
I920	I0
I924	I2
I939	I6

Le taux par rapport au revenu a augmenté de 400 %. Comme par suite de la dépréciation de la devise, les revenus ont en même temps augmenté nominalement, le propriétaire doit des sommes astronomiques.

Taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux:

Source : BIU Cujas

Année:	Taux
1917 (création de l'impôt)	4.50
1920	8
1924	9.60
1926	10.
1927	15.
1939	16.

Taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières

Année:	Taux
1872	3
1890	4
1916	5
1920	10
1924	22
1926	18
1939	18, 27, 30, 36

On aura à revenir dans la suite sur ces taux exorbitants sur le revenu des valeurs mobilières. Relevons pour le moment l'annonce du coupon de l'action Suez pour janvier 1940. La Compagnie Universelle paye pour chaque action 240 francs, le porteur en France touche 102, 76 francs, sur lesquels il paiera encore l'impôt sur le revenu global; les actions de jouissance se verront attribuer 196.33, sur lesquels le porteur français reçoit 84.02. Les parts de fondateurs ont droit à 327.75 sur quoi l'Etat laisse au porteur 102.76 etc...

Tarif des droits de mutation sur les ventes d'immeubles:

Année:	Taux
An VII	4
1816	5.50
1905	7.
1920	10.
1924	12.
1933	13.50
1939	14.60

Pour les droits de mutation par décès, le Directoire qui les a créés les avait fixés à un taux

Source : BIU Cujas

très faible (0.25 %; I,25 %; 5 %) et sans progressivité. Aujourd'hui, même en ligne directe avec la progressivité, on arrive pour les tranches supérieures à 60 %, Cent mille francs laissés par un parent à un autre parent au delà du 4° degré, paient 44.7I2 Frs.

L'impôt général sur le revenu que M. Caillaux avait imaginé à 5 % plafonne à 32 % (après 36 %).

Voici quelques exemples cités par M. Marcel Régnier, ancien ministre des Finances : "Prenons un contribuable marié et père de deux enfants ? Il a payé en I935 pour un revenu de 500.000 francs (au seul titre de l'impôt général sur le revenu) 83.I34 Frs, en I937, I50.543 francs; en I938, I62.586; en I939 il paiera I63.000 francs soit 79.905 de plus qu'en I935.

"Pour un revenu d'un million il a payé successivement: 232.224 francs, 473.760 francs, 5II.66I francs. Il doit s'apprêter à payer en I939 5I3.340 soit 28I.II6 francs de plus qu'en I935.

" Ne parlons pas des autres impôts que supportent les gros contribuables. Restons sur ces deux impôts seulement, et résumons en 4 chiffres: pour pouvoir disposer d'une somme annuelle de 486.660 francs, le contribuable riche ménagé dit-on, aura tout de même payé, et c'est un minimum assez largement dépassé 230.000 d'impôts cédulaires , 5I3.000 frs d'impôt général sur le revenu, en tout 783.000 francs".

On croyait que toutes les limites avaient été atteintes, et cependant à l'occasion de la guerre elles ont été dépassées. Ces progressions de l'impôt général étaient tellement rapides que leur dévastation confiscatoire était limitée par deux plafonds: l'impôt général ne pouvait dépasser 32 % du revenu; l'impôt général et les impôts cédulaires réunis ne pouvaient pas dépasser 50 % du revenu. Mais les deux plafonds viennent d'être supprimés (décrets du 18 novembre I939).

La mobilière à Paris est fixée à 0.529 par franc de loyer, ce qui avec taxe et surtaxe fait plus de la moitié du loyer, soit I3.000 francs pour un loyer de 24.000 (et si on profite de l'occasion d'un appartement de luxe laissé à bas prix, on paiera sur le loyer matriciel, sur l'ancien prix. Qui a accepté pour 20.000 frs un loyer de 40.000 paiera 20.000 frs au propriétaire et plus de 20.000 frs à l'Etat.

Le budget de I940 décide que la contribution mobilière ne pourra jamais dépasser la moitié de la valeur locative.

Source : BIU Cujas

L'aggravation de la charge fiscale et le tour de vis continu sur les taux ne sont pas des phénomènes spécifiques français, mais des phénomènes universels.

Par exemple le fameux income tax britannique, impôt sur le revenu, a crû d'une façon considérable depuis I9I5 et ici il faut appeler l'attention sur un point important en Angleterre l'impôt sur le revenu est exprimé par un prélèvement d'un certain nombre de shillings par livre. Par exemple si nous disons l'income tax est de 4 sh. cela ne veut pas dire 5 %, car dans la livre il n'y a que 20 sh. c'est donc si nous disons 5 sh. 25 %. Actuellement l'income tax au budget Neville Chamberlain vient d'être élevé de 5 sh. à 5 sh. 6 pences par livres.

Qu'est-ce que cela fait pour cent ?

En I9I3	5 %
En I9I4	8 %
En I9I5	I5 %
En I9I6	25 %
En I9I8	30 %

C'est le plus fort de la guerre, on a besoin d'argent, on le demande toujours à cet income tax, qui d'ailleurs est beaucoup plus répandu, qui a une assiette beaucoup plus large que l'impôt sur le revenu français, attendu que presque tout le monde en Angleterre paie l'income tax, sauf que les très petits revenus sont moins frappés.

Diminution des impôts anglais en I922

En I922, en Angleterre, il y a un phénomène assez curieux, qui est la diminution des impôts. La guerre est passée, alors nous n'avons pas besoin de demander un sacrifice aussi lourd:

En I922,	25 %
En I923,	22 I/2 %
En I925,	20 %
En I930,	22 I/2 %
En I93I	25 %
En I934	22 %
En I937	25 %
En I938	27.50 % (5 sh. 6 par livre).

En I939 sir John Simon, chancelier de l'Echiquier a fait monter l'impôt sur le revenu immédiatement à 7 sh. et à partir du Ier avril I940 à 7 sh. 6 p. (35 %). En outre, le superimpôt sur les revenus est augmenté de Ish 3 pence par livre, pour les revenus de 2000 à 30.000 livres et de 9 sh. 6 par livre au-dessus de 30.000 livres (6 millions de revenus).

Source : BIU Cujas

Instabilité de la législation fiscale.

La législation fiscale devrait avoir une certaine stabilité, pour permettre aux entreprises d'établir leurs plans, leurs tarifs, etc... Or elle varie constamment.

Il ne faut pas un seul instant perdre de vue que nous sommes en période de crise. Dans les périodes normales, on peut s'appuyer sur la stabilité de la loi pour se défendre contre l'administration, mais à l'heure présente, c'est l'administration qui fait la loi et qui la modifie d'une façon incessante, afin de resserrer l'étreinte fiscale. Elle procède par ébauches aussitôt publiées, suivies de retouches et de repentirs. Bien plus, elle procède par interprétation de décrets antérieurs la méthode interpretative ayant pour effet de faire rétroagir les obligations de l'assujetti au jour du texte rectifié. (V. le décret interprétatif du Journal Officiel du 13 Septembre).

De plus encore elle procède par décrets fixant les conditions d'application d'un décret précédent (V. décret du 9 oct. Journal Officiel) excellente occasion pour introduire encore des dispositions retroactives.

Bien plus encore, en vertu de pratiques nouvelles qui auraient évidemment scandalisé les jurisconsultes d'autrefois, il n'est pas besoin d'un décret signé du chef de l'Etat, contresigné par le ministre, pour modifier un autre décret, signé et contresigné par ces mêmes autorités. Il suffit d'un rectificatif inséré au Journal Officiel, sur l'initiative de bureaux anonymes et sans responsabilité (V; des exemples Journal Officiel 17 septembre 1939 p. II.536 et J.O. 15 oct. 1939 p.12).

Si la moindre résistance s'esquissait, la modification interviendrait aussitôt pour la briser.

Nous pourrions poursuivre l'énumération de ces caractéristiques de nos lois fiscales, signaler la multiplicité des exceptions, la multiplicité des forfaits, des abattements, la complexité de la liquidation, le caractère inquisitorial etc... Mais ce seraient là des traits qu'on se borne pour le moment à signaler, on les retrouvera au cours des développements ultérieurs.

Source : BIU Cujas

Chapitre III

THEORIE GENERALE DE L'IMPOT

Principes permanents du dogme fiscal.

Nous rechercherons les principes permanents qui, dans tous les pays et à toutes les époques doivent dominer le droit positif en la matière. Nous donnerons ce que nous regardons comme l'essentiel du droit positif.

Les trois grandes périodes de la doctrine fiscale en France.

Les grandes périodes de la doctrine fiscale en France

Il serait du plus haut intérêt de pouvoir présenter une histoire de la fiscalité en France. Tenons-nous en au dessin général de cette évolution.

L'observation qui domine toute la matière, c'est que la troisième étape de cette évolution rappelle singulièrement la première.

L'Ancien Régime

Ancien régime: Personne, même parmi les fidèles les plus respectueux du passé, ne peut présenter comme un modèle, le régime fiscal de l'Ancien Régime.

Le premier vice en était l'inégalité. Il y avait environ 200.000 privilégiés. C'est le chiffre que donne la Constituante, dans son adresse aux Français (Juillet 1791).

On a beaucoup parlé du privilège des biens du clergé . Il faut bien comprendre qu'il s'agissait des biens de l'ordre, et nonpas des biens des personnes composant le clergé. Il faut ajouter que ce privilège correspondait à des services publics effectivement rendus: culte, état-civil, assistance, enseignement. Il faut surtout se rendre compte que, par exemple, les biens dépendant des hôpitaux étaient légitimement exemptés.

Le privilège de la noblesse avait répondu à des services. Les nobles partaient les premiers au service du roi. Ils formaient les cadres. Mais à la fin de l'Ancien Régime ces services n'existaient plus. Donc les privilèges ne se défendaient plus.

Les anciennes contributions, constate la Constitu-

Source : BIU Cujas

étaient devenues odieuses. Elles étaient lourdes, inégalement réparties, compliquées à l'infini, etc.. Mais ce que la Constituante reproche surtout au système fiscal, de la royauté, c'est que les impôts étaient personnels, vexatoires, inquisitoriaux, violateurs de la liberté du domicile, de la personne etc.. L'adresse aux Français du 24 Juin 1791 est à lire entièrement.

Le système de la Constituante

Le système de la Constituante, qui a duré jusqu'aux impôts Caillaux 1914-1917.

La première préoccupation de la Constituante est-elle d'établir la paix fiscale, entre les citoyens de l'Etat. Après le devoir de donner au pays une constitution libre, la plus importante obligation que se croyait la Constituante, était d'établir un système financier sain avec la moindre dépense et la moindre gêne qu'il serait possible ".(Adresse aux Français sur les contributions publiques du 24 Juin 1791),

Or, elle constatait que les anciennes impositions étaient "devenues odieuses"; et lorsqu'elle cherchait les motifs de cette aversion générale, elle mettait en tête, outre leur poids excessif et l'injustice de leur répartition, ce vice "qu'elles étaient perçues ou avec cruauté, ou avec un insolent dédain des droits et de la liberté des hommes". Et c'est là le principal motif pour lequel la Révolution, renonçant à la définition directe du revenu perçu par les contribuables, avec tout l'assortiment de taxations arbitraires, d'inquisition, de vexations, de tracasseries, qui caractérisait fâcheusement la fiscalité d'ancien régime, se résigna à saisir le revenu du contribuable d'après ses dépenses les plus apparentes et les caractéristiques de son train de vie.

Système d'impôts réels sur signes extérieurs

Réalité: Dans ce dessein, elle bannit la personnalité de l'impôt. Le fisc ne cherchera plus à connaître par des moyens vexatoires, les revenus des citoyens pour les frapper. Il ne les atteindra qu'indirectement au moyen de signes extérieurs, c'est-à-dire des dépenses caractéristiques, du train de vie, et ostensibles.

Il y aura un grand impôt, inspiré de la doctrine physiocratique sur le revenu des immeubles: l'impôt foncier sur les terres et les maisons. C'est le type de l'impôt réel.

Signes extérieurs: Il y aura ensuite un grand impôt sur les revenus des biens meubles. La Constituante frappera le revenu global des individus, qu'elle supposera d'après ses dépenses principales, c'est-à-dire d'après les indices des signes extérieurs. Le

Source : BIU Cujas

système indiciaire est établi d'après les dépenses pour le loyer, les dépenses pour les voitures, les dépenses pour les domestiques. La contribution mobilière est le type de l'impôt sur les signes extérieurs.

En outre, comme tous les impôts réels, ce sont là des impôts proportionnels, non progressifs.

Il n'y a pas de discrimination entre les revenus.

L'impôt est universel et égal.

L'impôt n'a pour objet que d'assurer le paiement des services publics. Il est fiscal ,non social

La Constituante abolit quantité d'anciens impôts indirects, qui sont ressuscités dans la suite avec des noms nouveaux. ou avec leurs noms anciens; la gabelle est devenus l'impôt sur le sel; les aides sont devenues les impôts sur les boissons, droits réunis, contributions indirectes etc.. La Constituante n'aimait pas les impôts indirects, non pas à cause d'une prétendue injustice, mais à raison de leurs frais de perception.

Ce système fiscal des impôts réels sur signes extérieurs, proportionnels etc.. a assuré la vie financière de la France dans la paix fiscale, depuis la Révolution jusqu'en 1914-1917.

La réforme de 1914-1917.

La réforme de 1914-1917

Mais en 1914-1917 a triomphé la doctrine démocratique de l'impôt. Jusque là on se préoccupait surtout du rendement des impôts et de leur facilité de perception. Certaines formules donnaient une caricature de ce système: un bon système fiscal doit obtenir le maximum de rendement avec le minimum de mécontentement. Et Léon Say avait donné de cette idée cette formule un peu cynique: l'art financier est l'art de plumer la poule sans la faire crier".

Mais en 1914-1917, la préoccupation du rendement et de la facilité de perception fait place à la préoccupation essentiellement démocratique de la justice dans l'impôt.

On croit que cette justice ne peut pas être réalisée par le système de l'impôt frappant les choses, le champ, la maison, le loyer, l'automobile, les domestiques.

C'est le revenu lui-même de la personne qu'il faut atteindre, il faut savoir de combien il est, non d'après la dépense que fait l'imposé, mais véritablement d'après ce que le particulier reçoit réellement. L'impôt doit être sur la recette et non sur la dépense.

La grande idée de 1914-1917 c'est l'idée de l'impôt sur les revenus.

Source : BIU Cujas

L'impôt sur les revenus avec superposition d'un impôt personnel et progressif sur le revenu global.

Il y en aura deux grandes catégories: 1° les impôts sur chacun des revenus isolément considérés: revenus de traitements ou salaires, revenus des immeubles, revenus des valeurs mobilières, revenus du commerce et de l'industrie, revenus des professions libérales etc.. Bien observer qu'il n'y a pas une loi d'ensemble qualifiant certains revenus cédulaires et les frappant d'un impôt. Il y a des lois diverses frappant chacun des revenus, d'après le principe de la discrimination, c'est-à-dire d'après leur source, pour frapper plus lourdement les revenus paresseux que les revenus travailleurs..

Mais la grande innovation de la réforme Caillaux, c'est l'impôt de superposition sur l'ensemble des revenus par l'impôt personnel et progressif sur le revenu global.

Chacun des revenus est frappé isolément par l'impôt qui lui est propre, et une fois ainsi passé au tourniquet du rez de chaussée, chaque revenu repasse une seconde fois au tourniquet du premier étage pour se voir fondre ce coup-ci, perdre son individualité dans le revenu global de la personne.

L'impôt général est progressif, les impôts cédulaires devaient à l'origine être proportionnels. Mais la progressivité s'est introduite dans leur domaine.

Les revenus cédulaires comme le revenu global sont connus en principe par la déclaration du contribuable. C'est donc lui qui doit, en principe, fournir les verges pour se faire fouetter. Mais s'il ne les fournit pas, il sera frappé avec d'autres verges plus cruelles, déclaration de l'assujetti, taxation par le contrôleur, examen à domicile des livres examen de la comptabilité.

On en est revenu au système que la Constituante reprochait à l'ancien régime.

Cependant, ce système que l'on impose aux citoyens de la République, est celui-là même qui avait paru insupportable aux sujets des anciens rois. Les motifs de la condamnation capitale prononcée contre lui par la Constituante sont à retenir: "Vos représentants, regardant comme leur premier devoir d'établir et de consolider votre liberté, sachant par leur expérience et par les instructions que vous leur aviez données, que les visites domiciliaires et les vexations qu'elles entraînent, sont insupportables à des hommes libres, se sont crus religieusement obligés de repousser toute idée tout projet d'imposition, dont la perception aurait exigé que l'on pût violer l'asile sacré que chaque citoyen a droit de trouver dans sa maison, lorsqu'il n'est

Source : BIU Cujas

prévenu d'aucun crime. Vous leur aviez dit unanimement combien vous étiez indignés de pouvoir être injuriés chez vous par le soupçon réel ou simulé d'une fraude, que vous n'aviez pas commise; de pouvoir être poursuivis de jour et de nuit, troublésdans votre travail, troublés dans les plus intimes douceurs de votre vie domestique, forcés d'ouvrir votre porte à des inconnus, qui viendraient chez vous, quelquefois sur la dénonciation calomnieuse d'un ennemi, mais toujours avec intérêt de vous trouver coupables, de quelque usage de votre liberté, transmué par des lois absurdes en délit fiscal, et qui deviendrait contre vous le sujet d'un procès ruineux, ou d'un accommodement coûteux et perfide".

Combien peu nombreuses seraient les retouches à apporter à ce tableau, vieux de trois demi siècles, pour qu'il représentât un ensemble de réalités malheureusement contemporaines.

Cependant, tout l'arsenal du contrôle exercé par une armée croissante de fonctionnaires habiles, instruits et consciencieux, n'est pas venu à bout de la fraude fiscale qui est la tare inhérente aux systèmes de déclarations.

Aussi y a-t-il une tendance à revenir aux signes extérieurs. Le décret-loi du 2I avril I939 relatif à la taxation forfaitaire d'après les signes extérieurs de certains revenus (Journal Officiel 2I avril I939 P. 52IO) laisse subsister la déclaration contrôlée pour l'impôt général et progressif. Le revenu réel sera toujours imposé, mais ce revenu ne pourra pas être inférieur à une somme déterminée d'après certains éléments du train de vie: quatre fois le loyer à Paris et dans les villes de plus de 100.000 habitants, cinq fois le loyer dans le reste de la France, 400 francs par cheval-automobile jusqu'à IO, 1000 francs par cheval au-dessus. Enfin le minimum de revenu sera apprécié d'après les domestiques, chacun faisant supposer une somme variable de revenu d'après deux éléments: 1° son sexe, 2° le fait de savoir s'il est seul ou avec d'autres (une bonne 6000 francs, chaque bonne en sus 2000, un valet I2.000, chaque valet en sus 15.000 etc..). Voyez indices par Joseph-Barthélémy Rev. Paris 15 mai I939).

Les doctrines sur les qualités que doit présenter l'impôt

Doctrines classiques sur les qualités que doit présenter l'impôt:

Il y a des doctrines classiques sur les qualités que doit présenter l'impôt. Il faut les connaître, mais en réalité, cette étude est immense, et forme le coeur même de la science financière.

Source : BIU Cujas

Les quatre règles d'Adam Smith

Les quatre règles d'Adam Smith. Les théories de l'impôt sont nées après l'impôt. Depuis la plus haute antiquité, on a payé des impôts et sans être prophète, il est bien à penser qu'on en paiera encore longtemps. C'est à partir du XVI° siècle, quand on s'est mis à discercer sur les relations entre le peuple et le souverain et que s'est précisée la notion de l'Etat, qu'on a commencé à se demander pour quelles bonnes raisons l'Etat doit pouvoir prélever sur les biens des citoyens et à quelles règles il convient de soumettre la fiscalité. On a voulu faire reposer l'impôt qui existait sur une base juridique invoquée après coup, avec l'arrière pensée de légitimer les choses établies, ou bien de les modifier d'après des conceptions rationnelles.

L'économiste écossais, Adam Smith (du XVIII° siècle 1723-1790) dans son ouvrage capital, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations a cristallisé en quatre canons célèbres les conclusions auxquelles ses prédécesseurs et lui étaient arrivés: 1° équité, 2° définition claire (clarté) 3° paiement commode, (commodité) 4°: frais de perception minimum (économie).

Il est bon de connaître ces règles et de les rattacher à leur auteur. Ces règles restent justes, et nous les retrouverons au cours des explications que nous allons donner.

Section I

Règle de l'économie ou des frais minimum de perception

C'est une règle sur laquelle tout le monde doit pouvoir s'entendre; il faut réduire autant qu'il est possible les frais généraux, qui rognent le produit des impôts.

La ferme

La ferme, pratique qui remonte à la plus haute antiquité, avait pour but à la fois d'assurer au Trésor une recette déterminée et de réduire les frais. La ferme est aussi un hommage rendu à l'efficience de la gestion privée. Elle consiste en ceci que des particuliers s'engagent à fournir à l'Etat une somme déterminée moyennant quoi les dits particuliers se feront payer par les contribuables les impôts établis d'après les tarifs fixés par la puissance publique. Dans l'ancienne

Source : BIU Cujas

Rome, les publicains étaient les fermiers de l'impôt l'opinion commune qu'on s'en faisait apparaît dans l'Evangile même, dans la parabole du pharisien et du publicain... Chacun connaît la situation des fermiers généraux, à la fin de l'Ancien Régime, et la dureté qu leur marque la Révolution.

La ferme obéissait donc à la règle de l'économie dans la perception. Cependant, le système a été partout abandonné en ce qui concerne l'Etat. Le motif de cet abandon est double: 1° les profits excessifs des fermiers, ceux des publicains à Rome, ceux des fermiers généraux à la fin de l'Ancien Régime.

Vauban attaquait ces traitants "ces sangsues de l'Etat, dont le nombre serait suffisant pour emplir les galères du roi, mais qui, après mille fourberies punissables marchent la tête haute dans Paris". Il les traite de "harpies qui, dit-il, poussent les exécutions jusqu'à dépendre les portes des maisons, ou démolir pour les en tirer les poutres, les solives, les planches que l'on vend dix fois moins qu'elles ne valent".

Après cela, Louis XIV avait le droit de n' être pas très content de Vauban, dont la franchise le gênait. Mais on ne peut pas dire que la justice dans l'impôt est une invention du XX° siècle, ou de tel ou tel parti, qui est arrivé à un moment donné. Il y a eu de tout temps des hommes qui se sont préoccupés de la justice. (V. la réforme de l'Etat au XVIII° siècle" de M. François Piétri).

Toutefois, dans les communes, petites ou moyennes, la ferme apparaît souvent comme le seul système assurant à certains impôts un minimum de production: droits d'octroi, droits de place sur les marchés etc.. La ferme est donc encore en vigueur.

Systèmes fiscaux répondant à la préoccupation de diminuer les frais de perception

L'économie de la perception motive l'adoption de certains systèmes fiscaux. Dans un pays où la population est clairsemée et où les revenus individuels sont difficiles à contrôler, l'économie de la perception peut amener à préférer les droits de douane à tous les autres impôts. Le système du forfait répond à la même préoccupation.

Des accords forfaitaires entre l'administration et le contribuable, comme il s'en conclut encore en Italie, par exemple, des impôts fonciers basés sur des évaluations cadastrales immuables pendant plusieurs années, des droits spécifiques substitués à des droits ad valorem; toutes ces dispositions s'inspirent au moins en partie du souci de réduire les frais de perception. Cette même préoccupation peut s'invoquer en faveur de la protection envisagée comme un mode peu coûteux de

Source : BIU Cujas

transférer les ressources du consommateur au producteur national. Et assurément, elle motive ces corvées nouvelles, qui font des employeurs et des commerçants, des percepteurs auxiliaires.

Cependant la politique fiscale peut s'assigner d'autres objets que la recette. Elle peut viser à restreindre ou à surveiller des consommations. Il en est ainsi aujourd'hui des divers impôts appliqués aux boissons alcooliques, de la taxation des permis de port d'arme, du timbre à apposer sur l'emballage de certains produits pharmaceutiques, impositions qui occasionnent au fisc des frais de contrôle relativement élevés. Il s'agit, en somme, de dépenses de police, et à vrai dire toutes les dépenses auxquelles l'administration s'astreint pour réprimer la fraude, ont ce caractère.

Or la répression de la fraude est d'autant plus coûteuse que la perception implique un plus grand nombre de déclarations et de vérifications.

L'économie dans la perception peut être sacrifiée à d'autres préoccupations

Quand le fisc entend taxer dans une proportion exacte, une multitude de petits revenus et de petites transactions, le prêteur en se souciant de choses minimes, sacrifie sur l'autel de la justice, une part excessive des offrandes que la nation fait à l'Etat.

Ainsi l'économie dans la perception peut être sacrifiée à d'autres préoccupations et en premier lieu la préoccupation de la justice.

Toutefois, si le produit d'un impôt est absorbé par les frais de perception, il est évident que cet impôt est à supprimer immédiatement. M. Paul Reynaud, ministre des finances, a marqué sa préoccupation dans cet ordre d'idées en disant que sur 200 impôts, que paie le contribuable français, il n'en est que quatre qui sont vraiment rémunérateurs.

Observons à ce sujet que le principe de l'universalité de l'impôt, veut que l'impôt figure au budget avec son produit brut et non pas avec son produit net, (déduction faite des frais de perception).

On trouve au budget du ministère des finances, les frais de la perception des impôts. Mais ce qui n'est pas clairement indiqué dans les procédures budgétaires, c'est l'opération chiffrée pour chaque impôt. Retenons tout de même comme règle de conduite, cette quatrième règle du père de l'économie politique libérale: "Toute contribution doit être établie de manière à retirer des poches du peuple, aussi peu que possible au-delà de ce qu'elle fait entrer dans le Trésor de l'Etat".

Source : BIU Cujas

Section II

La commodité dans la perception (pour le contribuable).

" Tout contribution dit Adam Smith, doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenable pour le contribuable".

Est-ce que l'impôt doit être commode ?

C'est ce que l'on soutient couramment. L'idéal serait que le contribuable payât sans s'en apercevoir D'où la théorie de l'anesthésie fiscale. Il faut plumer la poule sans la faire crier. Il faut tondre le mouton sans qu'il s'en aperçoive. L'idéal serait par exemple l'impôt que paie le citoyen quand il achète un paquet de tabac. Il paie un lourd impôt sans en souffrir.

Théorie de l'anesthésie fiscale

Cependant l'anesthésie fiscale a disparu des prospectus électoraux; il faut que le citoyen ait la satisfaction civique de payer l'impôt. Il faut qu'il soit tax conscious.

"N'ôtez pas aux citoyens, s'écriait Robespierre, ce qui leur est le plus nécessaire; la satisfaction de présenter à la République le denier de la veuve. Bien loin d'écrire dans la Constitution une distinction odieuse, il faut au contraire y consacrer l'honorable obligation pour les citoyens de payer des contributions".

Dans plusieurs pays, la taxe de transmission doit être facturée séparément, pour que l'acheteur se rende compte de l'impôt qu'il acquitte. En Allemagne un impôt de capitation municipal a été établi pour que les administrés comprennent mieux la nécessité de ménager la dépense publique.

La commodité est subjective et psychologique

La commodité n'est pas une notion aussi objective qu'on pourrait l'imaginer. Elle est subjective et psychologique.

Elle dépend beaucoup du tempérament national; le Français a horreur de la déclaration fiscale, obligation. A u contraire, l'Allemand supportera d'être interrogé non seulement sur ses revenus, mais sur l'emploi qu'il en fait.

Dans la pensée d'Adam Smith, la règle de la commodité conduisait à demander de l'argent au contribuable au moment où il en reçoit; c'est pourquoi l'impôt sur la terre devait être payable au moment de la

Source : BIU Cujas

récolte. Mais autrefois le contrôle sur la récolte paraissait vexatoire.

La commodité devrait amener à l'impôt sur la dépense.

Les taxes directes sont annuelles, tandis que beaucoup de recettes sont mensuelles, ou hebdomadaires.

Pour ces motifs, le stoppage à la source (sur lequel il sera donné de plus amples renseignements) paraît conforme à la règle de la commodité. Le contribuable paie l'impôt en moins recevant.

Retenons de la très juste pensée d'Adam Smith que le législateur doit éviter d'infliger au contribuable des désagréments, qui constitueraient un sacrifice inutile.

Il y aurait beaucoup à dire par conséquent sur les pertes de temps, donc d'argent, imposées aux contribuables, le stationnement aux guichets, à l'octroi, les visites des agents du fisc, leur mauvaise grâce, les innombrables déclarations etc.. Mais ceci nous entraînerait d'autant plus loin qu'il faudrait pour le public préciser d'importantes nuances.

Section III

Règles de la certitude.

" La taxe imposée à chaque citoyen, continue Adam Smith, doit être certaine et non arbitraire. L'époque, le mode, la quotité du paiement, tout doit être clair et net pour le contribuable, ainsi que pour toute autre personne".

la loi fiscale doit être claire

Le contribuable doit être fixé d'une façon claire sur l'étendue de ses obligations. S'il s'agit d'un simple particulier, il a un besoin évident pour équilibrer son ménage de connaître quel sera son passif.

Si on se trouve en présence d'un commerçant, il est encore plus nécessaire qu'il connaisse quelles seront les charges qui grèveront son opération. S'il comptait tout juger du point de vue commercial, il pourrait être ruiné par une fiscalité imprévue.

La loi fiscale doit être claire pour qu'on sache à quoi s'en tenir.

Stable

Elle doit être stable pour qu'on s'y adapte. "On ne marche bien qu'avec de vieux souliers", disait le baron Louis.

Jamais rétroactive

Elle ne doit jamais être rétroactive.

Source : BIU Cujas

En Angleterre le contribuable est en droit d'exiger que l'incertitude de la lettre de la loi soit interprétée à son profit: c'est la bonne tradition des pays libéraux.

A l'inverse, la loi allemande du 16 octobre I934 porte que les lois fiscales doivent être interprétées d'après le sentiment public (Volksanschauung) et d'après l'intérêt de l'Etat.

En France, il n'y a pas de règle. Toutefois, le Conseil d'Etat semble plus sensible que la Cour de Cassation aux considérations d'équité.

La loi fiscale française est souvent obscure

En France, la loi fiscale n'atteint pas toujours ce degré de parfaite clarté, qui ne laisse plus rien à désirer. Il suffit pour s'en rendre compte de jeter un coup d'oeil sur la jurisprudence fiscale, tellement féconde.

L'administration prétend toujours tirer le maximum du texte. Le contribuable pour éviter les ennuis et les tracas, préfère parfois céder. Jura vigilantibus succurrunt.

Exemple la loi du 23 Juin I923 dans son art.20 prescrit que les meubles meublants qui se trouvent dans une succession ne peuvent pas être évalués à moins du vingtième de l'actif des autres valeurs de la succession, sauf preuve contraire.

Mais, dans une espèce, un nomade de luxe, vivant dans les hôtels, n'avait pas laissé à ses héritiers un seul meuble meublant. L'administration prétendait cependant percevoir 5 % en sus au-delà des valeurs mobilières déclarées, au titre de meubles meublants, qui n'existaient pas. Par un jugement du 26 Avril I933, le tribunal de Nice avait confirmé cette prétention de l'administration. Mais elle a été rejetée par la Cour de Cassation le 22 Mars I938 cinq ans après le jugement.

Rares sont ceux qui peuvent comprendre à coup sûr, les exemptions pour constructions neuves. Les décrets-lois donnent malheureusement de trop nombreux exemples de législation incertaine.

Section IV

La règle de justice

" Les sujets de chaque Etat dit Adam Smith, doivent contribuer aux dépenses du Gouvernement, autant

Source : BIU Cujas

que possible, en raison de leurs facultés respectives, c'est-à-dire en proportion du revenu dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'Etat".

La préoccupation de la justice fiscale au cours des temps

I°- La préoccupation de la justice remonte assez haut dans l'histoire. Les réformateurs du XVIII° siècle auxquels M. Piétri a consacré une très intéressante étude (la Réforme de l'Etat au XVIII° siècle) et notamment Vauban, se préoccupaient de la justice. Adam Smith est mort avant la Révolution.

Napoléon se préoccupait surtout du rendement. " Je n'entends pas couler l'argent disait-il à ses ministres, mais quand le besoin, quand le salut de l'Etat est en jeu, la notion de justice passe au second rang.

2° La notion de justice acceptée in abstracto aboutit in concreto à des conclusions absolument différentes suivant les temps, les lieux, les personnes.

Théorie de l'équivalence

L'impôt prix des services rendus par l'Etat

Principe de l'équivalence: C'est ainsi qu'on a prétendu faire découler du principe de la justice, la théorie de l'équivalence. L'impôt serait le prix des services que l'Etat rend en bloc au contribuable, sans les lui débiter au détail (taxes.) Alors, on voudrait établir les impôts d'après les services; pour la protection de la personne chacun paierait la même somme, pour la protection des biens, proportionnellement à ces biens. Mais il est de toute évidence qu'aucune corrélation ne peut être établie pour chaque contribuable entre les impositions qu'il supporte et la valeur, impossible à chiffrer, des avantages qu'il tire des services publics.

L'idée de justice se trouve d'ailleurs dans quantité de doctrines fiscales.

Nous allons trouver immédiatement le développement de cette idée dans quelques règles fiscales, posées par la Révolution française, et surtout par la Constituante: égalité, universalité.

L'impôt juste

Mais encore on dit: l'impôt pour être juste doit être proportionnel(d'autres disent àl'inverse que la justice exige qu'il soit progressif). D'autres ajoutent que seuls les impôts personnels sont justes, tandis que les impôts réels n'aboutissent qu'à une justice empirique, d'autres ne voient la justice que dans la discrimination des revenus etc.. Bref, c'est toute la doctrine fiscale qui pourrait être ramenée à la notion de justice.

L'impôt doit-il être social en même temps que fiscal?

Voilà une grave question. L'objet de chaque impôt

Source : BIU Cujas

L'impôt doit-il être social en même temps que fiscal

étant le rendement, chacun s'accorde à reconnaître que cet objet ne doit être recherché qu'en tenant compte de la justice.

Mais dans une autre doctrine, l'objet de l'impôt serait directement de réaliser la justice sociale le nivellement des conditions, de faire rendre gorge.

Le Président Roosevelt a dit que la coopération des masses a rendu possibles les grandes fortunes, et que celles-ci doivent donc, au moins en grande partie faire retour aux masses. Les entrepreneurs font remarquer que si les ouvriers et les usagers font vivre les entreprises, les entreprises font vivre les ouvriers en leur fournissant des salaires, et les usagers en leur procurant les objets nécessaires à leur existence. On est quitte.

Quoi qu'il en soit de ces problèmes qui touchent on le voit aux fondements mêmes de la société, tout ce qu'on peut dire, c'est que le maniement de l'impôt en vue de réformer la société, est infiniment délicat et que notamment, si l'impôt prétend absorber le profit il tue par là même l'aiguillon de l'esprit d'entreprise et crée le marasme et la misère.

L'impôt doit, en principe, rester une fin, ne pas prétendre devenir un moyen

L'impôt doit en principe, rester une fin et ne pas prétendre à devenir un moyen.

La Déclaration des Droits de l'Homme, dont on a célébré en I939 le cent cinquantenaire, a aussi clairement indiqué qu'il est possible, que l'impôt n'est qu'une nécessité destinée à faire face aux besoins du maintien de l'ordre public, de la défense nationale, de l'administration, "pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable". (Art.I3 de la Déclaration des Droits).

Section V

L'égalité devant l'impôt.

La règle de l'égalité devant l'impôt posée par la Constituante

Les règles d'Adam Smith que nous venons d'examiner sont toujours à la base de toute doctrine fiscale. Mais elles ne peuvent prétendre à épuiser toute la doctrine fiscale.

Nous arrivons maintenant aux règles qui ont été posées par la Révolution française et notamment par la Constituante: l'impôt doit être égal, universel, consenti, proportionnel.

Source : BIU Cujas

L'égalité devant l'impôt est affirmée par l'art. I3 de la Déclaration des droits: " Une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés". Chacun des mots de cet article a sa signification. Il importe de bien préciser la portée de ce principe.

§ I - Suppression des privilèges d'ordre.

Suppression des privilèges d'ordre

Il n'y a plus de classes privilégiées, plus de noblesse, plus de clergé. "Le temps des privilèges est passé et aucune propriété ne doit être soustraite à la loi salutaire de l'égalité" dit la Constituante dans son Instruction sur la contribution foncière des 22 et 23 novembre I790. Dans le document correspondant adressé aux finances sur la contribution mobilière, le 24 Juillet I79I, la Constituante insiste à plusieurs reprises sur cette idée d'égalité: "L'Assemblée a cru que le système des finances d'une nation telle que la nôtre devait avoir trois grands caractères: l'équité, l'égalité, l'uniformité.

Les caractères du système des finances d'une grande nation

"La perfection de la répartition rejette, sur les citoyens ci-devant privilégiés, 36 millions qu'ils n'acquittaient pas autrefois, et qui tournent au soulagement de ceux des anciens contribuables, qui n'étaient pas privilégiés ... Il n'y avait pas plus de 200.000 privilégiés de tout âge, de tout sexe, de toute fonction. C'est donc véritablement la nation presque en sa totalité qui est soulagée de 225 millions".

La suppression des privilèges est regardée comme l'essentiel de la Révolution. Nous allons y revenir sous l'aspect universalité.

La liberté est matière à discours, à déclarations retentissantes. Elle n'intéresse en réalité qu'une élite, les intellectuels, la bourgeoisie. Et pour ma part je le regrette profondément.

L'égalité, au contraire, est la première passion des individus. Elle correspond à un sentiment profond de la personne. Elle est l'affirmation de la personnalité. Elle a sa caricature dans l'envie.

Talleyrand disait qu'il y avait eu deux grands points dans la Révolution: la suppression des privilèges et la division de la France en départements. Et il félicitait Sieyès d'avoir été à la base des deux réformes.

Il ne faut pas dédaigner cet aspect de l'égalité.

Source : BIU Cujas

Mais il s'est imposé avant tant de force qu'on en a oublié le bienfait.

Mais cet aspect fruste de l'égalité, se traduisant par la suppression des anciens ordres privilégiés, ne donne aujourd'hui qu'une physionomie tout à fait insuffisante du principe. On se demande en effet comment la masse des citoyens soumis à l'universalité de l'impôt va profiter de la règle de l'égalité.

Et voici quelques questions qui se posent:

§ 2 - L'égalité proportionnelle.

L'égalité proportionnelle base de tout système fiscal

La Constituante considérait comme la base de tout système fiscal, l'égalitéproportionnelle. Si, disait-elle dans son Instruction sur la contribution foncière, deux hectares rapportent chacun 100 francs, ils doivent être également frappés. Si donc un individu possède 10 hectares, il sera frappé d'un impôt 10 fois plus lourd que celui qui n'en possède qu'un. La Constituante précisait d'ailleurs que l'égalité proportionnelle ne devait pas s'appliquer à la superficie, mais au revenu foncier un hectare rapportant 200 devait être frappé de l'impôt frappant deux hectares dont chacun rapporte 100.

§ 3 - L'égalité de sacrifice.

L'utilité finale fondement de l'égalité de sacrifice

C'est dans ces conditions qu'intervient l'idée de l'égalité du sacrifice, idée fondée sur le principe de justice. Cette notion à son tour est fondée sur la notion de l'utilité finale. Voici comment elle s'établit. On imagine des séries de tranches de fortune, par exemple de 10.000 francs chacune. Si je possède une seule de ces tranches son utilité finale est absolue. J'ai intégralement besoin de toutes mes ressources; elles représentent pour moi l'indispensable, le minimum vital. Par conséquent cette tranche devra être très légèrement imposée, ou plutôt, complètement exemptée d'impôt.

Justification de la progressivité par la notion d'égalité de sacrifice

Si je possède deux tranches de 10.000 francs, la première représentant l'indispensable restera exemptée, la seconde représentant le nécessaire sera frappée mais légèrement.

Si je possède trois tranches, la troisième représentera seulement l'utile, sera frappée un peu plus.

La quatrième tranche n'aura pour utilité finale

Source : BIU Cujas

que l'agréable, et nous arriverons ainsi à des tranches qui ne représenteront que du superflu. Il pourra même y avoir de telles tranches dont l'utilité finale sera nulle pour le contribuable considéré. Nous les frapperons lourdement. C'est ainsi que l'on justifie la progressivité par la notion de l'égalité de sacrifice.

Si je prenais IO % à celui qui n'a que 10.000 francs, je lui imposerais un dur sacrifice, car je lui prendrais sur son indispensable, et il ne lui resterait que 9000 francs; au contraire, celui qui a 500.000 francs n'a pas besoin de sa dernière tranche de 490.000 à 500.000. Cette tranche peut être fortement frappée. Tel est le système de la progressivité dans l'impôt.

La progressivité existe en France:

I° pour l'impôt sur les successions,

2° pour l'impôt sur les mutations immobilières,

3° pour l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global,

4° pour la patente des grands magasins,

Les impôts cédulaires restent en principe proportionnels, mais au cours de ces dernières années, la progressivité s'est insinuée de biais dans les cédulaires par le moyen des déductions et des exonérations.

On voit bien ce qu'est le principe de la progressivité. Avec le principe de la proportionnalité, si celui qui a 50 paye 5, celui qui a 100 paiera 10. Avec le système de la progressivité, il paiera plus de deux fois plus que celui qui n'a que la moitié.

C'est une égalité sentimentale, une égalité de sacrifice, mais c'est une inégalité certaine de traitement.

§ 4 - L'impôt sur les riches.

La notion d'égalité de sacrifice prend une forme brutale avec la notion démagogique d'impôt sur les riches.

L'impôt sur les riches dans l'antiquité

Ce serait une erreur de penser que c'est une notion moderne. Elle remonte au contraire, à la plus haute antiquité. On en trouve une critique dans cette comédie d'Aristophane, où Cléon n'arrivant pas à intimider Agoracrite par des menaces toujours grandissantes, arrive à avoir raison de lui, en menaçant de la

Source : BIU Cujas

faire inscrire sur la liste des riches. Les riches étaient frappés de charges qualifiées liturgies. Ils devaient par exemple payer des navires de guerre, des galères. On ne pouvait échapper à la liturgie qu'en dénonçant un citoyen plus riche qui n'était pas frappé: et celui-ci pouvait à son tour s'affranchir en offrant d'échanger ses biens contre ceux du dénonciateur: c'était l'antidosis.

Sous la Révolution

La Convention au moment de la domination des Montagnards et des Hébertistes, se laissa également aller à une fiscalité démagogique: un député André Dumont disait le 8 Germinal an II: "Tant pis pour les riches, qui doivent nourrir la respectable sans culotterie".

Quelque opinion sentimentale qu'on ait d'ailleurs sur le système de l'imposition des riches, il est évident qu'il serait radicalement insuffisant par lui-même à pourvoir aux besoins de l'Etat.

Mais qu'est-ce qu'un riche?

D'abord, il faut se demander: qu'est-ce qu'un riche ? C'est en effet une notion très relative; aux yeux de l'indigent la plus modeste aisance est la richesse. D'autre part, la notion de la richesse dépend de la quantité de personnes vivant sur un revenu déterminé.

Nous pourrions adopter cette définition très provisoire, instable et discutable qu'est riche par exemple tout homme qui a 150.000 francs de revenus et 2 personnes au plus à sa charge. Or, au mois d'août 1939, il n'y avait en France que 25.000 contribuables de cette catégorie. Il faut être démagogue ou fou pour croire qu'une grande nation de 42 millions d'individus pourrait vivre aux frais de cette infime minorité.

Insuffisance et danger de l'impôt sur les riches

Si l'Etat confisquait l'intégralité des revenus supérieurs à 300.000 francs, l'Etat n'obtiendrait pas 3 milliards (en perdant plusieurs milliers d'impôts cédulaires d'impôts indirects, d'impôts locaux).

Il faut aussi comprendre que c'est là un genre d'opération que l'on peut réussir une fois, mais pas deux.

Si tous les revenus du travail, de l'industrie du commerce, sont destinés seulement à l'Etat, il n'y a plus de raison de travailler, de fabriquer, de commercer. Ainsi la nation meurt, le Trésor se vide, les dépenses publiques sont supportées par les revenus modestes.

Les Anglais disent: "On ne peut pas demander à la fois à une vache sa viande et son lait".

Source : BIU Cujas

§ 5 - L'inégalité par situation de famille.

Voici une autre question, qui nous mène encore plus loin dans l'étude du régime fiscal: voilà deux individus, qui ont l'un et l'autre un revenu de 100.000 francs. Si l'un paye 5000 francs, l'autre paiera-t-il également 5.000? Il faut répondre que c'est possible, mais que ce n'est pas sûr.

Déductions pour charges de famille

Cela viendra d'abord de ce que l'un de ces individus peut avoir des charges de famille. Dès lors, du revenu considéré, on déduira des tranches, qui seront complètement exonérées. Tant pour l'épouse, tant par enfant etc..

Le père de famille chargé de trois enfants mineurs payera moins que le célibataire (en principe, parce que ce dernier peut avoir des revenus complètement exonérés, par exemple en 4 % 1925). C'est une inégalité contre laquelle personne ne protestera. (V. sur ce point l'excellente thèse de M. Alfassa 1939).

Le législateur n'entend pas punir le célibataire, car s'il avait cette idée de pénalisation, il devrait prendre des mesures de faveur pour le célibataire excusable (santé, constitution physique, devoirs de famille envers un parent malade etc..).

Le célibataire est plus fortement frappé parce qu'il a une capacité contributive plus forte que le père de famille.

La loi du 25 Juin 1920 a institué une majoration à l'impôt sur le revenu des célibataires (30 %) mais il y avait des exceptions (la vieille fille ayant moins de 70 000 francs de revenus).

Taxe de compensation familiale

Le code de la famille du 29 Juillet dernier a substitué à cette surtaxe une taxe dite "décompensation familiale", plus rigoureuse encore, mais dont l'assiette et le champ d'application ont été modifiés dans le sens de la généralité; elle frappera, en effet, notamment tous les célibataires assujettis à l'impôt général, quels que soient leur âge ou leur sexe, elle atteindra donc aussi bien le mineur orphelin que le majeur, aussi bien l'homme que la femme célibataires, dont les enfants sont morts, à condition que l'un d'eux ait au moins atteint l'âge de 16 ans, les célibataires titulaires d'une pension pour une invalidité de 40 % et au-dessus, les célibataires ayant adopté un enfant, à condition que l'adoption, si elle a eu lieu, alors que l'enfant était âgé de plus de 10 ans, ait visé un enfant à la charge de l'adoptant comme enfant recueilli depuis l'âge de 10 ans. La taxe de compensation

Source : BIU Cujas

sera calculée d'après le revenu taxable, servant de base à l'impôt général, suivant le barème suivant: 3 % sur la fraction n'excédant pas 50.000 francs, 6 % sur la fraction comprise entre 50.000 et 100.000 frs 9 % sur la fraction comprise entre 100.000 et 200.000 francs, I2 % sur la fraction comprise entre 200.000 et 300.000 francs etc. Un célibataire disposant de 20.000 francs de revenu net, c'est-à-dire avant l'abattement minimum de 10 000 francs, paiera 300 francs Un célibataire ayant 40.000 francs de revenu net paiera 900 francs, s'il a 60.000 francs il acquittera I800 francs etc..

La surtaxation des célibataires, autrefois limitée à l'impôt général sur le revenu, a été en outre étendue par le code de la famille aux droits de mutation par décès, ceux-ci seront majorés de I5 % "lorsque l'héritier, donataire ou légataire, sera, au jour de l'ouverture de la succession, âgé d'au moins 30 ans et célibataire... sans enfant vivant ou représenté". Le montant de cette majoritation sera remboursé, lorsqu'il sera justifié de la naissance d'un enfant légitime dans l'année de l'ouverture de la succession.

Les sommes produites par ces taxes de compensation et majorations permettront de faire face dans une mesure importante, il faut l'espérer, aux I450 millions de dépenses nouvelles, entraînées par l'application du code de la famille.

En somme, la protection fiscale de la famille en partant d'un tarif commun s'obtient par des procédés techniques: 1° Les pères qui ont, ou ont élevé des enfants obtiennent des faveurs sur ces tarifs (V; infra).

2° Les célibataires et ménages sans enfants sont frappés spécialement.

§ 6 - L'inégalité par discrimination.

Mais, faisons un pas de plus: est-ce que les citoyens français ayant chacun le même nombre d'enfants à leur charge paieront chacun la même somme pour une somme identique de revenus ? Donc, identité de situation de famille, identité du chiffre de revenus. Est-ce que le total d'impôts sera le même ? Non, il faudra encore que la source de leurs revenus soit la même.

Voici par exemple un tableau, qui était valable pour le mois d'octobre I938. Quatre citoyens , un

Source : BIU Cujas

Les effets de la discrimination

commerçant, un agriculteur, un nomme appartenant aux professions libérales (avocat, médecin, architecte) un salarié (fonctionnaire, employé, ouvrier) paieront les sommes suivantes:

Pour un gain de	Le commerçant ou l'industriel	l'agriculteur	Médecin Avocat Architecte	Fonctionnaire employé salarié
5.000	87.50	87.50	0	0
I0.000	350	262.50	0	0
20.000	I400	962.50	700	0
30.000	2427	I727	I500	282.50
40.000	3547	2847	2427	437.50
I00.000	II.20I	I0.326	980I	3827.

C'est là l'effet de la discrimination.

Définition de la discrimination.

Définition: La discrimination est le système qui consiste à distinguer les diverses recettes que fait le contribuable d'après les sources de ces recettes, dans le dessein de frapper lourdement les revenus non intéressants, et d'épargner, au contraire, les revenus intéressants.

On voit la différence entre la progression et la discrimination et en même temps d'ailleurs leur esprit commun: il s'agit de frapper les riches, les bourgeois par la progression on atteint les gros revenus; par la discrimination on frappe les revenus dits paresseux, les revenus de ceux qui possèdent. La progression frappe les chiffres, la discrimination frappe la qualité du revenu. Ce sont les gains faciles, ou revenus paresseux qui vont être surchargés. Au contraire les revenus du travail seront épargnés.

Le principe est juste. L'application est difficile et pourra créer des injustices.

La Révolution française n'a pas discriminé

La Révolution française n'a pas discriminé. La discrimination suppose un système d'impôts frappant séparément chaque source de revenus, d'après leur source. Elle suppose donc un système d'impôts personnels sur les revenus, ce que l'on appelle le système des impôts cédulaires. Or la Constituante avait établi un système d'impôts, soit sur les immeubles, soit sur les signes extérieurs. Cent francs d'intérêt d'un

Source : BIU Cujas

capital placé par hypothèques ou cent francs du salaire d'un ouvrier se trouvaient atteints de la même façon. L'injustice n'éclate pas lorsque les impôts sont à un taux modéré.

Elle est doctrinalement d'origine anglaise

La discrimination est doctrinalement d'origine anglaise. C'est d'Angleterre qu'est venue au XIX° siècle l'idée de discrimination. (V. la thèse de M. Ozgurel, faite sous la présidence de M. Joseph Barthélémy). C'est Gladstone, qui d'ailleurs était adversaire du système, qui lui a donné sa formule: distinction entre les revenus travailleurs et les revenus paresseux.

Son introduction en France lors de la réforme fiscale de 1914 1917

La discrimination a été introduite en France avec les impôts cédulaires, lors de la grande réforme Caillaux (1914-1917).

Lorsqu'a été abandonné au début de la grande guerre mondiale, le système fiscal de la Révolution, lorsque les impôts réels ont été remplacés par les impôts personnels, on a créé deux grandes catégories d'impôts: les impôts sur les revenus et l'impôt général et progressif sur le revenu global. Chacun des revenus a été classé dans une catégorie spéciale, appelée cédule: cédule des revenus immobiliers, cédule des revenus des professions industrielles et commerciales, cédule des revenus des professions libérales, cédule des salaires etc... C'est là qu'a été établi un tarif différentiel, et simplement proportionnel. Une fois chacun des revenus frappé de son tarif spécial, et la bourgeoisie, une fois frappée d'après la source de ses revenus, chaque revenu repasse pour former un total, un chiffre, où cette fois-ci, sans discrimination le total du revenu est frappé et où les riches sont particulièrement atteints par la progression. On voit tout de suite pourquoi l'impôt général et progressif est dit de superposition.

Comment se fait le traitement différentiel entre les diverses sources de revenus ?

Comment se fait la différenciation entre les diverses sources de revenus?

La différenciation se fait par un double procédé 1° Les revenus paresseux sont frappés par un tarif beaucoup plus fort que les revenus travailleurs. Ainsi un administrateur de Société voit ses rémunérations frappées, d'un impôt de 30 %, tandis qu'un fonctionnaire, un ouvrier, un salarié quelconque ne voit son revenu frappé que de 8 %.

2° La différenciation se fait, en second lieu, au moyen de déductions, réductions et exonérations diverses, dont bénéficient les revenus intéressants et qui sont refusées aux revenus non intéressants. Ainsi un administrateur de société, qui a 100.000 francs de revenus est frappé à 30 %, sur l'intégra-

Source : BIU Cujas

lité de ces I00.000 francs. Au contraire, l'impôt sur le revenu des traitements et salaires, qui n'est que de 8 %, ne frappe pas intégralement ce revenu.

En premier lieu, il y a des réductions à la base. D'abord 10.000 francs sont entièrement exonérés, il n'y a donc plus sur 100.000 que 90.000 taxables.

En second lieu, la tranche entre 10 et 20.000 n'est frappée que de moitié, c'est-à-dire 4 %.

Enfin, il y a des réductions par enfant à charge, et ces réductions varient avec l'importance du traitement ou salaire: si le salaire est inférieur à 20.000 s'il va de 20 à 40.000, s'il est supérieur à 40.000.

On arrive ainsi à des différences considérables de traitements.

Le taux moyen et cédulaire est de I6 % bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices des professions non commerciales, impôt foncier, impôt sur les bénéfices des professions commerciales.

Le taux minimum pour les traitements et salaires est de 8 %

Ceci dit, on peut établir ce tableau approximatif de l'imposition sur les revenus:

I° Rentes sur l'Etat.....	0
2° Traitements et salaires . .	8
3° Autres revenus	I6
4° Valeurs nominatives	I8
5° Valeurs au porteur	27
6° Rémunérations d'administrateur	30
7° Valeurs étrangères	34
8° Lots	40

Ajoutons que certains gains faciles, comme les bénéfices sur les opérations de change à l'occasion d'une dévaluation peuvent être frappées plus lourdement.

Il faut répéter qu'après avoir été frappés de ces taux exorbitants, les revenus sont frappés une seconde fois, par l'impôt général sur le revenu, qui peut absorber 32 %.

Les impôts sur les successions peuvent absorber 50 % de l'actif, mais l'actif des successions n'entre pas dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

Accentuation de la discrimination

La réforme fiscale réalisée par décrets-lois sous la direction de M. Paul Reynaud, a encore accentué la discrimination.

Dans la préface de son livre: Le courage de la France (août I939) le ministre des Finances, écrit en effet:

" Au départ de ce gouvernement un régime fiscal

Source : BIU Cujas

était en vigueur, celui de la loi de finances du 31 Décembre 1936, votée sur sa demande. Comparons-le au régime actuel. Que voyons-nous ?

Est-il vrai que la richesse acquise soit plus ménagée aujourd'hui qu'elle ne l'était alors, comme certains continuent à l'écrire hardiment ?

Est-il vrai que les charges supplémentaires que nous avons dû imposer soient plus lourdes pour les pauvres que pour les riches, pour les "petits" que pour les "gros". Est-il vrai que le revenu du travail ait été plus taxé par nous que celui du capital. ? Tout cela est faux.

L'aggravation que représente le régime fiscal actuel par rapport au régime fiscal de cette époque se chiffre en effet par les pourcentages suivants du revenu:

Pour un revenu de 15.000 francs:
S'il s'agit d'un salarié la majoration est de ..... 2.3 %
S'il s'agit d'un commerçant, la majoration est de ..... 6 %
S'il s'agit d'un capitaliste, la majoration est de ..... 8.1 %

Pour un revenu de 100.000 francs.
S'il s'agit d'un salarié la majoration est...5.25%
S'il s'agit d'un commerçant la majoration est de 7.55%
S'il s'agit d'un capitaliste, la majoration est de 10.55%

Pour un revenu de un million:
S'il s'agit d'un salarié, la majoration est de 16.06%
S'il s'agit d'un commerçant, la majoration est de 18.09%
S'il s'agit d'un capitaliste la majoration est de 21.09%

Voilà comment le régime fiscal en vigueur sous le premier gouvernement de cette législature a été modifié par nous.

S'il y a aujourd'hui injustice fiscale, force est bien de reconnaître que cette injustice était bien pire, lorsque ceux qui nous la reprochent, gouvernaient.

Dire le contraire, c'est user des droits que confère le régime de liberté pour discréditer ce régime et nuire à un pays qui est l'un des derniers survivants parmi ses champions".

Source : BIU Cujas

Plafonds.

Définition du plafond

L'étude des tarifs doit être combinée avec la connaissance des plafonds.

Lorsque l'impôt est proportionnel, le tarif s'applique à l'infini sur la somme considérée, 8 %, I6 % I8 %, 27 %, 30 % etc... Il n'y a donc jamais de plafond pour les impôts proportionnels, donc pour les impôts dits cédulaires, sur les revenus.

Mais lorsque la progressivité intervient, on a beau calculer exactement la progression, afin de la modérer, il pourra arriver que la marche de cette progression absorbe totalement la tranche considérée, et une partie trop énorme de la somme globale à taxer.

Aussi, jusqu'à la guerre de I939, toutes les progressions s'arrêtaient à un moment donné, de telle sorte qu'un moment arrivait pour les tranches supérieures des très grosses sommes où l'impôt devient proportionnel.

Mais, en outre, le législateur a dû se préoccuper de la répercussion par rapport à l'ensemble de la somme considérée; l'impôt progressif ne doit pas dépasser une certaine proportion par rapport à l'ensemble de la somme considérée. Cette proportion est qualifiée plafond.

Le plafond sur les droits de succession

Il y a un plafond sur les droits de succession. L'ensemble de l'impôt par rapport à l'ensemble de l'actif de la succession est soumis à trois plafonds différents suivant la ligne où se produit la succession:

1° En ligne directe et entre époux ..... 25 %
2° en ligne collatérale jusqu'au 4° degré 40 %
3° Entre parents au-delà du 4° degré et non parents ..... 50 %

Il y avait un plafond pour l'impôt sur le revenu 32 % (art.II7 du code général des impôts directs).

Il y avait un plafond pour la superposition de l'impôt général sur le revenu et des impôts cédulaires sur les revenus: l'additiion de ces deux catégories ne peut pas absorber plus de 50 % du revenu taxé. (Art. 3 du décret-loi du 17 novembre I939). Mais ces plafonds ont été supprimés par décret-loi au commencement de la guerre de I939. Il n'a pas encore été question des plafonds en matière de successions (décret du 17 novembre J.O. du 18).

Réclamations provoquées par la discrimination.

Réclamations provoquées par la discrimination:

Source : BIU Cujas" Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
Z
Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

I° La discrimination ne fonctionne pas sans provoquer quelques réclamations, évidemment de la part de ceux qui sont au coefficient 16, à l'encontre de ceux qui ne sont frappés que du coefficient 8. A la cédule des salaires et des traitements, en effet, il ne faut pas oublier qu'entrent, non seulement le salaire journalier du manoeuvre, le salaire de l'ouvrier d'usine, celui qui touche son minimum vital, mais encore les rémunérations quelconques des employés et des fonctionnaires, donc le salaire d'un Premier Président à la Cour de cassation, d'un directeur d'un grand établissement de crédit, d'un directeur de grand journal, d'un directeur général au ministère des Finances etc...

Voilà donc un professeur de droit, qui a un traitement de 60.000 francs, il paiera après déduction sur le taux de 8 %; mais voilà un avocat, qui gagne 60.000 francs, il paie deux fois plus. L'avocat se plaint. On lui répond: peut-être, mais vous, vous pouvez frauder, tandis que le fonctionnaire est un contribuable intégral . Le raisonnement reste fâcheux, parce que l'individu qui exerce une profession libérale s'entend dire que son tarif est fondé sur la présomption qu'il fraude, ce qui l'induit en la tentation de ne pas faire mentir la présomption de la loi.

Voilà l'ingénieur directeur d'une grande usine,il touche 100.000 francs de salaires (considérons que c'est le revenu taxable, sans tenir compte des déductions). Il devra 8000 francs. Mais voilà l'architecte, qui court péniblement à la recherche du client. Il arrive à gagner 50.000 francs, deux fois moins que l'ingénieur, sans sécurité du lendemain, sans retraite; en gagnant deux fois moins dans des conditions plus pénibles, il paie autant.

Voici ce qui est plus grave: un homme de lettres, qui a un grand succès, mais avec grand peine, arrive en plaçant un article ici, un autre article là, en frappant à toutes les portes, en sollicitant à tous les guichets à gagner 50.000 francs, (taxables à 16 %) il paie 8000 francs. Mais qu'il réussisse à se faire embaucher dans un journal, à y avoir une situation fixe, avec la sécurité du lendemain et la retraite, on lui donne 50.000 francs de salaires annuels. Il aura toutes les déductions et il paiera sur un tarif deux fois plus faible.

Sur la réclamation de la société des gens de lettres, le ministre des finances a bien voulu promettre de donner des instructions pour que, dès qu'il y a une certaine régularité dans la collaboration à un journal la rémunération des articles donnés, soit

Source : BIU Cujas

regardée comme un salaire taxable à 8 %. Mais nous sommes dans le régime de l'incertain et de la faveur.

Voilà un commerçant, qui réalise 100.000 francs de bénéfices commerciaux, combien doit-il ? I6.000 frs. Il donne I00.000 francs de salaire à son premier employé, combien doit celui-ci ? 8000 francs. Inutile de dire que les commerçants ne sont pas satisfaits de cet état de choses.

L'explication du traitement différentiel suivant les cédules

On explique ce traitement différentiel en disant que les bénéfices du commerce viennent à la fois du travail et du capital. Mais l'argument ne vaut pas grand chose, si le commerçant travaille avec l'argent des autres, ce qui constitue une charge pour son affaire. Il y a d'ailleurs des affaires qui marchent avec un capital minime, et le bénéfice est avant tout produit par le travail. Ainsi un petit boucher de petite ville peut travailler avec un capital de 5 à 6000 francs, servant à acheter chaque semaine, donc 52 fois par an, la viande qu'il se propose d'écouler. Il n'a pas de garçon, mais s'il en avait un, serait-il vraiment juste que celui-ci soit à 8 %, alors que le patron est à I6 % ?

En réalité notre système social est tourné contre l'homme libre, et en faveur de celui qui se soumet à la loi d'un autre.

Aggravation des injustices de la discrimination par la règle de l'unité de cote.

Aggravation des injustices de la discrimination par la règle de l'unité de cote

2° Les injustices de la discrimination sont aggravées par la règle de l'unité de cote. Lorsqu'un contribuable a des revenus provenant à la fois d'une profession libérale et d'un salaire, l'ensemble de son revenu est frappé au taux du revenu le plus fort. Un écrivain, professeur à la Sorbonne, gagne 60.000 francs de traitement , et 50.000 de droits d'auteur. S'il n'y avait pas l'unité de cote, il paierait 8 % pour 60.000 et I6 % pour 50.000. En vertu du principe de l'unité de cote, il paiera 8 % au cédulaire, pour la totalité de son revenu, soit 11.000. Mais si la vente d'un livre ou la rémunération des articles dépasse le montant du traitement, alors le traitement lui-même, en vertu de l'unité de cote, sera aussi frappé à I6 %. S'il était prudent, il dirait à son éditeur d'arrêter la vente de son livre car cent francs de plus de droits d'auteur peuvent représenter 8000 francs d'impôts en plus. C'est de la pure folie.

Injustice résultant des règles nouvelles sur les rémunérations d'administrateurs:

3° Ceci n'intéresse qu'une classe peu nombreuse de la population, mais est tout de même remarquable.

Source : BIU Cujas

Règles sur les rémunérations d'administrateurs

Il y a des injustices, qui résultent des règles nouvelles sur les rémunérations d'administrateurs.

Lorsqu'une personne fait partie du conseil d'administration d'une entreprise, la rémunération qu'elle reçoit de ce chef est frappée d'un droit de 30 % (prélevé par l'administration de l'enregistrement, alors que les autres impôts sur les revenus sont perçus par les contributions directes). Mais, il paraît que les administrateurs se faisaient confier des fonctions illusoires dans l'entreprise, que ces fonctions illusoires étaient rémunérées de la façon la plus réelle, de telle sorte qu'on échappait au taux de 30 % pour tomber comme prétendu salarié au taux démocratique de 8 %.

Afin d'éviter cette fraude, il a été décidé que toute rémunération à un titre quelconque, reçue par un administrateur de l'entreprise, serait frappée au taux de 30 %. Voici le résultat: on propose à une personnalité de collaborer à un grand journal; pour lui marquer le prix que l'on attache à sa collaboration, on lui propose une place dans le conseil d'administration. Ainsi, il participera d'un peu loin il est vrai, à la direction politique du journal. Résultat: il paie 30 %, non seulement sur son salaire d'administrateur, très minime dans un journal et correspondant à un travail réel.

En outre, il paiera 30 % sur la rémunération des articles (30 % au cédulaire); ensuite la rémunération repassera à l'impôt global et progressif. Sur une rémunération de 500 francs, il y aura 200 francs pour l'Etat et pour l'auteur 300 francs, pour l'auteur qui paiera avec cela ses impôts locaux (et notamment la mobilière à 0 Fr 528 par franc de loyer) et ses impôts indirects.

§ 7 - Inégalités diverses résultant de la législation fiscale.

Les plaintes sur l'inégalité des charges fiscales

Quoiqu'il ne soit pas possible ici d'approfondir ce problème, il ne faut pas ignorer que dans le monde des affaires, on entend des plaintes constantes sur l'inégalité des charges fiscales. Le commerce et l'industrie se trouvent surchargés par rapport aux diverses autres formes d'activité. Mais à l'intérieur du commerce et de l'industrie, il y a des branches diverses, qui se plaignent incessamment d'être défavorisées; le bâtiment (qui acquitte d'une part des impôts spéciaux comme les droits de mutation et d'autre

Source : BIU Cujas

part la mobilière, qui paralyse indirectement l'industrie); la sucrerie se trouve également surtaxée; l'essence se plaint d'être défavorisée par rapport au bois et au charbon et l'industrie de l'automobile se plaint d'être indirectement atteinte.

Les magasins se plaignent des groupements d'acheteurs. Le petit commerce essaie de faire surtaxer les magasins à prix unique etc...

Certains vont jusqu'à dire qu'aux anciens privilèges des ordres ont succédé des inégalités de catégories de classes sociales.

Le commerce trouve naturellement que l'agriculture est épargnée, mais le petit propriétaire se plaint de payer des impôts, tandis que l'ouvrier n'en paye pas. Les épargnants estiment que les valeurs mobilières sont défavorisées par rapport aux immeubles, mais les propriétaires ripostent qu'ils sont surchargés.

En I913, disent-ils, les propriétaires parisiens recevaient des locataires I025 millions.

Ils payaient au fisc, 113 millions,

Ils dépensaient , 100 millions en travaux d'entretien.

Ils faisaient en constructions neuves, 117 millions.

En I938, ces mêmes propriétaires ont reçu 3 milliards 500 millions de loyers. Ils ont payé au fisc: 885 millions. Donc, revenu coefficient 3. Impôt coefficient 8. Construction: coefficient 8.

Donc, moins d'impôts, moins de travaux qui faisaient travailler, moins de constructions neuves, qui payaient des impôts, moins de logements pour la collectivité.

Avec le coefficient 3 pour les revenus et le coefficient 8 pour les impôts, on ne construit plus, on entretient peu.

Par ailleurs, il ne faut pas se dissimuler que la fraude s'est installée comme un correctif normal de la taxation excessive des biens mobiliers.

Au contraire, la fraude est très difficile en matière immobilière et l'impôt frappe à plein.

Enfin, il faut ajouter que le propriétaire de terres paie l'impôt sur les bénéfices agricoles et que le propriétaire de maison supporte indirectement l'impôt sur le loyer que paie le locataire. Celui-ci, en effet, lorsqu'il calcule ce qu'il peut consacrer à son loyer y fait entrer évidemment sa contribution mobilière, qui actuellement a comme plafond le montant de la valeur locative. Il y a d'ailleurs une crise immobilière certaine.

Source : BIU Cujas

Section VI

L'universalité de l'impôt

Cette règle est très voisine de la règle de l'égalité. Il n'y a pas d'égalité véritable sans universalité. Il n'y a pas égalité si chacun ne paie pas l'impôt.

Les deux aspects de l'universalité

Il y a deux aspects de l'universalité: l'aspect I789 et l'aspect I793.

En I789, la pointe de l'universalité est dirigée contre les anciens ordres privilégiés, noblesse, clergé.

En I793, la pointe de l'universalité est dirigée contre la tendance démagogique à supprimer les impôts pour la masse des citoyens. La constitution montagnarde, qui marque un des sommets de l'évolution démocratique, a posé le principe que chaque citoyen pour avoir le sens des responsabilité nécessaires, devait payer un impôt direct. Les démagogues, et notamment Battelier, n'osèrent pas combattre le principe; ils demandèrent seulement que l'impôt fut réduit à dix sous pour ceux qui n'avaient que "l'absolu nécessaire", ce qu'on appelle aujourd'hui le "minimum vital". Mais les purs entre les purs, Héraut de Séchelles, Couthon, Saint-Just, et surtout Robespierre, combattirent cette proposition. Si, dirent-ils en substance, on crée des exemptés d'impôts, ces exemptés seront accusés de n'avoir aucune responsabilité dans la gestion des affaires publiques; on dira par conséquent qu'ils n'ont pas à s'occuper activement de cette gestion, on créera donc une class d'ilotes. "Si vous décrétez que la misère est dispensée de contribuer aux besoins de la patrie, vous décréterez l'aristocratie des richesses et on en conclura que ceux qui ne paient pas les charges ne doivent pas profiter des bienfaits du gouvernement. N'ôtez pas aux citoyens la satisfaction de porter à la République le denier de la veuve. " Ce sont ces préoccupations, qui sont passées dans le texte même de la constitution montagnarde: "Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques".

Tout le monde doit payer. Voilà le sens de l'universalité.

La Constituante a rattaché l'universalité de l'impôt à l'universalité du suffrage. Dans l'esprit

Source : BIU Cujas

L'universalité de l'impôt rattachée à l'universalité du suffrage

de la Révolution, il n'y a plus d'impôts infligés par voie d'autorité, il y a des contributions que l'ensemble des citoyens devant les besoins publics, s'infligent à eux-mêmes. Voilà l'esprit de la Constituante.

C'était aussi la doctrine des républicains des débuts de la IIIe République. Rouvier disait qu'il ne pouvait pas admettre un impôt qui ne serait pas payé par la moitié au moins du corps électoral.

La réalité correspond-elle à cette doctrine ? Pas tout à fait au moins en ce qui concerne les impôts directs.

Pour les impôts cédulaires, la règle de Rouvier est à peu près observée. Il y a plus de 5 millions de cotes en y comprenant l'impôt général.

5.658.000 en I935.

5.329.000 en I937.

Il y a I.343.000 assujettis à l'impôt sur les bénéfices commerciaux et industriels; 2.34I.000 assujettis à l'impôt sur les salaires. Les salariés n'échappent pas.

Mais, pour l'impôt général et progressif sur le revenu, la règle est très loin d'être observée. En I936, sur 42 millions de français, on ne trouvait pas 2 millions de contribuables. Pas un sur 20.

En I937, les inscrits au rôle étaient de I.652.337.

Mais en I938, leur nombre s'est accru de plus de 600.000. Il a atteint 2.228.732 contribuables.

D'où est venue cette augmentation ? De la dépréciation du franc, cette dépréciation n'ayant pas été accompagnée d'une élévation du chiffre des déductions à la base.

Il faut comprendre cette opération. Les revenus de moins de 10.000 francs ne doivent rien. Mais le franc ayant été déprécié, il a bien fallu augmenter le taux nominal des traitements et salaires pour permettre aux salariés et fonctionnaires de vivre. Ainsi, on a multiplié le nombre des individus gagnant normalement plus de 10.000 francs. Si on laisse toujours à dix mille francs le chiffre des revenus non imposés, on augmente par là automatiquement le nombre des contribuables.

Il faut ajouter d'ailleurs que l'évasion à l'impôt général se faisait surtout par le bas. Nombre de petits contribuables ne déclaraient pas. C'est naturellement par le bas que s'est augmenté le nombre des contribuables.

Plus de 46 % des inscrits à l'impôt général et

Source : BIU Cujas

progressif sur le revenu, soit I.058.836 ont déclaré un revenu entre 10.et 20.000 francs. Ils totalisent 3 milliards 750 millions de francs de revenu et versent 42 millions d'impôts, soit une quarantaine de francs par tête.

Voici ensuite la répartition:

674.930 d'un revenu de 20 à 30.000 paient 75.460.000 par tête II5 francs.

255.559 ayant un revenu de 3I à 40.000 sont imposés pour 80.324.692 et paient 300 francs par tête.

Voilà donc I.889.375 contribuables, soit 86 % du total des assujettis, qui ne paient que I88 millions.

Le nombre des contribuables inscrits dans les catégories supérieures décroit très rapidement: I07.5I8 ont un revenu de 4I à 50.000 francs et payent 69 millions, I02.039 ont un revenu de 5I à 75.000 Frs et paient I42 millions d'impôts. Il n'y a plus que 37.I34 contribuables jouissant de plus de 76.000 frs de revenus et de moins de 100.000. Ceux-là paient I30 millions, soit environ 3.300 francs par tête.

Et puis voici"les riches", ceux qui dépassent 100.000 francs, soit en valeur-or, en puissance d'achat, le minimum exempté lors de l'institution de l'impôt général; ils sont 28.228, qui ont un revenu de I0I à I50.000 francs, I82I9 ont un revenu de I5I à 300.000 francs, 4877 ont un revenu de 30I à 600.000 francs, 932 ont un revenu compris entre 60I.000 franc et un million. Ils apportent au budget par catégorie, respectivement 258, 582, 533, 270 Millions.

On voit que l'amputation opérée sur les revenus de 60I.000 francs à un million est un moyenne de 300.000 francs par contribuable.

Enfin, la dernière catégorie "les millionnaires, dont le revenu net dépasse le million (c'est-à-dire 80.000 francs d'avant-guerre en valeur-or, et I20.000 francs en possibilité de dépenses) sont au nombre de 5I0, qui ont alimenté le budget de 550 millions de francs, soit le cinquième du produit total de l'impôt général, à raison de plus de 1 million de francs par tête.

L'impôt général sur le revenu est un impôt de minorité

De ces données statistiques, quelques constatations se dégagent. La première c'est que l'immense majorité des Français n'est pas soumise à l'impôt général sur le revenu et qu'entre ceux qui y sont assujettis, le plus grand nombre ne paie qu'une cotisation insignifiante. Ainsi , il est prouvé que l'ensemble des revenus français est extrêmement dispersé: sur 250 milliards environ, qui en constituent l'évaluation approchée, le quart seulement 63 milliards,

Source : BIU Cujas

est acquis à des contribuables célibataires ou chefs de famille disposant d'un revenu de I0.000 francs.

L'impôt général est donc un impôt de minorité, dont le taux est fixé par une multitude, qui ne l'acquitte pas. Entre ceux mêmes qui le payent, les plus modestes constituent un groupe numériquement important, ne sont frappés qu'avec une grande modération, puisque 2.286.000 contribuables (tous ceux dont le revenu imposable ne dépasse pas I00.000 francs) n'apportent au budget qu'une recette de 650 millions. La charge fiscale retombe en fait sur 52.666 contribuables (ceux qui ont I0I.000 francs et plus) cotisant pour 2.400 millions. Les 6319 contribuables, dont le revenu dépasse 300.000 francs, sont à eux seuls imposés pour I.350.000, soit près de la moitié du rendement total.

Ceux qui décident les dépenses, la majorité ne sont pas ceux qui paient. Et cette considération explique pourquoi la gestion financière était sage de I8I4 à I848, pourquoi elle a commis, depuis cette époque, quelques imprudences.

Adam Smith avait déjà dit au XVIII' siècle: " La dépense du gouvernement est à l'égard des individus d'une même nation, comme les frais de régie sont à l'égard des propriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer à tous ses frais, à proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. Observer cette maxime, ou s'en écarter constitue ce qu'on nomme égalité ou inégalité dans la répartition de l'impôt".

Liaison de l'universalité du suffrage et de l'universalité de l'impôt dans les constitutions de I79I et de l'an III

Liaison faite par les constitutions du 3 septembre I79I et 5 fructidor de l'an III, de l'universalité du suffrage et de l'universalité de l'impôt.

La constituante et la convention (pour cette dernière après la chute de Robespierre) attachaient une telle importance à l'universalité de l'impôt qu'elles l'avaient étroitement liée à l'organisation politique. Elles admettaient au vote tous les contribuables, mais seulement les contribuables.

Pour la Constituante, on n'était électeur que si on était imposé en impôt direct pour une somme équivalant au salaire de trois journées de travail d'un manoeuvre non qualifié. Le salaire était apprécié à dix sous. Il fallait donc être imposé pour 30 sous.

La Convention dans la Constitution de l'an III a adopté une solution en apparence un peu la même, mais qui était différente dans son principe. Si on n'avait pas la matière imposable qui vous obligeât à payer ces 30 sous, on pouvait demander, en vue de

Source : BU Cujas

faire partie du corps des citoyens, à être tout de même imposé pour ces trente sous. C'était une sorte de cotisation civique.

Double remarque: déduction faite des jours fériés, il devait y avoir 300 journées ouvrables par an. On demandait donc I/I00e du salaire. Combien de contribuables seraient heureux de supporter aujourd'hui ce taux ?

2° Combien d'ouvriers et de salariés paient en cotisations au syndicat ou à la C.G.T. donc, pour la classe, une somme supérieure à celle qu'ils refuseraient de payer pour la nation.

On ne saurait trop fortement insister sur la différence qui sépare ces doctrines de la Constituante et de la Convention des systèmes politiques proprement censitaires, tels que celui qui a été forgé par les Chartes de I8I4 et de I830. En I8I4, pour être électeur, il fallait payer 300 francs de contributions directes, et il n'y avait que 75.000 citoyens dans cette situation. En I830, avec un cens de 200 francs, on comptait 300.000 électeurs. Ces systèmes organisent le gouvernement du pays par une classe sociale et rien ne les peut légitimer.

Section VII

L'impôt doit être consenti et contrôlé.

L'impôt apparaissait aux hommes de la Révolution comme un reste de l'ancien asservissement.

C'est pourquoi ils renoncèrent à ce mot rappelant l'autorité pour le remplacer par celui d'une "contribution" aux dépenses communes indispensables. La Constituante au témoignage de Dupont de Nemours, voulait faire succéder "aux exactions du despotisme les conventions amiables d'une société vraiment fraternelle"..

Cette contribution doit être consentie et son emploi en doit être contrôlé: "Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ". (Déclaration des droits; art.I3).

L'idée de consentement est tout de même un peu différente de l'idée de vote Consentir, c'est accepter pour soi. Voter, c'est imposer aux autres.

Source : BIU Cujas

Je crois qu'on peut dire qu'aujourd'hui l'impôt n'est plus consenti, il est voté.

Il est tout au plus voté ! Car avec le système des décrets-lois, si on peut considérer que l'impôt est encore voté, c'est au moyen de bien des cascades successives. Les citoyens élisent la Chambre, la Chambre délègue ses pouvoirs, elle vérifie théoriquement l'exercice de la délégation.. Bien des principes de la Révolution sont en train de se relâcher.

Il a été indiqué que pour les impôts directs, c'est une minorité de la nation qui y est assujettie. En ce qui concerne l'impôt, auquel la démocratie attache le plus grand prix, l'impôt général et progressif sur le revenu, c'est une minorité encore plus petite (environ deux millions).

Les impôts ne sont pas consentis mais infligés à une minorité de contribuables

Ce déséquilibre éclate dans le cadre de la commune. D'où viennent les scandales de Marseille ? De ce que les impôts ne sont pas consentis, mais infligés à une minorité de contribuables. C'est un système de cens à rebours. Sont propriétaires de la souveraineté, ceux qui ne paient pas les impôts directs. On était arrivé à Marseille à ce résultat que les bourgeois payaient pour leur loyer une somme équivalente à ce loyer. Le privilège des finances communales s'explique par ce fait que ceux qui imposent ne sont pas ceux qui paient les impôts.

Ce déséquilibre s'accuse dans les communes de la banlieue parisienne, qui sont des dortoirs. Les ouvriers y ont leur lit, ils travaillent ailleurs. Ils vivent ailleurs. Cependant ces communes ont des dépenses. Comment y faire face ? En surchargeant de centimes dits additionnels (et qui mériteraient cependant le titre de principal les propriétaires, les commerçants, les hommes des professions libérales, médecins, notaires) Les budgets communaux sont, en effet, alimentés principalement par des centimes additionnels à l'impôt foncier (propriétaires)aux patentes (commerçants) à la contribution mobilière (petits logements étant pratiquement exempts). Plus la majorité électorale est exempte d'impôts, plus naturellement les dépenses municipales sont somptuaires. Le régime a pu durer tant qu'il y a eu un capital et une épargne à dévorer. Maintenant on en arrive à poser la question même de la démocratie dans les localités (décentralisation) et même dans l'Etat (décrets-lois). La situation est grave.

Le produit de l'impôt doit être contrôlé par les contribuables. C'est ce qu'exprimait la déclaration des droits de l'homme: "Tous les citoyens ont le droit d'en suivre l'emploi..."

Source : BIU Cujas

Or, c'est un fait sur lequel nous aurons à revenir que la démocratie se désintéresse des comptes.

La contribution volontaire.

Les expériences de contribution volontaire

L'impôt doit être consenti, mais non volontaire. A plusieurs reprises au cours de l'histoire, a été expérimentée l'idée de la contribution volontaire. Payait qui voulait et ce qu'il voulait.

Une première expérience fut faite par l'Assemblée Constituante en I789, sous la double forme de la contribution volontaire et des dons patriotiques. Elle ne produisit que des résultats spectaculaires, comme celui de la "belle Chananéenne" apportant ses bijoux sur le bureau de l'Assemblée.

Une seconde expérience fut tentée en I872 par l'initiative privée de quelques citoyens de Nancy, pour payer la libération du territoire. Dans l'ensemble du pays, 6.850.000 francs furent réunis. Mais le gouvernement par l'organe du ministre de l'Intérieur M. Victor Lefranc condamna cette tentative, qui fut dès lors arrêtée. L'orateur officiel démontrait qu'en aucun temps et en aucun pays une souscription volontaire " n'avait jamais pu tenir lieu d'un appel à l'impôt, ou à l'emprunt. Les voies ordinaires doivent être suivies. Ne demandons pas le crédit au sacrifice, demandons-le à cette noble complicité du patriotisme et des intérêts, c'est-à-dire à la confiance". (28 février I872).

La troisième expérience de contribution volontaire remonte à juillet I926. Il s'agissait de sauver le franc. On vit un député de la Creuse descendre d'une haute travée et porter ostensiblement un billet de 500 francs à M. Raoul Péret, assis au banc des ministres. Avec quelques sacrifices imposés aux fonctionnaires, ce fut là le plus clair du produit de la contribution volontaire. Comme le disait Victor Lefranc, tout ce que l'on peut faire, ce serait de réunir une somme énorme pour le sacrifice, insuffisante pour le but.

Source : BIU Cujas

Section VIII

L'impôt doit être mesuré

Les divers aspects du principe que l'impôt doit être mesuré

Ce principe se présente sous plusieurs aspects:

I° L'impôt doit être modéré par rapport au contribuable.

2° Il doit être en rapport avec le revenu national.

3° Il ne doit pas paralyser la vie économique.

4° Il ne doit pas se dévorer lui-même.

§ I - La modération.

La modération de la charge fiscale était non pas peut-être un des premiers principes, mais certainement une des préoccupations les plus constantes de la Constituante.

L'adresse aux Français sur les contributions publiques du 28 Juillet I79I

On en trouve les traces dans cette Adresse aux Français sur les contributions publiques, dont l'excellente rédaction était due à Dupont de Nemours, donnée le 28 Juillet I79I en vertu du décret du 24 Juin précédent. C'est une "Somme" de la doctrine financière de la Constituante, un document mémorable et beaucoup trop oublié presque inconnu, rarement cité.

La constituante constate d'abord que les anciennes impositions étaient devenues odieuses, parce "qu'elles excédaient les véritables besoins publics". C'est d'ailleurs une question délicate de savoir "si le citoyen de I79I payait plus ou moins d'impôt que le sujet de I790". (Voir sur ce point spécial et sous ce titre une intéressante étude de L. de Cardenal, dans les publications du Comité des travaux historiques et scientifiques du Ministère de l'Education nationale I935 T.XXII). Dupont de Nemours appréciait à I80 millions l'économie, dont profitait le citoyen par rapport au sujet. D'ailleurs, aux premières velléités de compression, avaient bientôt succédé une ère de largesses dispendieuses, que rendait possible l'assignat et que suggérait la politique . (Braesch, Le Exercices budgétaires du trésor I790 et I79I p. I72).

L'Adresse aux Français continue: "Vous avez la certitude que dès aujourd'hui et chaque année les

Source : BIU Cujas

contributions sont et seront limitées à ce que commandent et commanderont impérieusement le service et les intérêts de la nation.. Déjà les dépenses ont été restreintes.. Le droit des patentes correspond aux jurandes maitrises... Il est bien plus modéré.. Il vaut mieux imposer moins que d'imposer trop.. (p. 467) Et la Constituante établit un plafond, pour les impôts nouveaux: I/6 du revenu pour l'impôt foncier, I/20 du revenu mobilier dénoncé par le loyer, I/40 du revenu en cas d'insuffisance des précédents impôts.

Le programme de la Constituante était de construire un système financier sain "avec la moindre dépense et la moindre gêne qu'il serait possible". C'est un excellent programme, toujours d'actualité.. aujourd'hui plus que jamais, car l'étreinte fiscale se fait de plus en plus forte. Si de nos jours Saint-Martin voulait renouveler son geste légendaire de donner à un pauvre la moitié de son manteau, l'Etat lui réclamerait aussitôt l'autre moitié au titre des droits de mutation sur les dons manuels.. C'est au moins ce qu'affirmait naguère un écrivain de beaucoup d'esprit à une réunion de classes moyennes. Ce n'est qu'une boutade, mais elle contient bien quelque fme de vérité.

Les dépenses non mesurées du temps de guerre

Bien entendu, ces observations ne s'appliquent qu'à l'état normal de paix. En temps de guerre, les nécessités de la Défense nationale peuvent être infinies. Dans son appel radio diffusé du jeudi soir 22 décembre 1939 M. Dautry ministre de l'Armement a donné les précisions suivantes:

"Un canon de 75 coûte 300.000 francs. Le matériel- canons, avant-trains, munitions, instruments d'optique - d'un régiment d'artillerie de campagne représente 50 millions. Un bataillon de chars lourds vaut 120 Millions . En une heure d'attaque, une division dépense 5 millions de munitions et d'essence; certain canon contre avion, qui tirerait sans discontinuer à sa cadence la plus rapide, serait hors de service au bout de 12 minutes.

"Economisez pour soutenir notre effort. En vous demandant de souscrire aux bons d'armement ce ne sont pas des francs que je vois: 4000 francs c'est une rafale, de 75 contre avion, 300.000 francs c'est un tir d'arrêt de cinq minutes sur un front de un kilomètre. La somme que vous apportez à l'armement peut représenter une seconde, une minute de guerre de moins".

M. Dautry a terminé par l'appel suivant: "Payez avec largesse, avec ingéniosité, de votre personne et de vos biens pour produire, pour soutenir

Source : BIU Cujas

l'économie, pour armer. Que les Français soient aujourd'hui les plus avares et les plus généreux des hommes. Fondez-vous dans la grande entreprise de salut national, dans la guerre totale".

Pour payer ces dépenses non mesurées, il faut évidemment des ressources non mesurées. Le sacrifice d'argent est le moindre parmi les sacrifices demandés aux citoyens, qui comportent la suppression de la liberté de six millions de mobilisés et sont menés jusqu'au sacrifice de la vie.

Mais la paix reviendra. Il faudra alors renoncer aux habitudes de gaspillage du temps de guerre. Il faudra aussi remonter le courant désastreux, qui existait avant la guerre et que M. Paul Reynaud décrivait ainsi dans son Exposé des motifs du budget de 1939: " Les charges fiscales constituent, en l'état actuel de l'économie, un insupportable fardeau".

Seulement, il y a la note à payer et il faut bien parer à cette nécessité impérieuse du moment. On n'aura rien fait tant qu'on n'aura pas diminué la note à payer, c'est-à-dire le budget des dépenses.

Les augmentations d'impôt à la suite de la guerre

En attendant, en effet, cet insupportable fardeau devient chaque jour plus accablant, et c'est un véritable cri d'angoisse, qui monte des profondeurs du pays. Ecoutez ce qu'a dit le Ministre des Finances lui-même dans son lumineux discours du Sénat, publié en brochure sous ce titre qui est tout un programme: Sauver le régime et le pays (28 Décembre 1938).

"Nous avons, dit-il, porté à 27 % l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières (réduit à 18 % par M. Vincent Auriol).. Nous avons porté à 36 % (au lieu de 25 %) l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières étrangères ... Nous avons également majoré de 35 % le barème de l'impôt général sur le revenu... C'est seulement après ces opérations cruelles, excessives probablement, que nous avons frappé de 2 % l'ensemble des revenus professionnels..."

Les nécessités de la démocratie parlementaire sont telles qu'un gouvernement pour vivre, et pour obtenir à son oeuvre de salut l'adhésion de certains secteurs de l'opinion, est condamné à paraître se vanter de réformes qu'il regrette. Voilà pour les impôts directs.

Mais vous pensez bien que les impôts indirects n'ont pas été oubliés. La ménagère, qui achète un kilo de chicorée paie sans le savoir, 2.05 au fisc au lieu de I.50 quand elle achète un kilo de sel, elle paie I8 sous d'impôt, au lieu de I2, quand elle verse à l'épicerie 6 francs pour un kilo de sucre, il y a 27 sous pour l'Etat au lieu de I7. Aucun automobiliste

Source : BIU Cujas

ne peut ignorer que quand il verse 10 litres d'essence dans son réservoir, c'est comme s'il portait 20 francs chez le percepteur. Il serait facile d'ajouter à l'infini de nouveaux grains à ce chapelet d'horreurs fiscales. Ces appels massifs et répétés à la fiscalité ne tarderont pas à ruiner le pays, ce qui est grave, mais inutilement, ce qui est doublement regrettable.

On a augmenté (et comment) les tarifs du métro. Résultat: les recettes ont diminué et le déficit que l'on prétendait combler se creuse chaque jour davantage. Pourquoi ? Parce que plus le produit est cher moins il se vend. Faites le métro bon marché, les foules s'y engouffrent. Faites le métro cher, on aime mieux respirer directement sous le ciel du bon Dieu. En octobre 1938, il y a eu plus de 11 millions de voyageurs de moins qu'en octobre 1937. Et cela se traduit par une diminution de recettes de plus de 5 millions. Et vous verrez que pour boucher ce nouveau trou, on procèdera à une augmentation de tarif, qui creusera un trou de plus etc.. Aura-t-on le courage de s'évader de ce cercle infernal ?

Pour un franc, que chaque voyageur paie dans le métro ou dans les autobus, il coute 7 sous à l'entreprise.

Le contribuable promu aux fonctions de contrôleur et de percepteur

Mais voilà que l'arsenal de la fiscalité est en train de s'enrichir d'une arme nouvelle. Le contribuable se voit promu aux fonctions de contrôleur et de percepteur. Il y a longtemps que c'est fait pour les banques pour les sociétés, pour le commerce. Le procédé se généralise. Pour la fameuse taxe de 5 % et pour l'impôt sur les traitements et salaires, celui qui paie le revenu imposable doit percevoir l'impôt pour le compte de l'Etat.

Le sénateur Marcel Régnier, à qui sa rude franchise a valu la perte de son siège sénatorial calculait, au début de 1939, que l'ambitieux, qui voudrait s'assurer un revenu de 486.660 francs c'est-à-dire de 40.000 francs. Bonaparte devrait payer 783.000 francs d'impôts directs, cédulaires et général, sans parler naturellement des impôts indirects, qu'il paierait ensuite comme tout le monde.

Le péril de ces taux excessifs apparaîtra dans les paragraphes suivants:

Source : BIU Cujas

§ 2 - L'impôt doit être dans une proportion raisonnable avec le revenu national

L'essouflement de notre appareil fiscal

L'essouflement de notre appareil fiscal. Voici ce que disait sur ce point M. Gardey, Rapporteur général du budget au Sénat, au sujet du budget pour I939: "Le second déséquilibre réside dans l'exagération du prélèvement opéré par la puissance publique sur le revenu national. Je ne m'aventurerai pas à vous indiquer des chiffres, la notion du revenu national étant bien imprécise. Même en admettant cette notion, il est malaisé de déterminer le pourcentage du prélèvement, qui est supportable et celui qui ne l'est pas. Une seule chose est certaine; c'est l'essouflement de notre apparel fiscal.

Cependant M. Pietri a lancé la formule: "Le Français travaille un jour sur trois pour l'Etat". C'était avant l'augmentation récente de la fiscalité.

M. le Professeur Jèze estime à la moitié du revenu national, les prélèvements fiscaux de l'Etat.

Mais ces chiffres ne donnent évidemment qu'une moyenne. Il y a donc des contribuables, qui paient plus que la moitié de leurs gains ou revenus.

Dans son admirable discours du 12 novembre I938, M. Paul Reynaud avait su résumer en quelques phrases le but et les moyens de son système. Le but: Récréer un revenu national important qui, seul, rendra supportable le poids énorme des charges publiques. Les moyens ? Un régime plus libéral pour les prix - un régime libéral pour le crédit - un régime plus libéral pour le travail. Et le ministre ajoutait que ces trois actions devaient être entreprises simultanément.Où en sommes-nous ?

Des calculs, poursuivis aux Etats-Unis à l'heure présente (mai I939) estiment à 20 % le prélèvement fiscal sur le revenu national. Chez nous, c'est 30 %. Nous avons dévoré les marges d'imprudence.

On a enseigné au cours d'économie politique les modes de calcul du revenu national. Ils restent d'une valeur approximative. Voici des appréciations pour fin I938:

En I935, après une crise économique de cinq années, le chiffre de I72 milliards de revenus (franc à 20 centimes) correspondait encore à 34 milliards I/2 du franc de Germinal. Nous étions

Source : BIU Cujas

presque au niveau de I9II. En I938, on revient dans une chute verticale à 24 milliards de francs germinal. Nous avons donc perdu en trente mois, le fruit de l'effort accompli en trente ans (de I878 à I9II).

Il faut augmenter le revenu national ou diminuer les impôts.

§ 3 - Le fisc ne doit pas paralyser la vie économique en tuant l'esprit d'entreprise.

Le fisc, obstacle au développement économique

Dans les temps qui ont précédé la guerre, on constatait, dans l'ensemble du monde, les premiers signes d'un mouvement de reprise. Ce mouvement s'arrêtait sur les côtes françaises, devant l'obstacle fiscal.

On ne fondait plus, on ne créait plus d'entreprises. On n'organisait pas de sociétés. C'est une question d'atmosphère. L'oxygène manque. Le législateur entend laisser à l'épargne tous les risques et prétend lui enlever les profits.

Celui qui possédait une entreprise refusait de l'étendre. Bien au contraire, il ne rêvait que de la restreindre. Il hésitait même à consacrer une somme considérable à des améliorations, à des réparations, à des entretiens. Le risque industriel était trop lourd, le bénéfice était techniquement difficile, politiquement presque impossible. Le Trésor a des exigences tellement impérieuses que l'Etat ne laissera pas les citoyens gagner. Et c'est l'Etat qui crée ces besoins: pour cette année I938, I0.000 fonctionnaires nouveaux, plus 60.000 cheminots.

Ce que le travailleur a pu arracher au Moloch fiscal, il est bien loin d'être sûr de le laisser à ceux pour lesquels il a founi son effort.

La dénatalité L'exagération des tarifs des droits de succession

La dénatalité: Nous touchons ici un des problèmes les plus angoissants de l'heure présente. Qui veut favoriser la natalité favorise la famille. Qui veut favoriser la famille favorise l'héritage. Il ne suffit pas de lancer des enfants dans le monde. Il faut leur permettre d'arriver à l'âge où à leur tour, ils pourront soutenir des enfants. C'est cette admirable chaîne perpétuelle, qui fait la solidité d'une société et d'une patrie. Si vous savez que vos enfants ne pourront plus s'abriter dans la maison que vous aurez construite, vous ne la construirez pas. S'ils ne doivent pas avoir ce pré, qui compléterait si bien votre domaine, vous ne l'achèterez pas. S'ils

Source : BIU Cujas

ne doivent pas recevoir le fruit de vos douloureux efforts, vous ne les ferez pas. Aussi le régime fiscal des successions intéresse les pièces maitresses de la charpente sociale. M. le Président Caillaux l'a dit au Sénat avec cette autorité et cette expérience, qui font de lui le Sage parmi les Sages de la République. Il a déploré l'indifférente légèreté avec laquelle les pouvoirs publics "tutoient la famille".

Le ministre des Finances a exposé le dessein essentiel de la réforme: épargner le petit patrimoine, fruit du travail, frapper la grosse fortune, produit du capital déjà acquis. Or l'intention vaut d'après la manière dont elle est réalisée: la grosse fortune commence à 500.000 francs en francs Auriol, c'est-à-dire 50.000 francs en francs Bonaparte. En 1914, on ne considérait pas 50.000 francs comme une fortune scandaleuse.

La progression pour ne pas dégénérer en confiscation, réclame des plafonds. Or, rien n'est délicat comme la fixation, et j'allais dire, mais je recule devant l'incohérence de l'image, comme le maniement des plafonds. Un quart en ligne directe et entre époux, la moitié en ligne collatérale éloignée, 40 % dans la ligne collatérale la plus proche.

Le scandale est dans la ligne directe. Qu'un enfant, qui hérite de la maison élevée par son père doive payer 25 % de la valeur de cet immeuble pour avoir le droit de ne pas être expulsé du foyer où il a toujours vécu, c'est excessif. C'est ruineux, si l'enfant n'a hérité que de la maison, puisqu'il doit aussitôt l'hypothéquer pour payer l'État.

Il faudrait faire une étude des divers impôts pour voir leur influence sur la vie économique.

Par exemple, les impôts sur les opérations de bourse, les exigences du timbre au comptant sur la valeur nominale des titres étrangers à admettre à la Bourse de Paris, font déserter cette Bourse au plus grand bénéfice des étrangères.

La commission de détente fiscale

En 1939, une action Swedish Match vaut 270 francs à Paris, 226 partout ailleurs. On achète partout ailleurs qu'à Paris. C'est de la bonne évasion légale, mais il y a à Paris 10.000 commis de finances en chômage sur le pavé.

Le ministre des finances le savait. Il a créé une commission, la commission de détente fiscale, présidée par le conseiller d'État Reclus, avec mission de rechercher et de modifier les impôts, qui pèsent directement sur la vie économique. Le droit

Source : BIU Cujas

pour le gouvernement de prendre des mesures sur l'avis de cette commission, a pris fin le 31 mars 1939.

Les décrets de détente fiscale

Les décrets de détente fiscale peuvent être classés suivant leur objet en trois groupes.

Un premier groupe est destiné à favoriser les investissements de capitaux.

Un deuxième groupe tend à stabiliser les impôts, qui frapperaient automatiquement les entreprises en voie d'extension.

Un troisième groupe a pour but d'encourager d'une manière plus particulière certaines formes d'activité, dont le développement intéresse l'économie générale et la défense du pays.

§ 4 - L'impôt ne doit pas se nuire à lui-même.

Or, il se nuit à lui-même de deux façons:

1° l'exagération du taux diminue le produit.

2° la matière imposable ne doit pas être dévorée par l'impôt.

L'exagération du taux de l'impôt diminue son produit

1° Que l'on comprenne d'abord que le taux ne doit pas être assez fort pour empêcher l'acte imposé. Il y a des taux ruineux pour le trésor. S'il exige 4 sous par cravate, on porte des cravates; s'il demande 20 francs, on n'en porte pas. S'il met 5 francs d'impôt par chapeau, on verra encore des chapeaux, s'il met 100 francs, on n'en verra plus.

Ainsi, les gros taux tuent les totaux.

En Angleterre, au milieu du XIX° siècle, comme les budgets se soldaient en déficit, les gouvernants responsables se dirent que si 100 shillings de taxe donnaient 100 shillings de recettes, 105 shillings de taxe donneraient 105 shillings de recettes. Or, lorsqu'ils eurent réalisé la réforme, ils s'aperçurent qu'ils n'avaient pas 105 shillings de recettes, mais pas même 100, et seulement 96. Les gouvernants comprirent alors qu'ils avaient dépassé la limite de la taxation profitable et qu'au-dessus de ce plafond, imposer plus, c'est recevoir moins.

Turgot, en 1775, réduit de moitié la taxe sur le poisson de mer. La consommation double, le produit reste le même.

Un chancelier de l'Echiquier constate que, au tarif de 1 Fr 90, le droit sur le café ne lui rapporte que 0.12 par tête d'habitant. Il réduit le droit des deux tiers, et le produit monte à 1.20 par tête. Diminué des deux tiers l'impôt rapporte dix fois plus.

Source : BIU Cujas

Les télégrammes belges à deux francs ne couvraient pas leurs frais. Un nommé Couvreur, financier de son métier, offre de les transmettre pour vingt sous. Le bénéfice est, au bout d'un an, tellement substantiel, que pour l'accroître encore, on met la dépêche à dix sous les dix mots.

A l'inverse, M. Thiers, au cours de cet émouvant redressement de la France, au lendemain de la guerre et de la Commune, avait cru augmenter les recettes de l'Etat en élevant le timbre des lettres de 3 sous à 5 sous. Deux cinquièmes d'augmentation du tarif. Quel est le résultat? Deux cinquièmes dans la diminution du nombre des lettres.

A l'inverse, lorsque la loi du 6 mars I906 réduisit de 5 sous à 2 sous le prix du transport d'une missive, le nombre des lettres en circulation passe de 900 millions en I905 à I.200 millions en I909. L'activité du pays était accrue et la réforme,comme le constataient des documents officiels "avait procuré au Trésor une plus value appréciable des produits".

Certes, le maniement des dégrèvementsest lui-même délicat et peut assécher le budget. Mais les accroissements inconsidérés ont ce vice supplémentaire, que en appauvrissant le Trésor, ils ruinent le pays en paralysant la vie économique. Voyez l'augmentation des tarifs de chemins de fer, elle est de 50 %, ce qui est écrasant; elle ne fait entrer que I0 % de plus dans les caisses publiques, mais elle diminue d'un million le chiffre des wagons chargés. Telle action coûte, à raison de la fiscalité, 270 francs à la Bourse de Paris et 226 à Bruxelles , à Londres, ou à Amsterdam, résultat: on n'achète pas à Paris. Un vent de désolation court sous le péristyle, et l'économie française meurt. M. Fiancette, rapporteur du budget du département de la Seine, nous dit que la dernière augmentation des tarifs a diminué de 25 %, la clientèle en autobus.

Pour l'essence, on voit l'effet désastreux de l'impôt comme dans une expérience de laboratoire. En janvier, I938, les divers droits sur l'essence représentaient par litre 1 franc 783, on en consommait 286 millions de litres. L'Etat percevait 5I2.798.000.

En janvier I939, les droits sont augmentés à 2 Frs 0I46. La consommation diminue: 283.400.000 Le produit pour l'Etat diminue: 470.200.000.

Les taux excessifs tuent les totaux. C'est grave. Ils tuent d'abord la vie économique. C'est désastreux

Source : BIU Cujas

2° L'impôt ne doit pas se dévorer lui-même.

Cette expression: l'impôt se dévore lui-même, est de M. Joseph Caillaux. Elle signifie que l'impôt d'aujourd'hui doit laisser quelque chose à dévorer à l'impôt de demain.

La matière imposable ne doit pas être dévorée par l'impôt

Or, cette alimentation de l'impôt de demain n'est possible que si l'impôt d'aujourd'hui ne détruit pas le capital productif de revenu ou s'il n'absorbe pas le revenu au point de contraindre le contribuable à dévorer son capital.

La diminution de la fortune nationale

Or, pour des motifs divers, sans parler de la guerre, la France s'appauvrit.

M. Landry a essayé de démontrer qu'il n'y a pas appauvrissement du pays, mais simple transfert d'une classe sociale possédante à une classe nouvelle. C'est faux. Il y a vraiment diminution de la fortune nationale: la preuve, c'est la diminution de l'annuité successorale. A force de multiplier les prélèvements sur les successions, l'Etat absorbe le capital national et ne trouvera plus rien à imposer. Ce n'est qu'un exemple.

Le fait même de l'appauvrissement a été nié. M. Landry a dit qu'il n'y a pas eu diminution de richesse dans l'ensemble du pays, mais seulement déplacement, transfert à l'intérieur même de ses frontières. Le phénomène serait favorable au point de vue de la paix et de la justice sociales. Mais, même s'il était réel, il aurait une répercussion passive sur les recettes fiscales directes, attendu que le déplacement s'opérerait en faveur de classes qui, dans notre système positif, échappent à l'impôt.

Sans nier absolument ce déplacement intérieur, on est bien obligé de reconnaître, en définitive, un appauvrissement du pays.

Avant la guerre, l'ensemble des biens transmis en un an à la suite de décès (annuité successorale) représentait en moyenne 5 milliards de francs Bonaparte. Si la fortune française était restée de même chiffre et de même consistance, l'annuité successorale devrait être de cinquante milliards. Or, après avoir été de 16 milliards (15.978.934.378) elle est descendue en 1938 au-dessous de 15 (14.819.058.298). Cette diminution catastrophique ne peut raisonnablement s'interpréter tout entière par une fraude systématique, et impunie des masses. Il faut donc toujours en revenir à un appauvrissement absolu, en soi, sans compensation.

D'ailleurs, cette conclusion est largement confirmée par l'examen objectif des patrimoines

Source : BIU Cujas

particuliers et de leurs éléments constitutifs. Combien de titres reposent définitivement dans l'ossuaire ? Combien qui en sont réduits à moins du dixième de leur valeur de 1914 ? De ces 100 % ou de ces 90 %, il y a bien des épargnants qui sont appauvris . Mais qui en a profité ? Personne.

Combien valaient les actions de la Banque de France avant guerre ? En francs Bonaparte 2.500, en moyenne. Ce chiffre représentait environ 800 grammes d'or. Aujourd'hui, le cours est à 6.800, soit environ 150 grammes d'or.

N'allez pas croire d'ailleurs que les placements en immeubles soient plus favorisés. Dans l'espace de moins de 10 ans, les belles maisons, encore qualifiées assez ironiquement de "rapport" du centre de Paris, ont perdu la moitié de leur valeur marchande.

Les fonds de commerce ont suivi la dégringolade générale. Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés. Dans les derniers mois de 1938, le registre du commerce pour le seul département de la Seine, a enregistré le décès de 16.000 maisons. Elles devaient bien utiliser, salarier, faire vivre quelques employés. Et vous demandez d'où vient le chômage

Une maison autrefois brillante sur l'Avenue de l'Opéra devait 1.800.000 frs d'impôts. On est allé trouvé le ministre des finances pour demander la réduction de moitié: 900.000 francs. Le ministre des Finances a dit: "J'applique la loi, je ne la fais pas". C'était la bonne réponse du ministre des Finances. Qu'a fait le Gagne Petit? Il a fermé. 400 employés sur le pavé. Qu'est-ce qu'on a payé à l'Etat sur cette somme ? On n'en sait rien, mais peut-être pas les 900.000 frs qu'on offrait de payer. Depuis trois ans, il y a 16.000 maisons mortes, qui ont été rayées du registre du commerce.

C'est 16.000 maisons qui ne paient plus patente, l'impôt sur les bénéfices commerciaux etc...

La diminution du nombre des contribuables aux impôts directs

Pendant longtemps le nombre des contribuables aux impôts directs cédulaires et à l'impôt général a diminué. A force de chasser et de pourchasser le contribuable, on détruisait la race. Cette diminution du nombre des contribuables semble s'arrêter, mais ce n'est qu'une apparence. Les dévaluations successives du franc ont fait monter en apparence le chiffre des revenus, et comme les exemptions à la base n'ont pas été adaptées à cette dévaluation, les individus qui ne payaient pas sont passés dans la catégorie de ceux qui paient. Un contribuable, qui avait

Source : BIU Cujas

mille francs or de revenus en 1913, n'a encore que 1000 francs or en 1930, mais ce revenu se chiffre à 10.000 francs papier, encore exemptés à la base. Qu'une nouvelle dévaluation survienne, il a toujours 1000 francs or de revenu, mais ils se chiffrent à 12.000 francs, et le voilà, sans être devenu plus riche, promu au rang des contribuables. Le jour où il n'y aura plus de contribuables, les pauvres paieront. C'est le régime de la Russie soviétique: on a supprimé les riches. Alors, qui paie ? Les pauvres. La révolution russe a été faite contre les impôts indirects. Avec quoi est alimenté le budget de la Russie ? Exclusivement avec des impôts indirects. On ne peut pas à la fois prétendre avoir un impôt sur la fortune et supprimer la fortune, c'est trop évident.

M. Paul Reynaud s'attache à démontrer 1°) que l'impôt ne nuit pas à la vie économique, 2° que l'impôt ne se dévore pas lui-même. Ce sont des thèses qu'il a développées à plusieurs reprises, et notamment dans la préface de son livre: "Courage de la France, 1935".

Au lendemain des décrets-lois du 12 novembre 1938, le choeur des critiques s'écriait: "Vos impôts nouveaux sont un coup de massue sur la nuque d'une économie, qui avait besoin d'un coup de fouet. Au surplus, ces impôts ne vous donneront rien, car au-delà d'un taux, que vous avez dépassé, l'impôt se dévore lui-même. A toutes ces affirmations l'événement, qui est l'arbitre entre les hommes politiques, a répondu: " Non".

" Au lendemain de la grève générale, les résultats favorables n'ont fait que se confirmer. Les capitaux n'ont cessé d'affluer et affluent encore, malgré les menaces de guerre presque constantes. Le retour des capitaux nécessaires à la fois au financement des affaires privées s'effectue jour par jour depuis huit mois. Les rentrées d'or sont un reproche quotidien à ceux qui les auraient interdites, si leur campagne en faveur du contrôle des changes avait réussi.

" Les impôts nouveaux n'ont nullement empêché la reprise du secteur privé, notamment celui des exportations de produits fabriqués, qui ont augmenté de 44 % de juin 1938 à juin 1939. L'impôt nouveau s'est si peu dévoré lui-même que les rendements fiscaux de juin 1939, qui vont être publiés, accusent une augmentation de 145 millions sur nos évaluations et de 773 millions par rapport à juin 1938".

Source : BIU Cujas

Evidemment, toutes ces réflexions doivent être entendues avec raison. On ne peut pas dire que toute augmentation de tarif quelle qu'elle soit entraîne une diminution des recettes. Le tout est de savoir si l'impôt sur un acte ou sur un état est de nature à empêcher le dit acte, ou à éloigner de l'état. Ainsi on n'est pas empêché d'avoir une bicyclette par un impôt de 25 francs par an. Il y avait, en France, en I938, 8.788.049 bicyclettes rapportant I06.40I.070 FRS.

Mais on peut par l'exagération de l'impôt sur les valeurs étrangères éloigner l'épargne de ce placement, si la majeure partie du revenu doit être absorbé par l'impôt. Or, il est utile, en temps de guerre qu'un pays ait un portefeuille de valeurs étrangères, avec lequel on peut payer les importations.

Illustrons ces considérations diverses par un dernier exemple. La Compagnie universelle du canal de Suez, qui a son siège en France, distribue un dividende au mois de janvier. Par action de capital la Compagnie verse 240 frs à Bruxelles, Amsterdam, Berne, Bâle, et le porteur touche 220 francs; le porteur en France touche I07 francs, au nominatif, il toucherait I55.72.

I07 francs, qui seront encore amputés de l'impôt général et progressif, pour 240 francs de revenus, on peut dire que ce n'est pas là un taux mesuré.

Section IX

Personnalité ou réalité.

L'impôt pour être juste doit-il être personnel ou réel ? C'est un des problèmes fondamentaux de la doctrine fiscale.

Observons tout d'abord le grand schéma de l'évolution historique:

Ancien régime: prédominance de la personnalité.

Révolution et jusqu'en I9I4: prédominance de la réalité.

Depuis I9I4-I9I7, les impôts Caillaux; prédominance de la personnalité.

Le nom de M. Caillaux reste attaché au succès de la personnalité et de la progression.

Source : BIU Cujas

§ I - Définition

Il ne faut pas dire: l'impôt réel est celui qui porte sur les choses et l'impôt personnel est celui qui porte sur les personnes, car les impôts portent toujours sur les choses, et c'est toujours une personne qui les paie.

L'impôt réel

L'impôt est réel, quand il frappe une chose sans considération de la personne à qui appartient la chose: du sel, du sucre, une automobile, un acte civil, une transaction commerciale, un hectare de terre, une tranche de revenu, n'importe quoi considéré comme une unité imposable. Par conséquent, l'impôt est réel quand l'unité imposable est frappée, quelle que soit la personne à laquelle appartient l'unité imposable. J'ai un hectare de terre; je paie 5 francs; Carnegie, Rockfeller ont un hectare de terre, ils paieront 5 francs.

Avec le système de la réalité l'unité imposable est considérée en elle-même et non d'après la place qu'elle occupe dans un patrimoine. Le patrimoine étant l'ensemble des biens possédés par une personne, chef de ce patrimoine.

L'impôt personnel

L'impôt est personnel, quand on tient compte pour frapper une chose ou une unité imposable de la situation de l'individu qui doit payer. La Constituante de I789 a été très profondément attachée à la réalité, si bien qu'on a pu dire: "La maitresse réforme de la Révolution, c'est la réalité de l'impôt".

Par exemple, le 22 octobre I790, on avait proposé à la Constituante l'établissement d'une contribution personnelle. "Que vous propose-t-on, s'écria avec indignation Roederer ? Que la Constituante établisse arbitrairement une contribution personnelle sur les différents contribuables. Mais les ordres ont été détruits: " Roederer veut dire qu'il n'y a pas à s'occuper des personnes, ce sont les choses qui paieront.

La Constituante de I789 mettait au premier rang des qualités de la contribution foncière ce trait qu'elle ignore complètement la personne du contribuable. Ce n'est pas le contribuable qui est imposé, c'est la terre. Voilà le type même de l'impôt réel. On lit dans l'Instruction donnée par la Constituante le 23 Novembre I790: " La contribution foncière a pour un de ses principaux caractères d'être absolumen

Source : BIU Cujas

indépendante des facultés du propriétaire qui la paie; elle a sa base sur les propriétés foncières et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés. On pourrait donc dire avec justesse, que c'est la propriété qui, seule, est chargée de la contribution, et que le propriétaire n'est qu'un agent, qui l'acquitte pour elle avec une portion des fruits qu'elle lui donne".

La faveur de la Constituante pour la réalité de l'impôt s'expliquait par la considération des effets désastreux de la personnalité sous l'Ancien Régime. Il y avait (à côté de la taille royale réelle qui portait sur le revenu des immeubles) une taille royale personnelle portant sur l'ensemble des revenus des contribuables.- La capitation (permanente à partir de 1701) était un impôt sur le revenu de chaque famille, le revenu taxable était déterminé par la profession de l'assujetti. A cet effet, les contribuables furent répartis en 22 classes, et à l'intérieur de chaque classe, la cotisation est uniforme pour chaque contribuable. Dans la première classe, le dauphin paie 2.000 livres; dans la 22° classe, les soldats, manoeuvres et journaliers payent chacun une livre. Enfin, il y avait des impôts qui portaient le nom d'une fraction du revenu, dixième cinquantième, surtout vingtième - le vingtième (1749) est un impôt qui frappe non le revenu global, mais les différentes sortes de revenus discriminés et répartis en cédules particulières: cédule des revenus fonciers, cédule des revenus mobiliers et des revenus d'offices, cédule des produits du commerce et de l'industrie etc... Tout contribuable était tenu de faire une déclaration; toute fraude ou dissimulation était sanctionnée par la peine du quadruple . La discrimination était dominée par les doctrines économiques alors régnantes, comme aujourd'hui elle est caractérisée par les tendances sociales de l'heure. La doctrine physiocratique tendait à écraser la terre. Voltaire, dans l'homme aux quarante écus a fait la critique de ce système en racontant l'histoire du pauvre paysan qui n'a pu payer ses trois setiers de blé et son sac de farine, qui a été emprisonné de ce fait et qui au sortir de prison ressemble a un personnage à la mine fleurie qui a 400.000 livres de revenus et ne doit rien puisqu'il ne possède pas un arpent.

La personnalité à la fin de l'Ancien Régime avait abouti à de tels excès que les hommes de la Révolution avaient dit: "Non, c'est fini, la personnalité et la progressivité de l'impôt sont d'affreuses institutions monarchiques. La démocratie doit les

Source : BIU Cujas

faire disparaître. Et aujourd'hui, au contraire, la personnalité et la progressivité sont considérées comme des institutions essentiellement démocratiques et républicaines.

La réalité de l'impôt depuis la Révolution

Donc, la Révolution française a rétabli la réalité de l'impôt, et cette réalité de l'impôt a duré jusqu'en 1914, notamment avec les quatre vieilles contributions: foncière, mobilière, patente, portes et fenêtres. Le système des "quatre vieilles" ne s'occupait pas de l'individu. Un contribuable a un loyer de tant, il paie tant; il a un champ, il paie tant; il a un magasin de telle importance, il paie tant; il a tant de portes et de fenêtres visibles pour tous, il paiera tant. Il apparaît tout de suite que le système de la réalité évite les inquisitions et les vexations. Il a duré jusqu'à la guerre 1914-18.

§ 2 - Objet de la personnalité: c'est de réaliser la justice.

La justice, objet de la personnalité

L'objet de la personnalité, c'est la justice. Le système fiscal n'est pas à la recherche exclusive de la productivité, il se préoccupe de la capacité contributive d'un contribuable, il recherche donc l'égalité de sacrifice, qui n'est qu'un aspect de la justice.

Toutes les difficultés de l'impôt personnel viennent de la difficulté pour l'administration de connaître la capacité contributive d'un individu déterminé. Aussi ne peut-on atteindre qu'une justice approximative. Ainsi le fait de ne jamais considérer un enfant majeur et non infirme comme à charge est dirigé contre les classes moyennes, où les enfants continuent leurs études après leur majorité et où les filles restent quelquefois à la maison.

Mais enfin, la personnalité est une marche vers la justice, puisqu'elle demande à chacun en rapport avec ce qu'il peut payer. Elle peut distinguer entre l'indispensable, le nécessaire, l'utile et le superflu.

La Révolution frappait le seul hectare du pauvre comme le millionnième hectare du riche, voilà la réalité.

Au contraire, avec le système de la personnalité, évidemment beaucoup plus juste, on distingue dans les ressources d'un individu ce qui lui est indispensable, à quoi le fisc ne touche pas; il frappe

Source : BIU Cujas

légèrement ce qui est utile; il frappe un peu plus ce qui est confortable; il frappe encore davantage ce qui est agréable, puis arrive au superflu qu'il écrase. On ne peut faire cela qu'avec le système de la personnalité.

Ce système est appliqué en France d'une façon automatique et mathématique, en vertu d'une disposition générale, tandis que dans ces pays bénis d'Allemagne, que des bourgeois stupides présentent comme un idéal, un fonctionnaire de M. Hitler fait venir un individu: " Vous, patron de cette industrie, vous comptez qu'il vous a fallu pour vivre le mois dernier 5.000 francs. C'est beaucoup trop. Vous pouvez faire avec 3.000. Le reste sera distribué en impôts, en charges sociales, en salaires. " Par conséquent, c'est la personnalité, c'est l'individu que l'on frappe.

Donc, à la base de la personnalité distinction du nécessaire et du superflu. Théorie de l'égalité de sacrifice: si j'ai I0.000 francs et que je donne 1000 francs, c'est dur; mais si vous avez un million de revenus et que vous donniez 1000 francs, ce n'est plus rien. Par conséquent ce que nous allons chercher avec la personnalité de l'impôt, c'est que les individus soient soumis à l'égalité de sacrifice, qui n'existe pas dans le système de la réalité.

Enfin, le système de la personnalité permet de tenir compte de la situation d'un individu, comme nous allons l'indiquer, et notamment de sa situation de famille. Qu'est-ce qu'on reproche notamment à cette contribution mobilière qui, dans une ville comme Paris, est extrêmement lourde ? Il suffira de dire que le centime le franc de la contribution mobilière à Paris est de 0.523. Par conséquent, pour un franc de loyer vous devez 11 sous et nous ne parlons pas de la taxe d'habitation et de la surtaxe d'habitation. On reproche à cet impôt de ne pas tenir compte de la situation de famille. Si un homme est seul, il peut se contenter d'un petit loyer; s'il a une famille nombreuse, une femme et des enfants, il faut un loyer plus grand.

Cette objection n'est pas irréfutable. Il n'est pas impossible de corriger les "quatre vieilles". On pourrait dire par exemple que celui qui a quatre enfants tout petits pourrait avoir une bonne d'enfants sans que ce soit considéré comme un signe de revenu. Le domestique pour l'homme seul, au même dire que le domestique pour la famille nombreuse, c'est inadmissible.

On pourrait corriger aussi l'impôt sur le loyer en tenant compte de la famille. Une tentative a été

Source : BIU Cujas

esquissée dans la contribution mobilière (Code des lois spéciales à la Ville de Paris, art. I, 5 et 6). Il est déduit de la valeur locative imposable : 1° un minimum de loyer de 8.000 francs, 2° 800 francs par personne à charge. Il faut noter: a) que le minimum de loyer est le même pour un ménage que pour un célibataire, b) que ce minimum n'a pas été adapté à la dépréciation du franc, c) que la déduction par personne à charge devrait représenter le prix moyen de location d'une pièce.

§ 3 - Institutions fiscales, qui sont rendues possibles par la personnalité: minimum vital, déductions, ou réductions pour charges de famille, déclaration.

Le minimum vital.

Quelles sont les institutions fiscales que permet la personnalité de l'impôt ?

I° Le minimum vital - La considération de la personne du contribuable lui vaudra des allégements fiscaux, qui prendront la forme, soit de déductions, soit de réductions. La déduction est l'opération qui consiste à déduire du revenu imposable une tranche de revenu qui sera exonérée totalement d'impôt. La réduction est l'opération qui consiste à réduire l'impôt pour certaines tranches inférieures du revenu considéré.

Ainsi, lorsqu'un père de trois enfants fait un héritage, il a droit pour chaque enfant au-dessus de deux à une déduction d'un pourcentage du revenu sans que la réduction d'impôt qui découlera de ce droit puisse dépasser un certain total (2.000 frs).

La déduction du minimum vital

I° La déduction du minimum vital dela personne. Il y a un minimum de ressources nécessaires à l'individu pour ne pas mourir. Il est évident que le minimum vital suppose essentiellement la considération de la personne, puisqu'il s'agit de lui permettre de continuer sa misérable existence. La réalité, qui ne s'occupe que de la matière imposable, ignore le minimum vital.

Dans notre législation positive, la déduction du minimum vital existe pour l'impôt général et progressif sur le revenu global: 10.000 francs à la base sont complètement exonérés.

Il en est de même dans plusieurs impôts cédulaires: 1° Professions non commerciales; 10.000 frs exonérés. 2° Traitements et salaires: jusqu'à I0.000 frs exonération totale: de 10 à 20.000

Source : BIU Cujas

réduction de moitié, 3° Bénéfices de l'exploitation agricole, exonération totale de 2.500, ensuite, réduction de moitié jusqu'à I0.000.

Pour les bénéfices des professions commerciales, réduction de I à 4 %, si le bénéfice n'excède pas 5.000; réduction de 8 % pour ceux dont le bénéfice va de 5.000 à I0.000, taux plein sans aucune diminution au-delà.

Pour les professions artisanales, exonération totale de I0.000 francs à la base, moitié d'exonération de 10. à 20.000.

Aucune exonération pour le revenu foncier, pour le revenu sur des créances ou des valeurs mobilières etc...

Dans cette extraordinaire complexité, on trouve l'illustration de ce qui a été dit plus haut au sujet de la discrimination des revenus: les revenus intéressants sont frappés de tarifs moindres et en outre bénéficient de déductions.

Déduction en considération de la situation familiale du contribuable

2° La personnalité de l'impôt permet encore la considération de la situation familiale du contribuable.

La personnalité de l'impôt permet de tenir compte de la situation de famille du contribuable.

D'abord, cette déduction s'ajoute pour l'impôt général et progressif sur le revenu global à la déduction du minimum vital:

Marié (ou veuf ayant retenu des enfants)..	5000
Un premier enfant	5000
Un 2ème enfant	5000
Le troisième enfant	10.000
au delà du 3ème enfant, par enfant	15.000

Mais ces déductions sont diminuées d'I/5ème, lorsque le revenu net global est compris entre 75 et I50.000, de 2/5ème si le revenu est entre I50 et 300.000, de 3/5ème entre 300 et 600.000, de 4/5ème au-delà de 600.000.

Pour les impôts cédulaires, les revenus non intéressants ne bénéficient pas de réductions pour charges de famille.

Les revenus intéressants en bénéficient, mais il s'agit de réductions variables: bénéfices industriels: 10 % pour un enfant, 20 % pour deux, 50 % pour trois, 80 % pour 4, 100 % pour 5. Et cela paraît magnifique, mais in cauda venenum, à condition que la réduction d'impôt ne dépasse pas 10.000 francs par enfant. Tout de même le père de famille de 10 enfants serait exempté de 10.000 francs.

Source : BIU Cujas

Les cédules des professions non commerciales et de l'exploitation agricole profitent des mêmes allègements familiaux.

Quant à la cédule traitements et salaires,(qui est la plus intéressante), les "petits" bénéficient d'un régime de faveur. Les déductions pour charges de famille trouvent leur maximum au-dessous de 20.000 francs, leur moyenne entre 20.000 et 40.000, leur minimum au-delà de 40.000.

Un ministère Blum a été renversé devant le Sénat, parce qu'il proposait de diminuer les avantages familiaux pour les riches.

Depuis la guerre 1914-1918, la personnalité a tenu une place très variable dans l'établissement des tarifs successoraux (V. la thèse Alfassa: La famille et le fisc, novembre 1939).

Le code de la famille

Dans ce début de 1940, la matière est dominée par le décret-loi du 29 Juillet 1939 (J.O. 30), relatif à la famille et à la natalité française, dit Code de Famille.

Le gouvernement définit dans l'exposé des motifs l'objet de la réforme: "Le souci de conserver une situation aussi heureuse à leurs descendants a incité les Français à diminuer l'ampleur de leur famille. Loin de les encourager à accroître le nombre de leurs enfants pour les envoyer prospecter de nouvelles sources de richesses, il les a poussés à en diminuer la quantité pour leur réserver un héritage intégralement conservé. Les chiffres traduisent cette inquiétante transformation..."

Tarif des successions en ligne directe ou entre époux

1° Cette préoccupation se traduit d'abord par la considération de la situation de famille du défunt dans le tarif des successions en ligne directe ou entre époux.

La règle est que le défunt doit laisser au moins trois enfants. Sinon, sa succession sera plus lourdement taxée. Ainsi, pour la part nette recueillie par chaque ayant droit (impôt sur la part, non sur la masse), pour la tranche entre 50.000 et 100.000 frs, l'enfant unique paie 9, chacun des deux enfants paie 6, chacun des trois enfants ne paie que 4.50.

Pour les 4 tranches de 10.000 à 500.000 frs l'enfant unique paie sur sa part deux fois plus que chacun des trois frères. Pour les grosses tranches, au-delà de 500.000 frs, la proportion est 23/13, 28/16 32/18, 38/22, 60/40.

Déduction sur la masse

2° En outre, il y a une déduction sur la masse c'est-à-dire une exonération totale de certaines

Source : BIU Cujas

sommes pour toutes les successions de plus de deux enfants.

20 % lorsque le défunt laisse 3 enfants,
50 % " 4 "
I00 % " 5 "

sans que cette déduction puisse excéder 30.000 frs par enfant en sus du deuxième. Il s'agit bien entendu d'une partie de la masse imposable, qui est exemptée et non du montant de l'impôt. S'il y a 5 enfants, on ne paiera rien jusqu'à 90.000 frs.

Réductions à raison de la situation de famille de l'héritier

3° Il est tenu compte, en second lieu, de la situation de famille de l'héritier.

Les droits à percevoir en vertu de l'art.405 du code de l'Enregistrement sont diminués:
de 25 % si l'héritier a 3 enfants
50 % " 4 "
75 % " 5 "
I00 % " 6 "

sans que la réduction puisse excéder 5000 frs par enfant en sus du deuxième (ici il s'agit d'une réduction du droit de succession) ,pour 6 enfants, elle peut aller jusqu'à 20.000 francs.

Surcharges pour non famille

4° Il y a des surcharges pour non famille.

a) Droits de mutation par décès. Tous les droits liquidés d'après les règles précédentes sont augmentés de I5 % pour l'héritier âgé de plus de 30 ans, qui est célibataire, divorcé, veuf ou marié sans enfants. Cette surtaxe lui est remboursée, si dans l'année il a un enfant.

b) Impôt sur le revenu. La taxe de compensation familiale frappe tous les célibataires, veufs ou divorcés d'après un barême compliqué, organisant une progression par tranches. La première tranche au-dessous de 50.000 francs de revenus taxables est frappée à 2 %. La tranche au-dessus de 800.000 est frappée à 20 %.

c) Les ménages stériles depuis deux ans sont frappés de la même taxe, mais suivant un barême plus faible, allant de 2 % au-dessous de 50.000 frs de revenus jusqu'à I4 % pour la tranche au-delà de 800.000.

C'est à ce sujet qu'est intervenu un arrêt du Conseil d'Etat, publié dans le Dalloz hebdomadaire. Il y a des gens qui désirent avoir des enfants et qui ne réussissent pas à en avoir. Ils sont tout de même frappés. Mais il y avait une situation dramatique:

Source : BIU Cujas

un malheureux ménage, qui avait eu 4 enfants, morts-nés; le Conseil d'Etat dit: Vous n'avez pas d'enfant, payez la surcharge".

3°- Voilà donc les deux premières des institutions fiscales, que permet la personnalité:

1° minimum vital, 2° faveur à la famille. Ajoutons:3° la progression (étudiée plus loin) 4° la déclaration.

La personnalité est donc à la base de tout un ensemble d'institutions de justice fiscale. On n'imagine pas un système fiscal dans une démocratie sans personnalité.

Mais comme toutes les choses humaines, elle a des inconvénients.

§ 5 Inconvénients de la personnalité: guerre fiscale, fraude.

Elle institue une guerre permanente entre le fisc et le contribuable

La personnalité présente d'abord ce premier inconvénient d'instituer une guerre permanente entre le fisc et le contribuable.

Du temps des "quatre vieilles" réelles, le contribuable recevait sa feuille, payait, c'était fini. Actuellement, le système personnel suppose une déclaration de l'assujetti. Cette déclaration est soumise à discussion. L'assujetti peut être invité à fournir des justifications. D'autre part, les employeurs versant un salaire ou une rémunération doivent dénoncer celui qui le reçoit etc.. C'est ce qui faisait dire à M. Thiers, que l'impôt personnel sur le revenu est un impôt de guerre civile.

L'impôt personnel provoque les fraudes

Il a, d'autre part, l'inconvénient de provoquer les fraudes. On parlait beaucoup moins de fraude autrefois; il y avait fraude à l'octroi, sur les allumettes, mais c'était insignifiant, puéril. Tandis que dans l'impôt sur le revenu, on déclare quelque chose de raisonnable, ce qu'on croit ne pas pouvoir soustraire au contrôle. On répand des slogans sur la vertu des Anglais et la fraude des Français. Ils sont menteurs. Quand l'impôt sur le revenu était à 2 % en Angleterre, on ne fraudait pas, tout le monde payait; mais quand il est à 27 % on fraude en Angleterre autant qu'on fraude en France, si ce n'est davantage.

C'est le cas de répéter après la Constituante que la loi est coupable, si elle fait naître la tentation de mentir à la patrie. (Adresse aux Français

Source : BIU Cujas

sur la contribution mobilière, juillet I79I, Lois et actes du gouvernement (I806) T.III p. 467).

De temps à autre, on note un retour à la réalité et notamment un retour au système indiciaire, qui sera étudié dans une autre section (Assiette).

On reproche aussi à l'impôt personnel par certains de ses aspects, comme la progressivité, de créer l'injustice et de paralyser la vie économique.

Section XI

Proportionnalité ou progression.

§ I - Définition.

Définition de l'impôt proportionnel

L'impôt est proportionnel, quand il frappe au même taux unitaire, au même tarif unique, au même pourcentage invariable, le bien, le revenu, le signe considéré, quelle que soit l'importance de ce bien, de ce revenu de ce signe. (Nous parlons de signe pour la contribution mobilière et pour la patente.)

L'impôt est proportionnel, lorsqu'une unité considérée (hectare, tranche de revenu, maison...) est frappée du même pourcentage, soit qu'elle se trouve seule dans les mains du contribuable, soit au contraire qu'elle s'y trouve avec un nombre plus ou moins considérable d'autres unités imposables. Un hectare 5 Frs, 2 hectares, 2 fois 5 francs, soit 10 frs, 3 hectares trois fois le tarif unitaire; 15 etc...

Une tranche de revenu de 10.000 frs 100 frs: deux tranches deux fois cent francs, trois tranches, trois fois encore le taux toujours invariable, soit 300 francs, voilà le système proportionnel.

La Constituante était passionnément attachée à la proportionnalité de l'impôt. Elle y voyait une conséquence du principe de l'égalité devant l'impôt et la qualifiait pour ce motif: égalité proportionnelle. "L'égalité proportionnelle dans la répartition est un principe fondamental en matière de contributions".

La progressivité

La Convention pendant sa période démagogique a, au contraire, proclamé le principe de la progressivité, afin d'atteindre les riches.

En effet, la progression au lieu de considérer les unités imposées en elles-mêmes, suivant le principe de la réalité, se demande, conformément au système de la personnalité, à qui ces unités imposables

Source : BIU Cujas

appartiennent. Si le contribuable n'a qu'une seule unité imposable (une tranche de revenu, un champ, un domestique), il sera épargné. S'il en a deux il sera atteint. S'il en a trois, il sera frappé. S'il en a 20 il sera écrasé. S'il en a davantage, il sera anéanti.

Pourquoi ? En vertu de la notion de justice, dite de l'utilité finale. Vous avez 10.000 frs de revenu, c'est l'indispensable. Vous avez une seconde tranche de 10.000 frs, c'est encore du nécessaire. Vous avez une troisième tranche de 10.000 frs, c'est de l'utile. Vous avez une quatrième tranche, c'est du confortable. Les tranches qui viendront au-delà représenteront du superflu. Le superflu sera frappé plus que le confortable, le confortable plus que l'utile, l'utile plus que le nécessaire, le nécessaire, plus que l'indispensable. Quand on arrive à ces tranches que le riche ne sait utiliser qu'en écuries de courses, ou en collections de timbres rares, on peut frapper sans ménagements.

§ 2 - Technique de la progression.

La progression doit être aménagée

La progression doit être aménagée. J'ai plusieurs hectares. Sur le premier je paie I %, sur le second, je paie 2 %, sur le troisième je paie 3 %, sur le vingtième je paie 20 %, sur le centième je paie 100 %, sur le cent-cinquantième, je paie 150 % ...

On a pris cet exemple à dessein pour montrer que la progression doit être aménagée, parce que, avec la simple arithmétique, elle arriverait très vite à la confiscation et au-delà de la confiscation à l'absurdité; puisque, avec notre exemple schématique on arriverait avec 1000 hectares à payer mille fois plus que l'on a.

Ceci est pour faire apparaître: 1° la nécessité d'une progression très prudemment aménagée, ce qui explique les complications des systèmes et leurs changements incessants, 2° le système des plafonds.

Ce n'est pas par égard pour les riches qu'on arrête à un certain chiffre la montée des tarifs et qu'on institue des plafonds. On pourrait imaginer que les riches seront ruinés Et divites, dimisit inanes. Seulement, les lendemains sont dans la vie d'un Etat aussi importants que le jour présent. Si on ruine totalement les riches, cette année, on n'aura rien à se mettre sous la dent l'année prochaine. Alors on tâche de laisser quelque chose dans le garde manger.

Source : BIU Cujas

C'est d'ailleurs une sagesse qu'il est difficile de faire comprendre aux masses.

Progression par tranches et progression par masses

Progression par tranches et progression par masses.

C'est à cette préoccupation qu'obéit le système de la progression par tranches, qui s'oppose à la progression par masses.

La progression par tranches découpe la valeur imposable en morceaux, dont chacun est soumis à un régime spécial, à un taux particulier, lequel ne réagit pas sur les morceaux inférieurs. Les tranches, chacune à leur degré, sont autonomes.

Au contraire, avec la progression par masses, la tranche la plus haute réagit sur les masses inférieures en leur imposant son tarif.

Progression par tranches: le Ier carré paie I
le 2° " 2
le 3° " 3
le 4° " 4
le 5° " 5
le 6° " 6

Qu'est-ce que je dois ? 1 plus 2, plus 3, plus 4, plus 5, plus 6, je dois 2I.

Progression par masses. Recommençons le système:

le I° carré paie 1 Fr
2° " 2
3° " 3
4° " 4
5° " 5
6° " 6

Progression par masses. J'applique à la masse le taux le plus élevé, 6 fois 6, 36.

La progression est par tranches dans l'impôt sur les successions. Elle l'a été pour l'impôt général sur le revenu global, mais maintenant l'impôt global est soumis à une progression par masses, aménagée d'une façon spéciale que nous aurons à préciser. La progression par tranches fonctionne pour les surcharges de célibataires ou de ménages stériles.

Le système de la dégression

La dégression. La dégression réalise la progression par un procédé inverse de ceux qui ont déjà été indiqués. Dans les procédés ordinaires de progression, on part du bas et on aboutit à un sommet où, grâce au taux maximum ou bien aux plafonds, règne la proportionnalité.

Dans le système de la dégression, on établit

Source : BIU Cujas

un tarif commun, proportionnel et pour les tranches les plus basses, on établit un tarif plus faible. C'est par le procédé de la dégression que la proportionnalité s'est introduite dans les impôts cédulaires. Ainsi pour les traitements et salaires, il y a un taux uniforme de 8 %, mais il ne s'applique pas de 0 à 10, il ne s'applique qu'à moitié de I0 à 20, il ne s'applique pas complètement de 20 à 40. En somme, c'est comme s'il y avait une progression par 4 tranches de 0 à 10, de 10 à 20 de 20 à 40, au-dessus de 40.

§ 3 - Quelques applications du principe progressif dans la législation positive française.

La progression dans l'impôt sur les successions

I° La progression dans l'impôt sur les successions.

Il ya une double progression, suivant l'éloignement du degré de parenté, suivant l'importance de la part successorale.

Progression suivant l'éloignement du degré de parenté

La progression par éloignement de parenté se fait suivant plusieurs catégories: ligne ascendante, (un tarif pour le Ier degré, un tarif pour le 2°), entre époux, ligne descendante au-delà du 2° degré, en ligne directe ascendante (Ier, 2° degré et au-delà) entre frères et soeurs, entre oncles et neveux, entre grands oncles et petits neveux. Enfin, un seul tarif à partir du 4° degré et au-delà. Il faut observer qu'on hérite ab intestat jusqu'au 6° degré. Mais qu'on paie le tarif maximum à partir du 4°.

Progression suivant l'importance de la part successorale

La progression d'après la part successorale part de I % pour 5000 francs en ligne directe descendante, s'il y a deux enfants, jusqu'à 80 % au-delà du 4° degré, pour les tranches supérieures à I50 millions.

Mais il y a trois plafonds:
25 % en ligne directe et entre époux,
40 % entre collatéraux jusqu'au 4° degré,
50 % au-delà.

Ces plafonds n'ont pas été supprimés, par la législature de guerre à la fin de I939, à la différence de ce qui a lieu pour les plafonds de l'impôt général.

La progression dans la contribution mobilière

2° La progression dans la contribution mobilière à Paris. La contribution mobilière est un impôt de répartition. Le contingent de la ville de Paris est rapproché du total de toutes les valeurs locatives

Source : BIU Cujas

de la ville, de ce rapprochement résulte le pourcentage.

Théoriquement, la contribution mobilière est proportionnelle. Elle est, en I939, de 0 Fr 528 du prix du loyer (c'est-à-dire qu'on doit à la commune, à titre d'impôt, plus de la moitié de ce que l'on doit au propriétaire), plus une taxe d'habitation de 30 %. Mais la progression résulte des dispositions suivantes: il y a d'abord une tranche de loyer de 800, qui est exonérée pour tout le monde, mais pour la tranche dépassant 6000 frs, il y a une surtaxe de 3 %. C'est la surtaxe qui réalise une certaine progression.

3° La patente des grands magasins.

La progression dans la patente des grands magasins

Les grands magasins sont soumis à un régime spécial et complexe de taxes, dont un grand nombre sont progressives. Ce régime a été aggravé à un point, dont l'absurdité a été mise en lumière par M. Lacour-Gayet, dans un article de la Revue de Paris, I939. Un même magasin de province qui, dans le même local, payait en I9I3 une patente de I3.780 frs a payé en I939 dans le même local 674.238 frs, cinquante fois plus. C'est une situation qui a été atténuée par la commission de détente Reclus.

La progression dans les droits d'enregistrement

4° La progression dans les droits d'enregistrement dans les ventes d'immeubles. La taxe est de I4.60 %. Mais il y a une première surtaxe de I.35 pour la tranche de 300 à 500.000 frs, et une seconde surtaxe de 2.70 pour tout ce qui dépasse 500.000.

L'acquéreur peut, en outre, avoir à payer la taxe à la première mutation de 3.30 %.

La progression dans l'impôt général sur le revenu global

5° La progression dans l'impôt général sur le revenu global. Le domaine d'élection de la progression c'est l'impôt général et progressif sur le revenu global, établi en France par la réforme Caillaux (15 juillet I9I4).

Cette progression est, en I940, réglée d'après la loi du 3I Décembre I936. Cette loi considère 9 catégories de revenus, d'après leur importance. Chacune de ces catégories a son tarif spécial pour la masse, le taux va de I à 40, avec une marche par centimes sur chaque millier de francs séparant une catégorie de la catégorie supérieure.

Le taux qui part de I % augmente assez lentement jusqu'à 70.000 frs se précipite jusqu'à I70.000, puis l'augmentation va en croissant moins vite au-delà de I70.000 francs.

70.000 francs de revenus taxables (c'est-à-dire toutes déductions opérées) paient 4 %, soit

Source : BIU Cujas

2 800 Frs, 170.000 frs sont taxé à 13 %, et paient 22.100 francs, 270.000 frs sont frappés à 18 %, et paient 48.600 frs d'impôts etc....

La progression est rapide et aboutit à des résultats qu'il importe de souligner au point de vue de la justice devant l'impôt.

Un revenu taxable de 28.000 frs paie 532 frs, un revenu taxable de 145.000 frs paie 15.587.50. Donc un revenu 6 fois plus fort donne un impôt trente fois plus fort.

Un contribuable ayant un revenu de 500.000 frs paie un peu plus que 1083 contribuables ayant un revenu de 20.000 francs.

Un contribuable ayant un revenu de 150.000 frs paie un peu plus que 128 contribuables ayant un revenu de 20.000 frs.

Un contribuable n'ayant qu'un revenu de 100.000 frs est déjà bien moins lourdement taxé; il doit cependant verser à lui seul un peu plus que 49 contribuables, ayant un revenu de 20.000 frs.

Quant à un contribuable n'ayant qu'un revenu de 50.000 frs, il doit encore payer autant que dix contribuables ayant un revenu de 20.000 frs.

Inversement, un revenu de 500.000 francs aux mains d'un seul contribuable, fournit au titre de l'impôt global les mêmes recettes que 21.670.000 frs de revenus annuels répartis entre 1.083 contribuables.

Nous serions arrivés à des comparaisons plus surprenantes encore, bien entendu, si nous avions fait figurer dans notre tableau des exemples de revenus supérieurs à 500.000 frs. Tel qu'il est, ce tableau suffit à montrer que l'impôt global cesserait tout d'un coup d'apporter de notables ressources au Trésor, si par quelque réforme hardie ou maladroite, un Gouvernement s'avisait de parfaire l'émiettement déjà commencé des grandes fortunes.

Notre système fiscal est ainsi fait que l'Etat français a un intérêt direct et pécuniaire au maintien de ces grandes fortunes. Nous nous en apercevons déjà par l'examen de l'impôt global. Nous le verrons mieux encore en passant en revue les "taxes sur la fortune".

Suppression des plafonds pour la durée des hostilités

Suppression des plafonds. (Décrets du 17 nov. 1939). Cette progression est tellement sévère que le décret-loi du 12 novembre 1938, tendant à l'assouplissement de la fiscalité, en avait arrêté la marche confiscatoire au moyen de plafonds.

L'impôt général ne pouvait pas demander plus

Source : BIU Cujas

de 32 %, le total de l'impôt général et des impôts cédulaires ne pouvait dépasser 50 %. Ces plafonds ont été suspendus pour la durée des hostilités: "Dans les circonstances actuelles, dit l'exposé des motifs, il nous paraît tout à fait légitime d'en suspendre l'application et de laisser jouer à plein pour les contribuables les plus fortunés, les tarifs des impôts susvisés.

Chapitre III

TECHNIQUE FISCALE ET SYSTEMES GENERAUX D'IMPOTS

Le but de la technique fiscale

Jean-Baptiste Say (I767-I832) était célèbre par son intransigeance libérale qu'il exerçait contre toutes lès interventions de l'Etat, et notamment contre l'une des plus désagréables: son exigence fiscale. Son Traité d'économie politique accuse l'impôt de ruiner l'industrie, de favoriser les superstitions, de provoquer au mensonge, de dépraver les moeurs, d'inciter à la paresse, de ramener le paysan à la vie des brutes.

Mais le petits-fils de ce fondateur de l'économie politique, Léon Say (I826-I896) ne suivait pas l'intransigeance de son grand père. Il pensait que si l'impôt est un mal, c'est un mal nécessaire, et que toutes les invectives qu'on peut lui adresser in abstracto sont parfaitement inutiles. S'il n'y a pas de bons impôts, il y en a de moins mauvais que les autres, et c'est à cette recherche relative des moins mauvais que la technique fiscale doit borner ses ambitions.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Section I

L'impôt doit-il être direct ou indirect ?

§ I - Définition.

L'impôt direct

L'impôt direct est celui qui frappe un état durable du contribuable, une situation d'une certaine permanence chez le contribuable. Il est propriétaire (impôt foncier) il est commerçant (patentes) il est avocat, médecin, architecte (patentes) il reçoit un salaire ou un traitement (impôt cédulaire) il existe (capitation) il habite un local (contribution mobilière) etc....

L'impôt indirect

L'impôt indirect est celui qui frappe un fait de circulation, de transmission, de transformation ou de consommation de richesse. J'achète une maison (taxe de mutation); j'hérite de mon père (droit de succession); j'achète un titre en bourse (taxe sur les opérations de bourse); je remets une somme à mon créancier (timbre de quittance, timbre de chèques); je consomme enfin une matière imposable: j'allume une allumette (monopole), j'allume une bougie (impôt sur les bougies), je tourne le commutateur d'électricité (impôt sur le courant), j'achète un jeu de cartes, je fume un cigare, je bois du vin, du vinaigre, je prends du sucre, un verre de liqueur, etc... Tous ces actes sont frappés d'un impôt indirect.

L'impôt direct correspond au verbe; je suis- l'impôt indirect correspond au verbe: je fais.

Telle est la définition que nous proposons. Elle demande quelques commentaires.

Définition de l'instruction de I790 par la Constituante

La Constituante de I789, cette grande assemblée qui posa les bases du droit public de toutes les nations libres, modernes, et aussi du système fiscal qui a assuré un siècle et quart de paix sociale à la France, accompagnait ses décrets d'instructions destinées à faire comprendre le système fiscal et aussi, il faut bien le dire à encourager la rentrée des impôts. Dans son instruction du 8 janvier I790, elle donne la définition suivante: "On appelle contribution directe, toute imposition foncière ou personnelle, c'est-à-dire assise directement sur les fonds de terre, et les personnes, qui se lève par les états du cadastre, ou des rôles de cotisations et qui

Source : BIU Cujas

passe immédiatement du contribuable cotisé au percepteur chargé d'en recevoir le produit. Les contributions indirectes sont assises sur la vente, le transport et l'introduction des objets de commerce et de consommation: contribution dont le produit, ordinairement avancé par le fabricant, le marchand ou le voiturier, est supporté indirectement par le consommateur."

Evidemment ces définitions plus que centenaires ont besoin d'être un peu mises au point, mais elles conservent une grande part de vérité.

L'assiette de l'impôt: état permanent ou acte

I° Assiette. Remarquons d'abord, d'une façon générale que le caractère direct ou indirect de l'impôt dépend de son assiette. L'impôt direct est établi sur un état permanent. Par exemple, l'impôt par tête.

On existe, on est une personne, souvent indépendante de son travail ou de son revenu. Comme personne, comme individu, pour cet état permanent, qui est l'existence on peut être taxé.

Impôt sur le revenu: Ou bien, on a une profession qui assure des revenus, on a une source quelconque de revenus. Alors, ce sont ces revenus se reproduisant annuellement qui sont frappés. C'est aujourd'hui l'impôt général et progressif sur le revenu global, ce sont les impôts cédulaires sur les revenus.

Impôt sur la propriété. Ou bien enfin on est propriétaire d'un bien; c'est la propriété, droit permanent qui sera frappé; impôt foncier sur la propriété bâtie, impôt sur la propriété non bâtie.

Ainsi les impôts directs sont perçus sur des états, des situations. Je suis un homme, je suis avocat, commerçant, médecin, je suis propriétaire.

Les impôts indirects sont perçus sur les actes.

L'impôt direct correspond au verbe: je suis,

L'impôt indirect correspond au verbe: je fais.

Le rôle nominatif dans l'impôt direct

2° Rôle nominatif. La seconde caractéristique de l'impôt direct, c'est qu'il est perçu d'après un rôle. Le rôle est une lite où les contribuables sont inscrits avec leur nom et cette liste est rendue exécutoire par le préfet. Le contribuable reçoit un extrait du rôle, qui lui fait connaître sa dette d'impôt.

Lorsqu'on se présente à l'ontroi avec un objet soumis à la taxe, c'est l'acte d'entrée qui est frappé. Il n'y a pas de rôle, on n'a pas besoin de dire son nom, on verse son argent, cela suffit. Lorsqu'on achète un paquet de tabac, on ne dit pas davantage son nom. Il n'y a pas de rôle des fumeurs.

Source : BIU Cujas

3° La personne qui supporte définitivement le poids de l'impôt. Ceci pose le problème de la répercussion et de l'incidence qui fera l'objet d'une étude spéciale. Dans l'impôt direct le payeur est en même temps le supporteur.

Dans l'impôt direct le payeur de l'impôt est en même temps le supporteur

Il est entendu, d'après des affirmations courantes sur lesquelles nous aurons à donner des précisions que l'impôt direct serait supporté définitivement par celui qui le paie; au contraire, le poids de l'impôt indirect serait rejeté par celui qui le paie sur d'autres. Par exemple, il est évident que l'individu qui paie un droit de douane à l'entrée d'un marché, lorsqu'il vend la marchandise, compte le droit de douane dans son prix, et par conséquent ce sont les consommateurs qui paient le droit de douane. Lorsque le boucher a payé 2 sous par kilo l'octroi à l'entrée des barrières, il augmentera son prix d'une somme au moins égale, et s'il le faut supérieure. C'est ce q on appellera récupérer l'octroi. Mais quand on supprimera les droits d'octroi, après beaucoup de criailleries des démagogues, le beefsteak ne sera pas diminué d'un sou.

Cette conception que l'impôt direct serait supporté définitivement par celui qui le paie, est loin d'être confirmée dans tous les cas par la réalité. Evidemment l'impôt sur le salaire, l'impôt sur les traitements, est supporté définitivement par le salarié ou le fonctionnaire qui ne peut le rejeter sur personne. Mais l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt des patentes qui est encore payé comme impôt local, comme centime additionnel à un principal fictif, le commerçant est bien obligé de les faire payer par la clientèle. Lorsque les impôts sont légers, ce calcul entre pour peu de chose dans les comptes. Mais lorsqu'on paie des impôts écrasants sur les bénéfices industriels et commerciaux ou sur la patente, le comptable de l'établissement prend ces impôts en compte et lorsqu'il établit le prix de revient, il fait bien entrer une partie de l'impôt dans le prix de la marchandise. Alors la patente c'est un impôt qui n'est pas direct en ce sens que celui qui le paie n'en conserve pas définitivement le poids pour lui tout seul, à sa seule charge.

Considérons la cédule des professions non commerciales. Celui qui paie l'impôt a une tendance à le rejeter sur celui qui le paie, mais ce n'est pas toujours facile. On vient offrir une affaire à un avocat avec un honoraire de 10.000 frs. Il pourrait dire au

Source : BIU Cujas

client. Sur ces I0.000 frs, je vais payer I6 %, plus 8 %, après arrondissement au franc supérieur, je vais payer I600 frs, ajoutez ces I600 frs, que nous ne compterons pas. Puis, je repasserai au global et progressif, ce qui fait que vous avez l'air de me donner I0.000 frs, et en réalité, il reste beaucoup moins pour moi".

Mais ce raisonnement, personne ne le fait, parce qu'il n'y a pas de mètre, de juste mesure pour apprécier le concours d'un avocat, d'un médecin, d'un chirurgien.

Pour l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, sur la propriété agricole, théoriquement le propriétaire devrait dire: "J'ai payé tant d'impôts, donc je suis obligé de porter à tel prix mon blé, mon vin etc..." Mais les cours des produits agricoles dépendent d'un nombre d'éléments, qui échappent à l'agriculteur et notamment du protectionnisme et de la concurrence internationale.

Sauf à revenir sur cette question, ce que nous voulons indiquer maintenant, c'est que cet argument en faveur des impôts directs, qui n'ont pas de répercussion sur d'autres, qu'on ne peut pas faire supporter par d'autres, est tout de même un argument, qui mérite d'être examiné de très près.

§ 2 - Intérêts techniques de la classification entre impôts directs et impôts indirects.

L'impôt direct est un impôt sur une situation permanente.

L'impôt indirect est un impôt sur un acte de circulation, ou de consommation, ou de transformation des richesses. Telle est la distinction fondamentale en impôts directs et impôts indirects.

Quels intérêts présente-t-elle ?

Administration séparée de l'assiette et de la perception

Il y a: 1° une question d'administration, qui n'est pas de grand intérêt scientifique, il y a une régie des contributions directes, avec un service qui se charge de l'assiette, et un autre service qui se charge de la perception (comptabilité publique). Au point de vue administratif, on dit, et c'est très commode; les impôts directs sont ceux qui sont assis par la Régie des contributions directes. Seulement, au point de vue scientifique et au point de vue de la justice sociale, on ne peut

Source : BIU Cujas

pas se contenter de pareilles définitions.

Compétence en matière de réclamations

2° Il y a aussi la question de la compétence en matière de réclamations: les impôts directs sont de la compétence de la juridiction administrative, dans notre droit positif, du Conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'Etat. Les impôts indirects sont de la compétence de l'autorité judiciaire, en principe du tribunal de première instance, sauf pour des matières déterminées, où il y aurait une autre juridiction indiquée, et par exemple, pour les douanes, devant la justice de paix. Mais les réclamations en matière d'enregistrement sont portées devant le tribunal civil. Pourquoi cette complication ? Il n'y a pas d'explication absolument satisfaisante à fournir. On en a proposé de diverses: les impôts directs sont perçus en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par le préfet, c'est donc un acte d'autorité et Ces explications ne sont pas toujours absolument satisfaisantes et d'une parfaite clarté.

Voilà , par exemple, une entreprise sous forme de société anonyme: la société est dirigée par un conseil d'administration: ce travail de direction est rémunéré. A côté il y a un directeur également rémunéré. Eh bien, les rémunérations des administrateurs sont perçues par l'administration de l'enregistrement et sont par conséquent de la compétence du tribunal civil, tandis que la rémunération du directeur est frappée d'un impôt direct, perçu par les percepteurs, et par conséquent de la compétence du conseil de préfecture.

Si un employé, par exemple le rédacteur d'un journal, devient administrateur, il n'a plus à faire sa déclaration au contrôleur des directes,mais au bureau de l'enregistrement. L'impôt cédulaire sur les salaires devient pour lui un droit d'enregistrement.

§ 3 - Justice des impôts directs et des impôts indirects.

Enfin, la question des impôts directs et indirects se pose au point de vue de la justice. Quel est le gros argument contre les impôts indirects ? Il y a encore contre eux une campagne très vive. L'impôt indirect pèserait plus lourdement sur les classes pauvres. Voilà une très grosse objection.

Les impôts an-

Dans quelle proportion les impôts indirects

Source : BIU Cujas

directs pèseraient plus lourdement sur les classes pauvres

pèseraient-ils plus lourdement sur les classes pauvres? Nous n'avons pas en France d'étude très approfondie sur la question. Un Allemand Neumann, a essayé d'apprécier en chiffres, et il a fait l'étude du poids des contributions indirectes de son pays, grâce à une analyse sur 1000 budgets moyens ou modestes. Voici ce qu'il a trouvé: sur un budget familial de 5000 frs, les impôts indirects pèsent pour 5 %, sur un budget de 7.000 frs les impôts indirects ne pèseraient plus que pour 3,75 % et ainsi de suite. Il arrive à un plafond de 60.000 frs où les impôts indirects ne pèseraient que pour 0,80 %.

C'est une image. Nous ne croyons pas que cette progression soit très exacte, mais enfin elle donne une idée. Par conséquent, l'impôt indirect est inversement proportionnel, c'est-à-dire que plus on est pauvre, plus lourd est proportionnellement le poids des impôts indirects. Voilà le gros argument.

Institutions compensatrices de l'antiproportionnalité des impôts de consommation

Mais l'antiproportionnalité certaine des impôts de consommation est compensée par tout un ensemble d'institutions positives: 1° l'exonération du minimum vital, 2° les déductions pour charges de famille, 3° la ristourne nationale aux familles nombreuses, 4° l'existence d'un impôt général sur le revenu global que ne paient pas les masses, 5° la progressivité très rapide de cet impôt global.

Ce qu'il faut bien voir, c'est que tout notre système fiscal d'impôts directs tend précisément à remédier à cette inégalité fiscale, et on a tant insisté sur le remède qu'on est arrivé à un résultat inverse.

Par exemple, vous dites qu'un père de famille fait manger plus de pain, fait boire plus de vin, fait consommer plus de sel qu'un célibataire riche. Oui; c'est entendu, mais le père de famille jouit des réductions pour charges de famille; d'autre part, il y a la réduction du minimum vital, il y a 10.000 frs qui sont exemptés, qui par conséquent ne paient pas d'impôts sur le revenu, qui ne paient pas l'impôt cédulaire, qui ne paient pas l'impôt global. D'autre part, la loi multiplie les encouragements aux familles nombreuses. Par conséquent, l'équilibre est rétabli par un poids complémentaire d'impôts directs.

Donc: 1° une charge inversement progressive de contributions indirectes est compensée à la base par un poids complémentaire d'impôts directs.

2° Ce remplacement à la base va jusqu'à un poids d'environ 4 % et au-delà de 4 % à raison de la progression; les impôts directs vont plus vite,

Source : BIU Cujas

de sorte que ceux qui paient les impôts directs sont proportionnellement beaucoup plus frappés que ceux qui ne supportent que les impôts indirects. Ce sont là des choses qu'il est essentiel de connaître.

Les impôts sur les valeurs mobilières

Seulement, les problèmes ont beau être résolus ils subsistent toujours et on en demande toujours la solution. Par exemple, au milieu du XIX° siècle, on s'est aperçu qu'il y avait une partie du patrimoine national, qui était composée par les valeurs mobilières. L'apparition des valeurs mobilières est un phénomène moderne. Lorsque Napoléon a ordonné la construction de la Bourse, vers I805-I806, il y avait une dizaine de titres, qui étaient négociables à la Bourse de Paris. Maintenant, il y en a plus de 3.000. Par conséquent, la valeur mobilière s'est augmentée. Dès le milieu du XIX° siècle, on s'aperçoit qu'une partie importante du patrimoine national est passée à la valeur mobilière. Lorsqu'on achète un immeuble on paie un droit de mutation et les valeurs mobilières ne paient pas de droit de mutation. C'est alors qu'on a frappé les valeurs mobilières de l'impôt du timbre. Puis, quelque temps après, le temps passe et on dit: les immeubles paient pour être vendus et les valeurs mobilières ne paient pas. Alors on a inventé la taxe de mutation. C'est une taxe qui est due chaque année sur le cours boursier du titre et elle est payée avec le premier coupon. Donc s'il n'y a pas eu de coupon, on porte au debet du titre, la taxe de mutation qui s'accumule jusqu'à ce qu'un coupon soit payable. C'est ainsi que les actionnaires de la Banque de Paris et des Pays-Bas ont appris avec joie en I938 qu'on leur distribuait 25 Frs, puis lorsqu'ils sont allés porter leur petit coupon à la Société Générale ou au Crédit Lyonnais, on leur a donné 4.25, la part de l'Etat étant de 2I frs, parce que pendant quelques années, où les dividendes n'étaient pas versés, on inscrivait tout de même la valeur boursière du titre.

Ce n'est pas tout: au bout d'un certain temps on a dit: les opérations de bourse ne paient pas, et on a ajouté la taxe sur les opérations de bourse. Cette taxe est de I pour I000. Maintenant il y a 8 ‰ il semble que cela fait I franc et 8 centimes. Non parce qu'il y a arrondissement, cela fait I.I0 pour 1000 par l'acheteur et par le vendeur. Alors, si vous voulez acheter au début de la séance et vendre à la fin, il faut compter toutes ces taxes.

Donc, les problèmes restent, même quand la solution leur a été donnée. Lorsqu'on a établi l'impôt

Source : BIU Cujas

général et progressif sur le revenu à 3 %, que disait M. Caillaux ? C'est pour compenser l'inégalité résultant de ce que les taxes indirectes pèsent plus lourdement sur les familles pauvres. Lorsqu'on a fait les déductions, c'était aussi pour épargner aux classes pauvres la proportionnalité inversée.

Il y a donc, comme on l'a dit, une sorte de romantisme de la gabelle. On se plaint depuis l'Ancien régime. La littérature électorale a exagéré le poids des impôts indirects. Quel est donc le pays par excellence de la démocratie, donc des impôts démocratiques, donc des impôts directs ? Vous allez répondre tout de suite: l'U.R.S.S. Et pourtant, quelle place y tiennent les impôts directs ? Environ 2.50 % et le reste ? 97.50 % exclusivement fournis par les impôts indirects, et notamment par la taxe sur le chiffre d'affaires. Pourquoi ? Evidemment les Soviets ne l'ont pas fait exprès, mais on ne peut pas vouloir alimenter le budget avec un impôt sur la fortune et en même temps supprimer la fortune. On ne peut boire à la source, quand on a supprimé la source. Par conséquent, une fois que vous avez supprimé les riches, les pauvres paient c'est évident.

§ 4 - Les impôts directs et indirects au point de vue de l'alimentation du budget.

La Constituante a donné la prépondérance aux impôts directs, mais sans se préoccuper de la justice. Elle se plaçait seulement au point de vue du rendement et de la facilité de la perception. Elle pensait que les impôts directs sont: 1° plus faciles à percevoir, ce qui est vrai, et 2° moins coûteux, pour la perception des impôts indirects il faut toute une armée de contrôleurs de vérificateurs, de gens qui dressent des procès-verbaux etc.. M. Paul Reynaud a dit que sur les 200 impôts que nous payons, il n'y en a que 4 ou 5 qui soient productifs.

§ 5 - Il y a un équilibre à trouver entre les impôts directs et les impôts indirects.

Dans un système fiscal bien établi, la sagesse commande un juste équilibre et un mélange savamment

Source : BIU Cujas

dosé d'impôts directs et d'impôts indirects. L'Angleterre nous donne sur ce point de précieux exemples.

le budget courageux de John Simon

Le budget courageux de John Simon. Certains budgets sont désignés par un nom: ainsi le people's budget de Lloyd George a provoqué l'opposition des lords qui en ont été punis par une amputation de leurs prérogatives. Le budget courageux est le budget pour 38-39, budget de la préparation à la guerre. Il porte l'income tax à 6 sh. par livre, mais aussi il élève les droits sur le thé, boisson nationale de l'Angleterre.

Quant au budget colossal pour I939-I940 (I933 millions de livres, soit 34I milliards de francs), il est alimenté d'abord par un appel aux impôts directs. L'income tax est fixé à un taux, qui n'avait jamais été atteint: 7 sh. par livre, soit 35 % du revenu. Mais les impôts indirects sont également relevés: droits de succession, impôts d'accise, sur la bière, les spiritueux, les vins, les sucres, les tabacs...

Difficulté d'augmenter les impôts directs

Difficulté d'augmenter les impôts directs: l'impôt indirect paraît plus adapté à l'état social actuel, tel qu'il est né de la crise. Il y a, en effet, un appauvrissement général du pays. Nous vivons depuis de longues années sur nos réserves, elles finiront par s'épuiser. Mais il y a aussi un incontestable appauvrissement d'une catégorie sociale. Il y a des gens qui gagnent de l'argent, il y a des gens qui en dépensent, ce ne sont pas d'ailleurs les plus atteints par notre régime fiscal. Nous voyons les ventes d'objets d'art ou de bons meubles du XVIII° siècle, là on s'aperçoit qu'il y a encore de l'argent, mais nous prenons la masse, les moyens, ce sont toujours les plus visés. Prenons une action valant en bourse avant la guerre I3.I74 frs, donnant un revenu de I500 frs. Qu'est-ce que cela vaut aujourd'hui dans la même monnaie ? 962 frs. Si on avait mis cette somme en or dans un tiroir, elle vaudrait aujourd'hui I30.000 francs, mais comme on l'a placée, elle ne vaut plus que 962 francs d'avant guerre. Est-ce ce revenu que l'on veut frapper ? C'est difficile. Par conséquent, il y a une difficulté d'augmenter les impôts directs.

Au contraire, tout de même il y a une espèce de transformation sociale dont nous nous félicitons. Les salaires sont augmentés, c'est incontestable, par rapport aux autres revenus, qui autrefois payaient l'impôt. Alors, payer un sou ou deux sous de plus une boîte d'allumettes, payer un sou ou deux sous de plus sur un litre d'alcool, tout cela ne paraît pas bien lourd.

Source : BIU Cujas

Par conséquent, l'impôt indirect est particulièrement adapté à notre état de crise. Nous n'insistons pas sur cette idée, nous nous bornons à l'indiquer.

Est-ce que la législation française a atteint cet heureux équilibre ?

Le déséquilibre au point de vue du rendement, entre impôts directs et impôts indirects

A première vue, il existe un déséquilibre incontestable, puisque les impôts directs proprement dits, ne fournissent qu'une dizaine de milliards, tandis que les autres impôts officiellement classés comme indirects en fournissent plus de 20.

Voilà le problème aussi nettement posé qu'il est possible. C'est cette situation, qui provoque l'indignation des partis d'extrême gauche. Que faut-il en penser ?

I° D'abord, une observation préliminaire: les partis ennemis des impôts indirects ont triomphé en I932 ; ils ont la majorité à la Chambre, et la situation est inchangée. C'est donc qu'il est difficile de la changer.

2° En second lieu, ce sont là des chiffres, qui demandent à être expliqués.

Et d'abord, l'expression "impôt pesant sur les masses populaires" demande à être éclairée par cette explication: ce n'est pas un impôt pesant exclusivement sur les masses populaires, c'est un impôt que les masses populaires paient au même titre que "ceux qui ne sont pas admis à l' honneur de faire partie des masses".

Il y a des impôts, qui sont administrativement qualifiés indirects, et qui cependant loin de peser sur les masses ne les atteignent à aucun degré. On peut s'en rendre compte en consultant à l'Officiel les deux pages où le gouvernement fait connaître en de brefs tableaux (toujours reproduits par le Temps) les rentrées normales du Trésor.

I° Il y a d'abord les taxes directes sur le revenu. Ce sont les impôts cédulaires sur les diverses catégories de revenus, l'impôt général et progressif sur le revenu global, les anciennes contributions directes et taxes assimilées. Elles ont produit en I937: I0.938.279.000. Les masses ne les paient pas, ou peu.

II - Viennent ensuite les taxes sur la fortune et les droits de timbre. Il y a là toute une série d'impôts qu'ignorent les classes ouvrières et dont plusieurs même, portent sur le capital. On achète une maison, il faut payer I4.60 %, plus la taxe à la première mutation qui est de 3,30 plus une surtaxe de I.35 % si l'immeuble vaut de 300 à 500.000 frs

Source : BIU Cujas

(sur cette tranche) et une nouvelle surtaxe de 2 70 % sur la tranche qui dépasse 500.000 frs. C'est un impôt sur la fortune, c'est même un impôt sur le capital. Les valeurs mobilières paient 27 % sur le revenu, plus un droit de timbre, qui porte sur le capital et une taxe de mutation, qui porte également sur le capital. En 1937, ces impôts (qui sont payés directement par celui qui les supporte) ont produit: 5.665.000.000.

III - Viennent ensuite les taxes somptuaires. Ce sont des taxes indirectes sur le luxe, sur les spectacles, sur les automobiles, sur la garantie des matières d'or, d'argent et de platine. Il y a, à Paris, un bureau de garantie, qui est dirigé par un personnage, qui a grade de directeur des contributions indirectes. L'or, l'argent, le platine, ne sont pas des denrées de consommation essentielle pour les masses populaires.

Ces taxes somptuaires ont produit en 1937: 284.557.000.

IV- Le quatrième rang dans les statistiques officielles revient aux Recettes sur divers produits non indispensables à l'existence. Il y a là des impôts indirects qui pèsent sur les masses comme l'impôt sur l'alcool. La question que je n'ai pas à examiner ici, est de savoir s'il est opportun de faciliter aux masses l'usage et l'abus des boissons alcooliques.

Ces impôts ont produit en 1927: 2.369.909.000.

V - Enfin et c'est ici le point névralgique, les taxes de consommation proprement dites. Elles pèsent sur les masses. Mais; 1° elles pèsent aussi sur les autres classes. Le prix du café est fait surtout d'impôt, 2° il n'y a que les impôts sur le grand nombre, qui soient productifs. Les taxes de consommation apportent au budget une somme dont le budget ne peut pas se passer, et qu'il est impossible de rejeter sur les 5 ou 6 millions de contribuables aux impôts directs et à plus forte raison sur le million et demi de contribuables à l'impôt direct sur le revenu.

Ces taxes de consommation ont produit en 1927: 18.252.423.000. C'est ce chiffre qu'il faut rapprocher du total des autres.

Source : BIU Cujas

Impôts directs	10.938.279.000
sur la fortune	5.665.060.000
somptuaires	284.557.000
non indispensables	2.369.909.000
	19.257.798.000

Voilà des chiffres sur lesquels il faut raisonnablement discuter.

Donc, il y a dans la littérature électorale beaucoup d'exagération démagogique contre les impôts indirects. D'ailleurs, Séligman, auteur américain, qui vivait il y a quelques années, qui a fait un livre classique sur l'impôt sur le revenu (traduction dans les collections de M. Jèze) dit: "Il y a sur ce sujet une somme prodigieuse d'hypocrisie; il n'y a rien d'essentiellement mauvais dans un impôt indirect, ni d'essentiellement bon dans un impôt direct. Un impôt direct sur un travailleur n'est pas nécessairement bon, parce qu'il est direct, un impôt indirect sur le luxe des riches, n'est pas nécessairement mauvais, parce qu'il est indirect ".

Seulement, ce que l'on peut ajouter, après Seligman, c'est que l'impôt direct sur le travailleur est plus mauvais que l'impôt indirect, parce que l'impôt direct, le travailleur refuse de le payer et qu'on ne peut pas le forcer à le payer. Par conséquent, ce qu'il y a de plus mauvais dans les impôts indirects, c'est que chacun doit les payer, c'est l'universalité des impôts indirects. On ne peut pas y échapper.

La supériorité de l'impôt indirect: son paiement est accompagné d'une satisfaction

Mais il y a une grosse supériorité en faveur de l'impôt indirect; c'est qu'en général son paiement est accompagné d'une satisfaction; on paie l'impôt sur le tabac en fumant sa pipe; l'impôt sur l'alcool en prenant un verre, l'impôt sur le café en vidant sa tasse etc..

Tous les impôts indirects arrivent ainsi à être payés sans qu'on y pense, tandis que lorsqu'il faut accumuler les billets de 100 frs ou de 1000 frs pour les payer chez le percepteur, l'opération est douloureuse.

Par conséquent les impôts indirects ont tout de même une série de qualités et notamment ils sont nécessaires pour l'équilibre du budget.

C'est au moyen des impôts indirects que M. Thiers au lendemain de l'Assemblée nationale, a réalisé l'admirable relèvement financier de la patrie. Les paysans auxquels on avait fait prévoir de très lourds

Source : BIU Cujas

sacrifices purent constater avec satisfaction que leur cote était à peine augmentée. Ils appuyèrent le régime.

Seulement, il ne faut pas oublier que les impôts indirects peuvent paralyser les transactions et servir au régime protectionniste avec toutes ses difficultés.

La grosse qualité des impôts directs aux yeux de la classe ouvrière, c'est qu'elle ne les paye pas, ou les paye peu. Encore ici apparaît la vérité de cette affirmation que les questions fiscales, en dépit de leur aspect technique, sont d'abord des questions sociales.

L'économiste anglais Keynes partant de cette constatation que la classe ouvrière paye peu de contributions directes avait proposé pour le financement de la guerre en Angleterre le système de "l'épargne obligatoire" ou des "paiements différés". Les ouvriers se seraient vu retenir une partie de leurs salaires, qui leur aurait été restituée seulement après la guerre, tout d'un coup ou progressivement (Times, 14 et 15 novembre I939) Cette proposition a été très mal vue par les organisations ouvrières.

Section II

L'impôt doit-il être de quotité ou de répartition.

Tout impôt indirect est nécessairement de quotité.

La question ne se pose en doctrine que pour les impôts directs.

En fait, il n'y a plus qu'un seul impôt de répartition: la mobilière.

L'impôt de quotité est celui qui est établi d'après un tarif uniforme pour l'ensemble du pays et qui frappe d'un pourcentage uniforme toute matière imposable, en quelque lieu qu'elle se trouve 5 %, I0 %, 15 %, etc...

L'impôt de répartition n'est pas établi d'après un tarif, mais d'après le produit qu'on en attend. On demande à un impôt cent millions. Puis on répartit ce produit entre des collectivités successives jusqu'à ce qu'on arrive au contribuable. La part de

Source : BIU Cujas

celui-ci est déterminée par une proportion entre le contingent demandé à la collectivité et le quantité de matière imposable qu'il détient.

La contribution mobilière exemple d'impôt de répartition

Prenons le seul exemple que nous offre encore - (et incomplètement) la législation française. C'est un exemple imparfait, puisque la contribution mobilière est morte pour l'Etat et ne sert plus qu'à alimenter les budgets locaux (départements et communes).

Le législateur décide que la contribution mobilière donnera 900 millions. Dans ce total il fixe la part, le contingent de chaque département.

Dans chaque département, le Conseil général répartit entre les arrondissements le contingent du département.

A l'intérieur de chaque arrondissement le Conseil d'arrondissement répartit entre les communes le contingent de l'arrondissement.

A l'intérieur de la commune, le contingent de la commune est réparti entre les contribuables par les soins des répartiteurs (des contrôleurs en fait, des contrôleurs à Paris).

Cette dernière opération est réalisée par une opération arithmétique très simple; on fait l'addition de toutes les valeurs locatives de la commune, on rapproche ce total du contingent attribué à la commune, et on obtient ainsi une proportion, qui établira un tarif applicable à chaque contribuable.

Nous saurons ainsi qu'à Paris chaque habitant doit, au titre de la mobilière, plus de 50 % de son loyer. Toutefois, en 1940, il a été décidé que ce taux faisait plafond.

On voit que le caractère de l'impôt de répartition c'est l'inégalité entre les contribuables suivant le lieu qu'ils habitent. En effet, les inégalités inévitables comme resultat de la première répartition, s'accentuent à chaque cascade. A Paris, le contribuable paie au titre de la mobilière la moitié de son loyer; à Marseille, il a payé davantage, ailleurs il a payé moins.

Ce n'est plus d'ailleurs qu'une curiosité archéologique.

Les arguments des partisans de la répartition

Il y a eu naguère des partisans de la répartition. Ils disaient:

I° on attribuait à la répartition certaines qualités au sujet de l'assiette. On disait que l'établissement par les répartiteurs (nommés par le préfet et par le Conseil municipal) avait quelque chose de familial, qui en assure la sincérité. C'est faux. La fonction de répartiteur sans honneur et sans

Source : BIU Cujas

profit, est très négligée.

2° On disait aussi que la répartition a cet avantage qu'on ne demande aux contribuables que ce qui est absolument indispensable pour les besoins de l'Etat. Celui-ci a besoin de 80 millions, il demande 80 millions; le système de la quotité lui laisse, au contraire, la possibilité d'un injuste bénéfice.

3° La répartition organiserait la défense du contribuable contre le fisc par les conseils locaux. En fait, le rôle des conseils est de pure forme.

Les adversaires ripostent:

I° les administrations fiscales sont aujourd'hui très bien outillées et n'ont que faire de ces systèmes archaïques.

2° la répartition laisse à l'État la faculté de perdre (il y a des contribuables insolvables), mais jamais la faculté de gagner.

3° la répartition est génératrice d'injustice. Les taux varient de II.37 % du loyer à 2II %.

L'idée de répartition est morte. Après la disparition de la mobilière, on n'en parlera plus. (Elle a fonctionné autrefois pour l'impôt foncier).

La somme répartie en I939 entre les contribuables parisiens s'est élevée à 525.359.650 frs. Or il y avait 8.224 locaux vacants. Le contingent se répartit sur les locaux occupés. La crise économique a donc pour effet de rejeter sur les locaux occupés la partie du contingent à laquelle les locaux vacants ont cessé de contribuer.

Section III

L'assiette.

Définition de l'assiette de l'impôt

Au sens technique on nous l'entendons ici l'assiette est l'opération administrative, qui tend à définir et à chiffrer la quantité de matière imposable détenue par chaque contribuable, la définition et le chiffre permettant, grâce au tarif, de liquider la dette d'impôt individuelle du contribuable.

Distinction de l'assiette de la liquidation et de la perception

L'assiette de l'impôt est faite par la régie des contributions directes, ayant, outre son personnel au ministère à Paris, des directeurs des contributions directes dans les départements et un personnel de contrôleurs.

Une fois la dette individuelle d'impôt liquidée

Source : BIU Cujas

par le service de l'assiette, elle est inscrite dans un rôle, qui autrefois était rendu obligatoire par le préfet, et qui, depuis le décret-loi du 16 Novembre 1926, peut être homologué par le directeur des contributions directes.

Le paiement de la dette d'impôt est assuré par la direction de la Comptabilité publique, ayant en outre de son personnel au Ministère à Paris, des agents locaux qui sont les trésoriers payeurs généraux et les percepteurs.

La distinction de l'assiette de la liquidation et de la perception n'est pratiquement faite que pour les impôts directs. Pour les impôts indirects, c'est un même agent (par exemple le receveur de l'enregistrement), qui assied, liquide et perçoit.

La question laplus intéressante au point de vue du droit public, au point de vue social, au point de vue de la justice, c'est de savoir par quels procédés, l'administration compétente arrive à connaître quelle est la quantité de matière imposable détenue par un contribuable déterminé.

Le problème social économique, financier de l'assiette, se pose pour les impôts personnels sur les recettes.

La Constituante de 1789 s'est préoccupée avant tout d'établir des procédés d'assiette, qui ménagent la tranquillité, le repos, le secret de l'intimité et la dignité du contribuable. Elle a eu pour principe que l'impôt doit éviter les contacts trop fréquents entre les employés du fisc et le public.

L'Adresse aux Français du 28 Juillet 1791 porte à chaque ligne la trace de cette préoccupation: "les anciennes contributions étaient devenues odieuses;.. parce qu'elles étaient perçues...avec un insolent dédain des droits et des libertés des hommes".

C'est pourquoi elle a cherché un système adaptable à "un pays où la constitution, les principes, les droits, les lois, les moeurs proscrivent toute espèce d'inquisition." Ce système, c'est le système des impôts réels, et sur les signes extérieurs.

Cette préoccupation d'éviter les contacts avec les agents du fisc a été la règle de la plupart des régimes.

Ainsi, pour l'impôt foncier, ce sont les répartiteurs (électeurs désignés par le conseil municipal) qui seuls, se trouvent en rapport direct avec le contrôleur pour l'établissement du rôle annuel.

C'est le même souci qui amène à frapper le mar-

chand en gros en épargnant le détaillant; c'est cette préoccupation, qui est à la base de la taxe à la production.

En 1844, il y eut des émeutes en France, parce que les agents de l'Etat pour le recensement de la population paraissaient exercer une sorte d'inquisition sur les particuliers.

Cependant l'exercice (la surveillance à domicile) a été établi pour l'impôt sur les boissons.

Aujourd'hui, cette institution est généralisée.

La taxe à la production suppose une surveillance de cette production.

La taxe d'armement (I %) sur tous les paiements suppose que tous les commerçants sans exception seront "exercés".

Le système des impôts personnels

Le système des impôts personnels amène d'ailleurs des contacts de plus en plus fréquents et peu désirables entre les agents du fisc et les contribuables.

On a pu dire que "notre système fiscal tend à l'asservissement des individus à une féodalité de fonctionnaires".

La taxe à la production tend à établir un casier fiscal pour les producteurs.

La perception des impôts suppose une inquisition perpétuelle. L'agent du fisc doit contrôler les affaires, les bénéfices, la clientèle, le coût de la production. C'est un régime d'étatisation, certains disent de bolchevisation; dans tous les cas, c'est un régime contraire à celui qu'avait institué la Constituante.

D'autre part, l'extrême complication des impôts personnels amène des discussions à l'infini entre les agents du fisc et les particuliers. Si l'on considère, par exemple, la taxe à la production qu'imagine la simple espèce suivante: Vous commandez une porte à votre menuisier. Sur la fourniture de la porte l'impôt est de 9 %, sur la pose de la porte l'impôt est de 3 %. Le menuisier aura donc une tendance assez naturelle à faire porter la plus grande partie du prix sur la pose (à 3 %) et d'y reporter par conséquent une partie du prix de la fourniture (9 %). Il y aura nécessairement des discussions à l'infini entre le menuisier et le contrôleur, donc des contacts répétés. Un haut fonctionnaire disait qu'il était chargé de dresser le "bêtisier fiscal".

Source : BIU Cujas

§ I - L'assiette par les signes extérieurs ou système indiciaire.

Définition du système indiciaire

Il s'agit d'atteindre le revenu d'un contribuable pour le frapper d'un impôt.

Comment connaître ce revenu ?

On peut imaginer deux méthodes: 1° connaître le revenu en lui-même, à sa source en sa qualité, c'est le système de l'ancien régime qui est devenu le système démocratique de la taxation, de la déclaration, du contrôle de l'inquisition. On veut connaître la recette, toutes les recettes du contribuable.

Second système, le système indiciaire, au contraire, consiste à supposer que dans la grande majorité des cas, un homme ordinaire dépense au cours d'une année les recettes de l'année. Alors en frappant les dépenses, nous atteignons indirectement, mais sûrement les recettes. Nous pouvons imaginer que toutes les dépenses seront frappées, qu'il y aura une sorte de "sou du franc" au profit de l'Etat, pour employer l'expression du professeur Jean-Louis Faure. Car cette idée qui était à l'origine de l'impôt sur le chiffre d'affaires, toutes les fois que l'on achetait, on payait par exemple deux sous par franc, mais c'était le commerçant qui augmentait son prix dans cette proportion et en versait le montant de l'augmentation entre les mains de l'Etat. Mais le système était intéressant, lorsqu'il cherchait à atteindre le revenu global d'un individu d'après les dépenses caractéristiques du train de vie: la valeur locative de l'habitation, le nombre des portes et fenêtres de l'habitation, le nombre et le sexe des domestiques, les véhicules et équipages, les chiens de luxe, autant de signes extérieurs qui sont des dépenses.

Pour connaître les bénéfices d'une entreprise commerciale ou industrielle (impôt des patentes), on s'attachait aux frais de l'entreprise: local professionnel, nombre des employés, importance de la population de la ville etc...

Observations sur le système indiciaire

1° Dans le système indiciaire on ne parle jamais officiellement du chiffre des revenus. C'est le signe seul qui est frappé: le loyer paiera tant, le maître d'hôtel, le cheval, le chien de luxe paieront tant.

2° Il y a eu, au cours de ces dernières années, un apparent retour offensif du système indiciaire, en ce sens que la déclaration du revenu global, a dû être accompagnée de la déclaration de certaines dépenses: loyer, domestiques, automobiles. Mais ce n'é-

Source : BIU Cujas

taient que des éléments, qui devaient aider le contrôleur à discuter certaines déclarations.

Le retour du système indiciaire

Ce retour s'est fait en deux étapes:

I°- Première étape. On déclare ses dépenses caractéristiques du train de vie et le revenu résulte de la discussion entre le contribuable déclarant et le contrôleur contestant.

2° Deuxième étape. (décret du 2I avril I939). Chaque signe doit faire supposer un minimum de revenu. On est toujours obligé de déclarer son revenu, puis de déclarer les signes. Mais chaque signe fait supposer un minimum de revenu. Ainsi le revenu ne peut pas être inférieur à quatre fois le loyer: un domestique mâle suppose un revenu de I2,000 frs etc...

L'important c'est que le signe lui-même n'est pas frappé. C'est un système indiciaire mixte.

Ces indications générales vont nous servir à nous diriger dans les explications suivantes:

Le système des signes extérieurs adopté par la Constituante

I°- Le système des signes extérieurs a été adopté par la Constituante, en réaction contre les abus de l'ancien régime.

Le régime des signes extérieurs est celui qui a été établi par la Constituante. Il a duré jusqu'à la réforme Caillaux de I9I4-I9I7. Il a marqué un retour offensif dans une forme que nous aurons à apprécier dans un décret loi du 2I avril I939.

La Constituante avait commencé d'établir une contribution foncière. Elle répondait ainsi à une doctrine connue des physiocrates, celle de l'impôt unique sur la terre. Cette conception a été définitivement ridiculisée par le fameux conte de Voltaire, l'Homme aux quarante écus. Cependant la doctrine paraissait moins absurde qu'aujourd'hui: la terre était considérée comme étant seule à produire un revenu net. La propriété terrienne était concentrée; donc le système épargnait les masses, qui n'avaient point alors une large part à la détention du sol; d'autre part, il s'agissait d'éviter l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition domestique (expression du député Dallarde).

La contribution foncière devait être la contribution la plus importante, puisqu'on estimait la faculté contributive du pays à 300 millions et qu'on demanda 240 millions au seul impôt foncier.

Le reste fut demandé aux revenus commerciaux (patente) et à l'ensemble des revenus mobiliers (portes et fenêtres, contribution mobilière).

La contribution mobilière (qui n'existe plus

Source : BIU Cujas

aujourd'hui qu'au profit des départements et des communes) a la prétention d'atteindre l'ensemble du revenu du contribuable. Ils étaient atteints dans l'ancien régime par la taille personnelle la capitation; les vingtièmes étaient plutôt des impôts cédulaires.

La Constituante ne conserve aucune de ces contributions, car aucune d'elles n'était générale et aucune d'elles n'avait une bonne règle d'assiette et de répartition. La taille personnelle était arbitraire et les citoyens craignaient de se livrer à quelques jouissances, parce que tout signe d'aisance attirait sur eux une augmentation désordonnée d'impôts. Il en résultait, dans la plupart des habitations champêtres, une négligence, un dénument, une insalubrité très nuisibles au bonheur et à la conservation des cultivateurs . (Adresse juillet 1791).

Le revenu est fugitif, disait la Constituante. Comment le saisir ?

Le système de la déclaration du revenu par le contribuable

Il existait une sorte de mystique en faveur de la chasse directe aux revenus. Il s'agit de les saisir au moment même où ils entrent dans le tiroir de l'imposé. Celui-ci n'a pas droit au secret. Le fisc doit tout savoir. Le contribuable doit se confesser et ce n'est pas en vue de l'absolution. S'il cache quelque chose, il commet un sacrilège, une violation de serment, une infraction pénale. C'est à lui à fournir les verges qui le battront. S'il ne les fournit pas, il sera battu avec d'autres verges et plus fort et plus cruellement. A mesure qu'il se dérobe, on multiplie les chasseurs et les armes. Ce système viole donc plusieurs des fameuses règles sacro-saintes d'Adam Smith, celle de l'économie dans l'assiette et la perception de l'impôt, celle aussi de la commodité.

Sa condamnation par la Constituante

Cependant ce système, que l'on impose aux citoyens de la République, est celui-là même, qui avait paru insupportable aux sujets des anciens rois. Les motifs de la condamnation capitale, prononcée contre lui par la Constituante sont à retenir: "Vos représentants regardant comme leur premier devoir d'établir et de consolider votre liberté, sachant par leur expérience et par les instructions que vous leur aviez données que les visites domiciliaires et les vexations qu'elles entraînent sont insupportables à des hommes libres, se sont crus religieusement obligés de repousser toute idée, tout projet d'imposition, dont la perception aurait exigé que l'on put violer l'asile sacré, que chaque citoyen a le droit de trouver dans sa maison, lorsqu'il n'est prévenu d'aucun crime. Vous leur aviez

Source : BIU Cujas

dit unanimement combien vous étiez indignés de pouvoir être injuriés chez vous par le soupçon réel ou simulé d'une fraude, que vous n'aviez pas commise, de pouvoir être poursuivis de jour et de nuit, troublés dans votre travail, troublés dans les plus intimes douceurs de votre vie domestique, forcés d'ouvrir votre porte à des inconnus, qui viendraient chez vous, quelquefois sur la dénonciation calomnieuse d'un ennemi, mais toujours avec intérêt de vous trouver coupables de quelque usage de votre liberté, transmué par des lois absurdes en délit fiscal, et qui deviendrait contre vous le sujet d'un procès ruineux ou d'un accommodement coûteux et perfide".

Combien peu nombreuses seraient les retouches à apporter à ce tableau, vieux de trois demi-siècles, pour qu'il représentât un ensemble de réalités malheureusement contemporaines.

C'est avant tout pour éviter ces procédés vexatoires, pour respecter le citoyen souverain dans la personne du contribuable, pour économiser enfin des frais fallacieux de contrôle et de contrôleurs, que la Constituante renonça à connaître le revenu directement par la déclaration même qu'en faisait l'imposé. Elle le présume d'après les dépenses, et voilà que nous abordons le grand problème de l'impôt assis sur la recette ou de l'impôt assis sur la dépense.

L'art fiscal doit chercher pour les frapper les dépenses vraiment caractéristiques d'un revenu

2° L'art fiscal doit rechercher pour les frapper quelles sont les dépenses véritablement caractéristiques d'un revenu, du train de vie supposé correspondant aux ressources.

La Constituante dut rechercher quelles étaient parmi toutes les dépenses d'un individu, celles qui étaient les plus caractéristiques du train de vie, celles aussi qui étaient le plus ostensibles, afin d'éviter d'insupportables inquisitions. Ces dépenses furent regardées légalement comme les signes extérieurs, comme les indices du revenu global de l'imposé. Les dépenses à la fois les plus caractéristiques et les plus ostensibles étaient les suivantes: les dépenses pour le loyer, les dépenses pour les véhicules, les dépenses pour les domestiques.

L'apparent retour offensif du système indiciaire

3° L'apparent retour offensif du système indiciaire.

Or, ce sont précisément ces trois catégories de dépenses, qui viennent d'être également choisies par le gouvernement pour définir le minimum de revenu devant servir pour l'établissement de l'impôt général et progressif. Et c'est dans ces conditions que, se retournant vers les ennemis de l'impôt personnel, on

Source : BIU Cujas

leur dit: Voilà qu'on ressuscite le système de la Constituante, vous devez être contents.

Non, nous ne sommes pas complètement satisfaits et voici pourquoi.

Mais, auparavant, et afin de dissiper tous les doutes, une déclaration; il est parfaitement inadmissible, scandaleux, intolérable que certains individus sans conscience narguent le fisc, bravent la loi, et rejettent le fardeau, qui devrait peser sur leurs larges épaules, pour le faire retomber sur les épaules plus frêles des autres citoyens, mis en état d'infériorité par leur conscience ou par d'autres circonstances. Contre ces déserteurs de l'impôt, nous réclamons les rigueurs légales.

Mais le fisc n'est-il pas déjà suffisamment armé ? Vous tous, nos frères contribuables, vous n'avez pas oublié que, dans votre confession de carême à votre contrôleur, vous êtes tenu de déclarer le montant de votre loyer, la force de votre automobile, le nombre et le sexe de vos domestiques. Vous êtes dispensé depuis quelques exercices de la question rituelle: "Avez-vous un aéronef ? ". Mais vous n'avez peut-être pas attaché un prix excessif à ce progrès.

Or, vous payez des contrôleurs. Car c'est bien avec votre argent à vous, contribuables, que les contrôleurs sont rémunérés. Ces contrôleurs sont, en outre, munis, par vous-mêmes et par vos soins, de renseignements précieux et précis sur votre train de vie. Si pendant plusieurs années de suite vous déclarez au contrôleur que vous avez un loyer de 20.000 francs, une automobile, un valet-chauffeur et une cuisinière, et que vous payez tout çà avec un revenu global et annuel de 50.000 frs, le contrôleur ne doit pas accepter votre déclaration. S'il l'accepte, il ne fait pas son métier. Une discussion s'engage et le juge de l'impôt la tranche. Aux signes extérieurs, comme moyen de contrôle, les citoyens honnêtes ne peuvent vraiment rien trouver à redire.

Que les signes extérieurs servent à établir une présomption chiffrée d'un revenu minimum, on doit encore l'admettre. Qu'un coefficient soit appliqué à chacun des indices retenus pour permettre au contrôleur d'attribuer un revenu déterminé au contribuable, c'est encore un système acceptable. Mais il n'est véritablement juste qu'à la condition que le contribuable à qui les indices imposent la charge de la preuve, puisse démontrer au contrôleur d'abord et à un tribunal ensuite, au cas où le contrôleur n'est pas convaincu, que la présomption générale établie par la loi

Source : BIU Cujas

se trouve fausse dans l'espèce considérée.

Mais ce n'est pas une simple présomption susceptible d'être renversée par l'administration de la preuve contraire, qui est établie par le décret-loi du 2I avril . C'est un minimum de revenu imposable. Les indices, grâce aux coefficients qui leur sont appliqués, donnent un chiffre sur lequel sera établi au minimum l'impôt général et progressif sur le revenu global, compte tenu des déductions pour minimum vital, état de mariage, enfants à charge.

Le revenu minimum légal

Le revenu minimum légal, supposé fictif, qui constituera l'assiette incassable, sur laquelle on établira le tarif progressif de l'impôt général sera composé de trois éléments. Le premier élément sera obtenu par la multiplication de la valeur locative de l'habitation: quatre fois le loyer principal dans les grandes villes (au-dessus de I00.000 âmes) cinq fois dans le reste du pays; si vous avez une résidence secondaire, ajoutez une fois la valeur locative de cette résidence. Pour le second élément, comptez les chevaux de votre automobile, si elle a moins de 10 chevaux, vous êtes censé avoir un revenu de 400 francs par cheval, mais si la vieille mécanique se permet de dépasser ce chiffre, vous êtes traité juris et de jure, comme enrichi d'un revenu de 1000 frs par cheval au-dessus du chiffre fatidique.

Les domestiques enfin sont promus au titre des signes extérieurs. Ne leur appliquez pas verbalement cette appellation, dont ils ne pourraient peut-être pas comprendre toute la mystérieuse signification. Une seule bonne à tout faire vous sera comptée pour 6000 francs, mais chaque personne du sexe féminin en sus de la première vous fera légalement attribuer un revenu de 9000 francs. Le premier domestique homme sera compté pour I2.000 frs, et chaque homme en sus du premier pour I5.000 frs. Mais si vous avez un valet de chambre, plus une cuisinière, chacun sera regardé comme la première personne de son sexe à votre service. Voulez-vous observer en passant que la Constituante disait: "une domestique femelle", le législateur d'aujourd'hui dit: une personne du sexe féminin, la langue est moins rude. Pas les moeurs.

Supposons donc que vous avez un loyer de 20.000 frs plus à la campagne, une maison d'une valeur locative de 2.000 frs, plus une automobile de 14 chevaux et enfin un valet de chambre et une cuisinière, votre minimum imposable sera de 80.000 plus 2.000, plus 8000, plus I8.000, total I08.000 francs.

Source : BIU Cujas

Au premier examen la présomption paraît raisonnable. A la réflexion, elle contient de très nombreuses chances d'erreur.

Voilà, par exemple, une vieille dame, qui a conservé la voiture de madame sa propre mère. C'est un véhicule archaïque, haut de caisse et haut sur roues, dont l'aspect désuet fait sourire dans la rue les jeunes garçons. A l'Argus, il serait apprécié 1500 frs, mais attention, il a, paraît-il, une force fiscale de 24 chevaux. Il représentera par conséquent un revenu de 18.000 francs. On ne se douterait pas de sa force légale en le voyant rapidement dépassé par une voiture basse, longue, souple, silencieuse, éblouissante par tous ses vernis et tous ses nickels, mais celle-ci n'a que dix chevaux, ne représente donc qu'un revenu de 4.000 francs. Il faudra donc se débarrasser de ses vieilles voitures, se réduire au strict minimum. Résultat: l'impôt sur l'essence, qui produit déjà moins depuis que le tarif a atteint des hauteurs vertigineuses (les gros taux tuent les totaux), deviendra d'un secours encore plus faible pour l'impécuniosité du Trésor public; d'autre part, la construction automobile recevra un nouveau coup.

Pour le choix du loyer, comme indice, il n'y a rien à ajouter à ce que disait, il y a 150 ans, la Constituante elle-même dans son Adresse aux Français; " Il est si naturel à l'homme de chercher à embellir le séjour où il passe la plus grande partie de sa vie que presque personne n'est arrêté dans ce penchant que par l'impuissance de satisfaire, qu'à très peu d'exceptions près, le prix des logements d'habitation qui indique la gradation des richesses".

Il est trop évident qu'un système fiscal fondé sur les signes extérieurs, doit d'abord retenir l'habitation. Mais cet indice induit en fréquentes erreurs. L'auteur de ces lignes avait, il y a quelques années mené une campagne en faveur des quatre vieilles corrigées. Mais le décret-loi en les ressuscitant ne les corrige pas, il les aggrave.

Il va de soi, tout d'abord, qu'un célibataire riche peut se loger confortablement mais à meilleur compte que le père d'une nombreuse famille. La Constituante l'avait reconnu dans sa loi du 13-18 février 1791: "Chaque chef de famille, qui aura chez lui ou à sa charge plus de trois enfants, sera placé dans la classe du tarif inférieur à celle où son loyer le ferait placer. Celui qui aura chez lui ou à sa charge plus de 6 enfants sera placé dans la classe encore inférieure".

Source : BIU Cujas

Où donc apparaît cette préoccupation de la famille, encore plus importante aujourd'hui qu'il y a un siècle et demi, dans notre décret-loi du 21 avril 1939? Elle en est totalement absente. Je sais bien et je m'empresse de le dire, qu'il s'agit seulement d'établir un revenu taxable et que sur ce revenu interviendront des déductions nombreuses et substantielles pour les charges de famille. Il n'en reste pas moins que le décret donne gratuitement l'impression de l'injustice et que l'art du fiscal est toujours d'obtenir le maximum de rendement avec le minimum de mécontentement.

L'année dernière, vos affaires ont marché à merveille, les clients ont afflué dans votre cabinet, les malades se sont précipités sous votre scalpel, vos spéculations commerciales ou boursières ont réussi à miracle. Les indices disaient vrai. Mais cette année, au contraire, le silence se fait autour de vous. Vous avez à peine allumé l'autoclave près de la salle d'opération, et le vent qui souffle à travers les colonnes du temple de Brongniart ne s'est jamais montré printanier. Les indices mentent. Vous avez, non seulement absence totale de revenu, mais 200.000 francs de perte; peu importe, vous serez irréfragablement considéré comme ayant eu un revenu de 150.000 frs. Cependant, vous n'avez pas pu changer d'appartement, puisque vous étiez lié par votre bail, vous n'avez pas jeté sur le pavé vos fidèles serviteurs, qui peut-être ont consenti à attendre pour leurs gages. Vous paierez, vous emprunterez pour payer.

Vous soutenez vaillamment par votre quotidien travail votre famille, les indices ne mentent pas. Mais dans ce début d'hiver, vous mourez. Votre veuve ne peut tout de même pas, sur le champ, mettre sur le trottoir ses meubles et ses enfants, qu'on lui laisse tout de même le temps de se retourner. Elle est peut-être d'ailleurs tenue par un bail, elle n'a rien, mange ses dernières économies, vit de privations. Contrairement à la logique mais trop évidente réalité, votre veuve sera légalement considérée comme jouissant d'un revenu opulent de 100.000 frs.

Vous êtes, non pas même nécessairement un bon fils, mais un fils normal. Votre mère n'a rien. Vous faites un effort supplémentaire pour assurer à sa vieillesse un abri décent, pour la faire bénéficier de quelques soins, pour lui donner quelques ressources. Pour arriver à ce résultat simplement honorable, vous fournissez un travail noir, lequel vous procurera un supplément de revenu, sur lequel vous aurez d'abord acquitté l'impôt cédulaire de 16 %, et l'impôt général

Source : BIU Cujas

sur le revenu à la tranche la plus haute, donc la plus lourdement frappée. Vous aviez hier encore cette compensation de penser que votre pauvre vieille mère était laissée tranquille par le fisc. Aujourd'hui, les revenus qui ont été frappés une première fois dans votre main, seront taxés une seconde fois dans la sienne. Je n'ai pas besoin d'apprécier.

Je sais cependant par des confidences, qui me sont venues de divers côtés, qu'il est utile que je profite de l'occasion qui m'est donnée pour appeler l'attention des intéressés sur une jurisprudence humaine du Conseil d'Etat. Ce grand corps conserve les hautes traditions du service public, mais en même temps le culte des libertés nationales et un sens profond de la justice. L'administration fiscale prétend refuser au fils, qui verse des subsides à sa mère spontanément -je veux dire sans y avoir été condamné par justice), la faculté de déduire de son revenu imposable le montant de ses dons filiaux. Mais le Conseil d'Etat, on ne le sait pas assez, condamne absolument cette inadmissible prétention. La haute juridiction constate à bon droit que le fait de secourir des parents dans le besoin n'est à aucun degré une libéralité spontanée, une sorte de générosité somptuaire mais le simple accomplissement d'une obligation, non seulement, naturelle, mais légale. "Les enfants, dit l'article 205 du Code civil, doivent des aliments à leurs père et mère, ou autres ascendants qui sont dans le besoin". Qui donne à sa mère obéit à la loi. Toutefois, le Conseil d'Etat subordonne la faculté de déduction à trois conditions: 1° que les versements du fils soient en proportion de ses ressources, 2° qu'ils répondent aux nécessités vitales du bénéficiaire, 3° enfin qu'on les retrouve dans la déclaration du bénéficiaire.

Dans l'état de choses créé par le décret, le fils correct conserve un évident avantage à cette solution d'équité. La portion de revenus dont il obtiendra la déduction aurait été imposée entre ses mains au tarif de la tranche la plus haute du tarif progressif, peut-être au maximum de 32 %. Au contraire, entre les mains de la mère, si celle-ci est vraiment dans le besoin, les revenus saisis par les indices représenteront les tranches les plus basses, donc les moins rudement frappées.

Des hommes, qui sont au courant des secrets des dieux, colportent sous le manteau cette explication que le gouvernement serait justement irrité par des déclarations regardées comme scandaleusement insuffisantes de certains virtuoses du bistouri ou de

Source : BIU Cujas

quelques grands ténors de la Bourse; ils gagneraient d'après les évaluations des contrôleurs, quelques millions et ne déclareraient que quelques centaines de mille francs. Ce sont là des points sur lesquels il est difficile d'avoir une opinion bien établie, même si l'on connaît bien les intéressés, attendu qu'ils se trouvent dans la contradictoire nécessité, d'une part, de faire croire qu'ils gagnent beaucoup, afin d'attirer la clientèle, et d'autre part, de faire croire qu'ils gagnent peu, afin de se faire épargner par le fisc. Quoi qu'il en soit, la réforme du décret-loi ne réalisera de leur côté qu'un progrès bien peu appréciable, un loyer de 40.000 frs, un valet-chauffeur, une cuisinière, avec la possibilité du recours aux "extras", une belle voiture de douze chevaux, c'est bien. Mais il n'en résulte tout de même qu'un revenu de 184.000 francs. Les millions fictifs ou réels continueront à vous échapper.

L'injustice du régime des signes extérieurs pour les débutants des professions libérales

Le régime du signe extérieur faisant présumer un chiffre fixe de revenu, est injuste pour les débutants des professions libérales, déjà surchargés par le système indiciaire des contributions locales.

Observez l'autre côté de la médaille. Un docteur en médecine ou un docteur en droit prétendent s'installer pour pratiquer la chirurgie ou la plaidoirie. La règle pour avoir de la clientèle ou pour la conserver, c'est de n'avoir pas l'air pauvre. Le commerçant élégant, soigné, peigné, qui tient un magasin de luxe au rez-de-chaussée, peut se contenter pour son logement, en attendant les bénéfices, d'une chambre de bonne au sixième étage. Ce n'est pas permis à l'avocat ou au chirurgien. Il lui faut tout de suite un escalier décent, un appartement convenable, un cabinet confortable, quelqu'un pour répondre à la porte. Il vit sur ses économies, s'il en a, sur les subsides de sa famille, si elle peut et veut, peut-être sur le crédit... Il n'a aucun revenu. Et cependant, depuis le décret, il sera taxé sur des indices menteurs.

Quel que soit le filet que l'on jette sur le contribuable, il y a toujours des malins qui passent à travers les mailles, et ce ne sont pas toujours les plus intéressants. Vivez donc à l'hôtel, quittez à en changer de temps en temps, et à entrecouper votre existence de quelques séjours auprès d'un casino étranger. Vous n'aurez pas de loyer, pas de domestique, et si vous faites appeler des taxis par le bureau, pas d'automobile. A un degré différent la vie de cercle est de celles qui sont regardées de l'oeil

Source : BIU Cujas

le plus favorable par le fisc.

Il reste aussi fort avantageux en France d'y être étranger. Les quartiers dits de luxe à Paris sont habités par un nombre de non-français, qui ne surprend que ceux qui n'ont pas l'habitude de réfléchir sur les mystères de la fiscalité démocratique.

Et puis, à toujours taper sur le loyer, on aggrave la crise du bâtiment, donc le chômage des ouvriers maçons ou autres. Le gouvernement l'a lui-même proclamé dans le rapport précédent le décret sur Marseille, les tarifs exorbitants des impôts locatifs multiplient les vacances des grands appartements. Le Parisien a le privilège de payer 53 centimes (0,528) par franc du prix de son loyer pour la seule ville. Ajoutez-y la taxe d'habitation et la surtaxe d'habitation et vous arriverez facilement à ce résultat que l'impôt local exige plus de la moitié du loyer. Et du loyer matriciel. Dans le West End parisien, des propriétaires lassés de ne pas louer depuis trois ans, depuis 5 ans des appartements de 40.000 francs les ont loués pour 18.000. Combien imprudents les malheureux qui se sont laissés allés à l'appât de cette occasion. Ils doivent 18.000 frs au propriétaire et 22.000 au percepteur.

Comment de pareils scandales restent-ils possibles ? D'abord parce que les victimes en sont surtout des classes moyennes, quand ce ne sont pas d'authentiques bourgeois, ensuite, parce que nous vivons sous un régime de cens à rebours. Le privilège du gouvernement est réservé à ceux qui ne payent pas d'impôts ou en payent peu, tandis que ceux qui payent la majorité des impôts ont la minorité dans les assemblées. Il y a 42 millions de Français, il y a 2 millions de citoyens inscrits sur la liste d'honneur du grand impôt démocratique, le général et progressif sur le revenu global. Rouvier (qui aurait droit à un peu plus de justice) disait qu'il n'admettrait jamais aucun impôt auquel échapperait plus de la moitié des électeurs....

Lorsque la Constituante avait établi le système indiciaire, elle ne s'en était dissimulé aucune des imperfections. Elle voyait dans les signes extérieurs une indication, qui n'était pas "parfaitement exacte, mais assez régulièrement approximative". Elle cherchait une vérité moyenne, une année c'était le fisc qui demandait trop, mais l'année suivante c'était le contribuable qui n'était pas suffisamment taxé; le fisc et le citoyen gardaient chacun leur chance; mais le motif décisif de la décision de la Constituante, c'était la volonté d'éviter aux citoyens les

Source : BIU Cujas

inquisitions et vexations "dans un pays où elles sont proscrites par la Constitution, les principes, les lois, les moeurs".

Depuis le décret-loi, pour employer une expression que Camille Pelletan porta un jour à la tribune, le fisc garde dans ses mains tous les atouts et les retourne. Si vous n'avez pas de revenu ou un revenu inférieur au minimum taxable, vous payez sur le revenu fictif; mais si vous avez un revenu supérieur, vous payez sur le revenu réel.

Car le système indiciaire renouvelé laisse subsister la chasse au revenu réel. Tous les avantages, qui avaient emporté la décision de la Constituante, sont supprimés, et nous sommes dotés, en définitive, des inconvénients cumulés des systèmes opposés et incompatibles.

§ 2 - L'impôt sur la recette.

Système d'assiette tendant à connaître et à atteindre directement les recettes des contribuables.

I°- La déclaration contrôlée.

La déclaration contrôlée

La déclaration c'est la grande idée démocratique, surtout lorsqu'il s'agit d'impôts qui n'atteignent pas les masses. Lorsque vous passez à la douane, on vous dit: Vous n'avez rien dans cette valise ? Non. Eh bien ouvrez-là ! Mais vous n'avez pas le droit de dire à la douane: "Regardez-y !" Non, il faut que vous fassiez une déclaration, vous êtes obligé de déclarer et serez puni si votre déclaration est fausse ou insuffisante. Vous êtes obligé également de déclarer quels sont vos revenus, qui seront frappés par les impôts cédulaires, le total, de ces revenus ainsi déclarés sera frappé par l'impôt général.

La place nous manque pour étudier chacun des impôts en particulier, nous ne pouvons qu'indiquer les lignes générales de l'édifice fiscal. Au rez-de-chaussée, vous payez sur les divers revenus, d'après leurs sources en principe proportionnellement à chacun de ces revenus: revenu de la propriété bâtie et non bâtie, revenu des professions commerciales, revenu des professions non commerciales, traitements et salaires... Chaque revenu individuellement est frappé proportionnellement, quoique maintenant avec les dégressions, les exemptions à la base ont introduit dans les cédulaires un germe de progressivité.

Source : BIU Cujas

Puis, ces mêmes revenus, il faut que vous les portiez au premier étage, on ils sont frappés par l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global.

Donc, il faut que vous déclariez tous vos revenus c'est la base. Il faut faire cette déclaration écrite détaillée et sous foi du serment. Mais la déclaration est contrôlée.

Le contrôleur , chargé d'établir l'assiette de l'impôt, peut demander des éclaircissements, des justifications. Pour l'aider dans cette tâche, il était naguère exigé que le déclarant mentionnât des signes extérieurs des dépenses caractéristiques du train de vie. Mais à l'heure actuelle, ces dépenses caractéristiques de train de vie (loyer, domestiques, automobiles) sont devenus de véritables indices, d'après lesquels est calculé un revenu minimum imposable (décret-loi du 21 avril 1939).

La dénonciation par les tiers

2° La dénonciation par les tiers.

La dénonciation du tiers n'est pas mouchardage ou basse délation.

Le fisc est souvent obligé d'employer, en vue du bien général, des tendances humaines assez basses. Il encourage la délation.

Celui qui connaît une fraude en matière de contributions directes peut la dénoncer, il crée ainsi la "présomption de fraude" qui donne aux agents du fisc des pouvoirs particuliers, perquisition au domicile avec le juge de paix et les gendarmes etc.. La dénonciation est récompensée en argent.

Le fisc récompense en argent ceux qui dénoncent les exportateurs frauduleux de capitaux, ceux qui dénoncent les tripotages dans les avoirs à l'étranger.

Les anciens billets de banque portaient la mention: "La loi punit le contrefacteur et récompense le dénonciateur". Mais ce n'est pas de ces actes de délation assez bas qu'il s'agit ici et qui seraient inspirés par la vengeance, la méchanceté ou la cupidité (appât d'une prime). Il s'agit d'un devoir imposé par la loi à certaines personnes.

Le tiers tenu à dénonciation est la personne qui verse au contribuable considéré un revenu taxable. Le mot tiers, ne signifie pas ici un individu quelconque un voisin, un adversaire, un ennemi, un individu sans liens avec le contribuable. Le tiers est l'employeur qui a versé au contribuable un revenu taxable, un salaire, un traitement, un honoraire, une rémunération quelconque.

Le simple particulier non commerçant ni assujetti

Source : BIU Cujas

à l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales n'est pas obligé de déclarer. Le client ne dénonce pas l'honoraire qu'il a versé à son avocat, à son médecin, à son architecte, la maîtresse de maison ne déclare pas le salaire versé à ses domestiques.

C'est le chef d'entreprise, l'individu exerçant une profession non commerciale et qui rémunère certains concours, qui est tenu à déclaration.

Les fonctionnaires sont dénoncés par leur administration, les professeurs sont dénoncés par leur faculté, les académiciens par l'Institut. L'écrivain est dénoncé par son éditeur. L'auteur dramatique est dénoncé par le directeur de théâtre. L'ouvrier, l'employé est dénoncé par le patron, qui lui verse un salaire. Le journaliste est dénoncé par son directeur.

La loi (Code des impôts directs, art.69) oblige à dénonciation les entreprises, sociétés ou associations qui procèdent à l'encaissement et au versement des droits d'auteur ou d'inventeur. Mais les avocats, les jurisconsultes sont dénoncés, dès qu'ils sont consultés par une entreprise, une maison de commerce, une société.

La dénonciation est un devoir, dont l'accomplissement est facilement contrôlable dans les entreprises qui ont une comptabilité.

D'autre part, la rémunération versée par le chef d'entreprise est considérée comme une charge de l'entreprise (diminuant par conséquent l'impôt, que cette entreprise pourrait devoir sur ses bénéfices).

Enfin, chaque omission de dénonciation est punie d'une amende de cent francs, prononcée par le conseil de préfecture, à la diligence du directeur des contributions directes.

La dénonciation est adressée au contrôleur.

3° Mode technique d'impôt sur la recette: retenue ou stoppage à la source.

Définition du stoppage à la source

Dans le système de la dénonciation du tiers, celui qui verse au contribuable un revenu taxable, a terminé sa mission, lorsqu'il a dénoncé ce revenu à l'Etat, il appartiendra ensuite à celui-ci de prélever sur ce revenu l'impôt qui lui est dû: 8 %, 16 % etc...

Avec le système du stoppage à la source, nous faisons un pas de plus: le tiers versant le revenu n'est plus un simple dénonciateur, il devient contrôleur et percepteur. Il doit définir l'impôt qui est dû à l'Etat; par conséquent, il doit jouer le rôle de

Source : BIU Cujas

contrôleur, et faire le service de l'assiette de l'impôt, il est obligé, en outre, de retenir sur le salaire qu'il verse le montant de l'impôt qui est dû à l'État et de le porter sans retard à la caisse de l'État.

A quels impôts s'applique le stoppage à la source

A quels impôts s'applique la retenue à la source.

Il est évident que le stoppage à la source ne peut fonctionner que pour les impôts cédulaires, puisqu'il fonctionne au moment de la recette d'un revenu particulier. Il ne peut pas évidemment fonctionner pour l'impôt général et progressif sur le revenu, puisque celui qui verse une rémunération ignore les autres rémunérations que reçoit le contribuable et ne peut savoir, par exemple, à la fin du mois de janvier quel aura été le revenu global du contribuable au 31 décembre.

Pendant de longues années, le stoppage à la source n'a fonctionné que pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières; mais au cours des récentes années a régné une tendance à charger des particuliers de prélever les impôts pour le compte de l'État. Les banquiers prélèvent toute une série d'impôts sur leur clientèle pour le compte de l'Etat. C'est le résultat d'une certaine paresse de la part du fisc; c'est un système qui assure la rentrée des impôts en en rendant responsable des particuliers contre lesquels peuvent s'exercer les rigueurs fiscales sans soulever de troubles sociaux.

Stoppage à la source de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de la taxe de transmission sur les mêmes valeurs.

Stoppage à la source de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières

I° L'impôt sur le revenu. On sait ce que sont les valeurs mobilières; il y a un titre à revenu fixe qui est l'obligation, qui représente une créance contre la société, puis il y a l'action qui représente une part d'associé. L'obligataire a droit à un revenu fixe, qui doit être payé avant toute distribution de bénéfices, comme une dette de la société. L'action est rémunérée par un dividende, c'est-à-dire par une part de bénéfices. Si donc il n'y a pas de bénéfices (et le fait se produit beaucoup plus souvent qu'un vain peuple ne le pense) s'il n'y a pas de bénéfices, l'action ne touche rien.

Le tarif de l'impôt est, au début de 1940:

I° en principe, à 26 % pour les divers produits,

« Les Cours de Droit »
Source : BIU Cujas de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite

2° à 30 % pour les tantièmes et jetons de présence des administrateurs,

3 °à 40 % pour les lots.

Le tarif est réduit à 17 % pour les titres nominatifs appartenant à des personnes physiques.

(Ces taux résultent: 1° de leur fixation par la loi, 2° d'une majoration de 8 % par le décret du 2 mai 1938 (le 8 % Daladier) 3° de l'arrondissement par le décret du 13 mai 1938 (le 8 % Daladier faisait 29,20 % pour les administrateurs, 39% pour les lots, 16,20 pour les titres nominatifs etc. le décret du 13 mai à arrondi au chiffre supérieur).

Le montant de l'impôt, portent les articles 53 à 56 du Code des valeurs mobilières, est dû par les actionnaires et obligataires, mais il est avancé par les sociétés sauf leur recours contre les bénéficiaires des revenus imposés. La société émettrice du titre paie l'impôt et en retient le montant au moment de payer le coupon. Le coupon est net.

Stoppage à la source du droit de transmission

2° Droit de transmission: toute transmission de titres nominatifs est assujettie à un droit de 0,65 par 100 francs de la valeur négociée.

Pour les titres au porteur, le droit est converti en une taxe annuelle et obligatoire de 0,45 % (0,432 en capital des dites actions ou obligations évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente.

La taxe de 0,432 arrondi à 0,45 % est payable par trimestre et avancée par les sociétés, sauf recours contre les porteurs des dits titres.

Il importe de voir vivre et fonctionner ces diverses dispositions: vous avez une obligation du Crédit foncier et le coupon échu à telle date porte le chiffre de 15 francs, si on se présente au guichet d'un établissement de crédit, on ne touchera jamais le chiffre de 15 francs (sauf pour les rentes sur l'Etat, qui sont exemptées d'impôt). Le public ignorant accuse l'établissement de crédit; cependant, c'est en réalité le Crédit foncier, la société émettrice qui a retenu l'impôt à l'obligataire, pour le verser à l'Etat.

La taxe de transmission diminue également le montant du coupon: pour les obligations, il n'y a pas de difficultés (valeurs à revenu fixe).

Pour les actions, qui n'ont droit à un dividende que s'il y a un bénéfice, les résultats sont parfois plus surprenants.

D'abord, parce que le droit est assis sur le cours en bourse, au cours de l'année précédente, or

Source : BIU Cujas

il y a des actions dont les cours sont très variables, de sorte qu'on peut avoir à payer un droit très lourd, alors que l'action que l'on a dans les mains a un cours très faible (Kali Sainte-Thérèse a été à 28.000 frs, et est tombé brusquement à 8.000 et ensuite bien au-dessous, ainsi le porteur d'une action à 8000 pouvait être appelé à payer 0,45 % sur 28,000).

En second lieu, la société paie et se rembourse, lorsqu'elle paye un dividende. Si plusieurs années se passent, sans qu'il y ait distribution de dividende, la créance de la société contre l'actionnaire se gonfle de telle sorte que le premier coupon détaché pourra être absorbé et au-delà par cette dette (s'ajoutant d'ailleurs à l'impôt sur le revenu).

Impôt sur le revenu des créances. L'impôt est à la charge du créancier, toutefois le débiteur en est tenu solidairement. Le mieux qu'ait à faire le débiteur est donc de le payer et d'en retenir le montant au moment où il paie les intérêts. (Code des valeurs mobilières art.73 et s.).

Extension du stoppage à la source

Extension récente du stoppage à la source à divers impôts.

Depuis le Ier janvier I940 tout individu versant un traitement ou salaire à un contribuable doit retenir sur ce traitement ou salaire le montant de certains impôts dus par ce contribuable et en porter le montant au Trésor.

La contribution nationale extraordinaire

Impôts actuellement retenus à la source:

a) C'est d'abord la contribution nationale extraordinaire, qu'il ne faut pas confondre avec la taxe d'armement, cette dernière étant une taxe sur les paiements, à l'origine de I %, et qui, d'après le projet du I2 Janvier I940 serait portée à 2 % pour boucher le trou provenant de la suppression de la patente.

La contribution nationale extraordinaire porte sur les revenus professionnels, tels qu'ils sont définis par les articles 1 et 2 du décret-loi du 10 novembre I939. Elle ne frappe pas les revenus du capital déjà très lourdement frappés. Cette situation prête d'ailleurs à des critiques politico-démagogiques.

La taxe est de 5 %. Elle est portée à I5 % à partir du Ier novembre I939 et jusqu'à la fin des hostilités, pour tous les contribuables du sexe masculin, qui ne sont pas exemptés de l'application de ce taux par l'art.6 du décret-loi du 10 novembre 1939, par l'arrêté ministériel du 18 Décembre I939, ou par l'art.6 de la loi du 3I Décembre

Source : BIU Cujas

I939. Sont exemptés tous ceux qui remplissent ou ont rempli leurs devoirs de soldats, notamment:

I - Militaires ou marins titulaires d'une solde d'activité (l'exemption s'applique tant à la solde qu'aux revenus professionnels dont ils peuvent bénéficier).

2 - Hommes non encore soumis aux obligations militaires en raison de leur âge (actuellement ceux nés après le 30 Juin I9I9).

3 - Hommes dégagés d'obligations militaires en raison de leur âge (actuellement ceux qui appartiennent aux classes I909 et antérieures); de leur inaptitude physique; de leur qualité d'anciens engagés volontaires ou rengagés dans l'armée française; de leur qualité de père d'au moins six enfants.

4 - Hommes mobilisables renvoyés dans leurs foyers en raison de la démobilisation de leur classe (actuellement classes I9I0 et I9II) ou de leurs charges de famille (actuellement hommes des classes I9I2, I9I3, I9I4 et I9I5 père de deux enfants , des classes I9I6 et I9I7 pères de trois enfants, et tous les pères de quatre ou cinq enfants).

5 - Personnes de certains services actifs de police.

6 - Affectés spéciaux se trouvant dans certains cas particuliers: officiers de réserve, affectés spéciaux appartenant à une classe de mobiliaation renvoyés dans ses foyers.

7 - Personnels des corps spéciaux (Trésor et postes, forestiers, douaniers) lorsqu'ils touchent une solde.

8 - Officiers et marins du commerce inscrits au rôle d'équipage sur les navires de commerce armés au long cours et au cabotage et sur les navires de pêche naviguant en 2° et 3° zone.

9 - Titulaires de la carte du combattant.

I0 - Etrangers remplissant les conditions exigées pour l'exemption des Français.

Les ouvriers affectés aux usines y sont soumis.

Ce qui complique le problème et par conséquent le travail de l'employeur promu au grade de collecteur d'impôt, ce sont notamment les abattements à la base et les déductions pour charges de famille, qui ne sont pas les mêmes pour ces divers impôts.

Pour la contribution nationale normale, qui est à partir du Ier janvier de 6 %, la limite de l'exonération sera à l'avenir uniformément de 7000 frs avec

Source : BIU Cujas

majoration de 2000 frs par enfant à partir du deuxième. Si cette limite est dépassée, la totalité du revenu est, en principe, frappée; toutefois, lorsque le salaire n'excède pas 10.000 frs, la fraction dépassant 7000 (ou 9000 s'il y a deux enfants à charge) sera seule taxée.

Au contraire, la contribution nationale spéciale de 15 % comporte un abattement à la base proprement dit. En effet, quelle que soit l'importance du salaire, cet impôt ne frappe que la partie du revenu excédant 7000 frs et cet abattement est augmenté de 1000 frs pour le premier enfant, de 2000 pour le deuxième, de 3000 pour le troisième etc.. Mais la partie ainsi exonérée ne l'est pas complètement, elle sera taxée au taux normal de 5 %.

La perception est réglementée par un décret du 31 décembre, publié au Journal officiel du 1er janvier 1940. Ce décret comporte plus de 20 articles.

La contribution nationale sur les revenus professionnels n'est retenue à la source que pour les traitements public et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, pensions et rentes viagères.

Pour les honoraires des avocats, médecins, jurisconsultes, architectes, experts, officiers ministériels, elle est perçue par voie de rôle.

Impôts cédulaires sur les traitements publics ou privés, les indemnités et émoluments, les salaires, pensions et rentes viagères

b) Sont également retenus à la source les impôts cédulaires (8 %) sur les traitements publics et privés les indemnités et émoluments, les salaires, pensions et rentes viagères.

Pour qu'on puisse se rendre compte du rôle, qui va être celui d'un industriel au moment où il paie un salaire, rappelons que cet impôt est de 8 %, mais.... déduction de 10.000 réduction de moitié de 10 à 20.000 réduction pour charges de famille, au-dessous de 20.000 frs de revenu net, 20 % pour chacun des deux premiers enfants à charge, 60 % par enfant à partir du 3°, si le revenu net est de 20 à 40.000 rien pour le seul enfant, 15 % par enfant s'il y en a deux, 45 % par enfant à partir du 3°; si le revenu net est supérieur à 40.000 francs, rien pour un seul enfant, 10 % pour chacun s'il y en a deux, 30 % par enfant à partir du 3°, plafond de 800 francs par enfant à la charge du contribuable, et plafond élevé à 933 pour 1938 (Code des impôts directs art.48).

Le ministre des finances attend:
3.500 millions de la taxe de 5 %,
1 milliard de la taxe de 15 %.

Il y a en outre 1.500 millions de l'impôt sur les traitements et salaires. C'est donc bien 6 milliards qui seront perçus par voie de retenue à la source.

Source : BIU Cujas

Le salaire des heures supplémentaires

c) Enfin le patron doit retenir 40 % sur le salaire des heures supplémentaires.

Prenons comme exemple le cas d'un contribuable ayant deux enfants, et dont les appointements totaux effectivement reçus sont de 36.000 frs, soit de 3000 frs par mois.

En tout premier lieu, l'employeur aura à déduire les frais professionnels de l'intéressé que nous supposons évalués forfaitairement, selon la règle générale à 10 %. Le revenu annuel imposable s'établira ainsi à 32.400 frs par an, donc à 2.700 frs par mois. C'est sur ce dernier chiffre que s'opèrera normalement le prélèvement.

Compte tenu de l'abattement et de l'exonération partielle à la base, l'impôt cédulaire ressortira à 1392 frs moins 30 % pour deux enfants, soit 975 frs par an, ou 81 Frs par mois en nombre rond.

Pour la contribution nationale, si l'intéressé paie le taux normal de 5 %, les 2.700 frs mensuels seront taxés intégralement, ce qui représentera 135 Frs.

S'il s'agit d'une personne redevable de l'impôt spécial de 15 %, le calcul devient plus compliqué. Elle ne paiera ce taux, compte tenu des charges de famille que sur la fraction du revenu dépassant 10.000 frs, c'est-à-dire sur 22.400 frs, ce qui fera 3.360 frs, mais il faudra y ajouter 5 % - taux normal - sur la fraction de 10.000 frs, exonérée, soit 500 frs. Le total s'établira en ce cas, pour la contribution nationale, à 3.860 frs par an, ou 322 frs en chiffre rond par mois.

En conséquence, la retenue globale que devra, dans l'hypothèse considérée, effectuer l'employeur sur le salaire mensuel sera de 216 frs (81 plus 135), si le contribuable ne supporte pas la taxe spéciale de 15 %, et de 403 Frs (81 plus 322), s'il en est redevable. Par rapport au revenu mensuel net de 2.700 frs, elle représentera 8 % dans le premier cas et 15 % dans le second. Naturellement ces proportions seront à charges de famille égales, supérieures pour des revenus plus élevés et moindres pour des salaires plus faibles.

On voit que le taux de la retenue totale dépend de divers éléments, tels que l'importance des traitements taxés, l'âge et la situation militaire du contribuable et ses charges de famille. On se rend compte que, dans ces conditions, l'établissement du barème unique, où selon l'exposé des motifs du décret-loi, les intéressés pourront trouver immédiatement le montan

Source : BIU Cujas

du prélèvement à opérer sur un paiement déterminé, n'est point pour l'administration une tâche simple.

Il y aura des difficultés provenant notamment de la variation des salaires au cours d'une année ou du fait qu'un même individu est employé dans plusieurs entreprises.

Comment procèdera-t-on, lorsque le salaire mensuel venant à varier en cours d'année, le revenu annuel ne correspondra pas au montant pris dès l'abord pour base ? En ce cas, le prélèvement sera finalement pour l'année entière, supérieur ou inférieur à l'impôt dû; le cas des contribuables rémunérés par plusieurs employeurs pourra susciter d'autres complications, surtout si les divers salairesreçus, ou certains d'entre eux sont inférieurs aux limites fixées pour les exonérations.

A en juger par ce qui a été déjà décidé pour la contribution nationale de 2 %, il semble que si les prélèvements se révèlent insuffisants, le complément devra être recouvré par voie de rôle, mode qui reste d'ailleurs la règle, si l'employeur est établi hors de France, et que s'il a été trop perçu, le contribuable ait la faculté d'adresser une réclamation au fisc. Cette dernière procédure est prévue aussi dans le cas où les intéressés voudraient faire état de frais professionnels supérieurs aux taux forfaitaires officiellement admis.

Il ne sera pas perçu, en principe, d'impôt sur les salaires de 1939. En 1939, on a payé les impôts pour les salaires de 1938. L'impôt prélevé par retenue le sera sur les salaires de 1940.

Secondement, il n'y aura plus lieu de déduire du salaire brut l'impôt cédulaire payé l'année précédente, déduction effectuée jusqu'ici pour le calcul du salaire net. Il va de soi que le contribuable pourra, comme dans le passé, retrancher de son revenu global, l'impôt général perçu l'année précédente, puisque celui-ci continuera d'être recouvré par voie de rôle. Il semble même que pour le calcul de ce dernier impôt, la déduction de l'impôt cédulaire de 1939, doive être admise en 1940.

Avantages du système de l'employeur receveur des contributions

Avantages et inconvénients du système de l'employeur receveur des contributions.

Avantages. 1° Mettre plus tôt l'argent dans le Trésor. Ainsi, fin janvier, l'Etat touchera un douzième des traitements et salaires, alors qu'autrefois, il devait attendre la fin de l'année pour toucher l'intégralité.

2° En rendant la "retenue à la source", commune

Source : BIU Cujas

à ces prélèvements et à l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires, on a accru le rendement de ces derniers dans une proportion considérable, car les évasions très nombreuses de redevables, deviennent pratiquement impossibles, aux prix de quelle paperasserie hélas, et de quelles complications pour les employeurs, c'est pourquoi M. Paul Reynaud compte qu'en I940 l'impôt cédulaire sur les salaires, malgré la guerre et bien que le taux n'en ait pas été modifié, rapportera I.500 millions de francs, alors que pour I939 le rendement n'en avait été estimé qu'à I.360 millions.

3° Ceux dont les traitements ou salaires auront diminué par suite de la guerre verront leurs obligations atténuées du fait que l'impôt cédulaire sera calculé sur le revenu de I940 et non de I939.

4°D'autre part, la retenue à la source épargnera aux imprévoyants les embarras, que pourrait leur causer la mise en recouvrement d'un ensemble d'impôts souvent très lourd, dû en raison de rémunérations reçues au cours de l'année antérieure.

Inconvénients du système

Inconvénients: Sociaux; l'impopularité de l'impôt rejaillira sur le patron qui le retient.

Economiques: le patron percepteur devra organiser des services nouveaux avec pertes de temps etc.

Techniques: un grand nombre de textes sont des modèles de parfaite incohérence; les circulaires pour les éclaircir les obscurcissent, le patron n'est pas fait pour ce métier.

Ces difficultés s'accroissent de ce que les impôts en eux-mêmes ne sont pas simples, il y a les abattements à la base, les divisions en tranches avec tarifs réduits, des déductions pour charges de famille. Le patron devra exiger la preuve de la réalité de ces charges. S'il perçoit moins, l'erreur sera à sa charge, alors que les agents du fisc ne sont pas responsables de leurs erreurs. S'il perçoit trop, l'administration opposera la force d'inertie aux réclamations.

Source : BIU Cujas

La fraude fiscale

§ I - La fraude, la justice et le rendement de l'impôt.

"Le bon impôt est celui qui ne crée pas chez le citoyen la tentation de mentir à la patrie", a dit la Constituante dans son Adresse de Juillet 1791.

La fraude intéresse la justice et le rendement de l'impôt

La fraude intéresse la justice de l'impôt. L'impôt justement calculé devient injuste, si ceux qui doivent le payer en rejettent le poids sur les autres.

Donc la fraude intéresse l'égalité, puisqu'elle crée une catégorie particulièrement indésirable de favorisés, les fraudeurs.

La fraude intéresse le rendement de l'impôt. Ici il faut se garder de confusions trop grossières, qui sont couramment commises. Un député M. Albertin, prétendant citer M. Pietri, disait que la fraude fait perdre à l'Etat vingt milliards. M. Pietri a dit que vingt milliards de revenus échappent à l'impôt et comme il y a dans ces revenus évadés une bonne quantité de salaires, c'est 8 % de ces 20 milliards, qui seraient perdus pour le fisc. Le stoppage à la source va diminuer cette fâcheuse évasion.

§ 2 - La fraude, fille de la malhonnêteté foncière des hommes est encouragée par le poids des impôts et leur personnalité.

Circulaire de M. de Chamillard aux évêques

La frade fiscale est de tous les temps et de tous les pays. Elle a été le réflexe de défense des contribuables contre l'exagération du poids des impôts sous l'ancien régime. M. de Chamillard, le 9 novembre 1705, envoyait aux évêques une circulaire pour les inviter à donner des instructions aux curés, afin que ceux-ci au moment de la confession, obligent les fidèles à restituer le montant des droits fraudés:

"Versailles le 9 novembre 1705. Monsieur,

L'usage de frauder les droits du Roy particulièrement pour ce qui regarde la gabelle, s'est tellement

Source : BIU Cujas

introduit depuis quelque temps dans le Royaume qu'il n'est pas possible de croire que les curés et les confesseurs fassent leur devoir, lorsque ceux qui font ces mauvais commerces se présentent à leur confession. Ils les obligeraient à la restitution, puisque c'est un vol fait à Sa Majesté que de lui dérober des droits légitimement acquis, et établis par la puissance que Dieu a donnée aux souverains sur leurs sujets, qui ne s'en servent que pour maintenir la religion et la police dans leurs Etats".

Lafraude et le poids des impôts

La fraude et le poids des impôts. La fraude, a-t-on dit, est le casuel d'une fiscalité défectueuse et le contrepoids fatal des impôts trop lourds. Si les impôts sont excessifs, le profit escompté de la fraude vaut qu'on en coure le risque.

La fraude et le caractère social des impôts

La fraude et le caractère social des impôts.

On prétend qu'il y a certains impôts qui n'ont pas strictement pour objet la juste participation de chacun aux dépenses communes - (caractère fiscal) mais qui tendent à un certain nivellement des conditions. (Caractère social). Le fraudeur se cherche une circonstance atténuante dans le caractère de lutte de classe qu'il attribue à l'impôt et baptise la fraude: "réaction de défense".

La fraude élément dans l'établissement des tarifs d'impôt

La fraude, élément dans l'établissement des tarifs.

Il y a, comme nous l'avons déjà indiqué, ce fait regrettable que l'on vit avec la fraude, en considération de la fraude, qu'il y a une espèce de concordat entre les gouvernants et la fraude, un contrat de raison, d'accommodement. Le fisc fait à la fraude sa place dans le jeu des impôts, lui ouvre une sorte de compte secret. On dit: Nous demandons 50 %, seulement il est bien entendu que l'impôt ne fournira pas 50 %, on fraudera 10 ou 20 % et c'est pour cela que nous augmentons l'impôt. Ainsi la différence de traitement fiscal entre les titres nominatifs et les titres au porteur vient de ce que ceux-ci prêtent à la fraude.

M. Vincent Auriol a dit à la tribune de la Chambre; s'il n'y avait pas de fraude, nous abaisserions le taux des impôts. Par conséquent, on tient compte du fait de la fraude.

La fraude dans les impôts de consommation

La fraude vice de la personnalité et de la déclaration. Il faut distinguer au point de vue de la fraude entre les impôts directs et les impôts indirects. Pour les impôts indirects et notamment pour les impôts de consommation, la fraude prend le nom de contrebande. Cet aspect du problème ne prête pas à beaucoup de

Source : BIU Cujas

questions juridiques et économiques. La fraude est un fait purement matériel contre lequel on peut lutter avec un appareil de force et un appareil de prévention; on fraude à la douane, on fraude à l'octroi; autrefois on fabriquait des allumettes dites de contrebande.

La fraude dans le système des impôts indiciaires

Pour les impôts directs, la fraude est plus intéressante au point de vue juridique. Dans le système des impôts indiciaires, pas ou peu de fraude. On vous impose d'après vos portes et fenêtres, pas de fraude, vous ne pouvez cacher vos portes, ni vos fenêtres. En Belgique, il y avait un impôt sur les cheminées.

La fraude fondamentale avec le système indiciaire consiste, en collusion avec le propriétaire, à déclarer un loyer moindre que le loyer réellement perçu. Le propriétaire se prêtait à cette fraude, parce qu'ainsi il se faisait plus pauvre qu'en réalité, ce qui est l'idéal en face du fisc. Cette fraude portait sur des sommes peu importantes.

La fraude, vice de l'impôt personnel et de la déclaration

La vraie fraude, la fraude maligne apparaît avec l'impôt personnel et la déclaration. Lorsque le fisc demande à un contribuable des verges pour le fouetter, le contribuable en donne aussi peu que possible. La déclaration engendre la fraude comme la gabelle crée le faux saulnier.

Alors ici, le fameux slogan: La France immorale et l'Angleterre terre de la vertu. C'est faux. En Angleterre, lorsqu'on avait un income tax de 2 %, on le payait; mais en France aussi, si on avait un impôt de 2 %, on le paierait, mais lorsqu'un impôt est monté jusqu'à 27 %, la fraude est apparue en Angleterre et les Anglais s'en sont plaints, notamment à l'occasion des derniers budgets de Sir John Simon.

§ 3 - Tentative de classification des divers impôts du point de vue de leur fraudabilité.

Classification des impôts au point de vue de la fraude.
I° Cédule des traitements et salaires

Nous allons tenter une sorte de classement de nos divers impôts au point de vue de la fraude.

I° Cédule des traitements et salaires. C'est cette cédule qui prête le moins à la fraude, mais elle comprend divers éléments: 1° les traitements publics, 2° les salaires.

Traitements publics: 1° le fonctionnaire déclare au contrôleur ce qu'il touche de l'Etat. 2° le chef d'établissement dénonce au contrôleur le traitement touché; 3° enfin, l'Etat sait bien ce qu'il verse,

Source : BIU Cujas

c'est public, officiel, patent. Aucune fraude n'est possible. S'il y en avait eu une, elle disparaîtrait avec le stoppage à la source établie par la loi de finances pour 1940.

Sur les salaires, c'est un peu plus délicat. On dit qu'à peu près toutes les fonctions de la Confédération générale du travail sont dénoncées par cette organisation pour un traitement de 10.000 francs. C'est le minimum vital, qui n'est pas frappé. On ne sait pas si c'est vrai, on l'a lu. Comment fait-on ?

De plus, il y a le système de l'enveloppe. On vous donne un traitement de 10.000 francs, puis on donne autre chose dans une enveloppe au premier de l'an, à Pâques etc.. alors cela échappe, donc la fraude est possible.

Mais surtout, il y a des salaires, qui ne sont pas dénoncés, notamment ceux de tout le personnel domestique. Un chauffeur à Paris, logé, nourri etc... avec sa femme cuisinière, a des avantages, qui en font un contribuable théorique. Il échappe complètement à l'impôt. D'après des statistiques déjà anciennes, on déclare en France, environ 30 milliards de salaires, alors qu'en Allemagne, sans l'Autriche, on en déclare 60 milliards, 2 fois plus, alors que l'Allemagne à elle toute seule n'était pas deux fois plus grande que la France. Il y avait environ 42 millions de Français, 60 millions d'Allemands , ils avaient 100 % en plus de salaires déclarés. Par conséquent, il y a une certaine fraude sur les salaires.

D'après certaines estimations des économistes, il y aurait en France 100 milliards de traitements et salaires. Ce chiffre devrait donc, au taux de 8 %, donner théoriquement 8 milliards (moins les diverses déductions). Il n'en donne pas 2. Le rendement va certainement être accru avec le stoppage à la source, qui rend les employeurs responsables de l'assiette et de la perception de l'impôt.

2°L'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole

2° L'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole.

Il est courant d'accuser ici les agriculteurs d'une dérobade générale.

Cependant, il faut y regarder de près. L'impôt ne porte pas sur l'intérêt du capital terrien sur la valeur locative de la terre: cette valeur locative est déjà frappée par l'impôt foncier.

L'impôt porte sur le bénéfice de l'exploitation de la terre par l'agriculteur. Il n'y a donc que l'exploitant qui le paie: le propriétaire exploitant, le fermier, le propriétaire et le métayer en proportion

Source : BIU Cujas

de leur participation sur le produit. Il est très difficile de faire cette ventilation entre le revenu du sol et le revenu de l'exploitation. Aussi le forfait est-il à la base. Mais le forfait peut être abandonné par l'intéressé, le fisc peut demander l'évaluation directe au-delà de 3000 francs.

En fait, cette cédule est creuse, ou en veilleuse.

Il y a un milliard déclaré de bénéfices agricoles, alors que le revenu total est apprécié par certains à 200 milliards. Alors, la terre ne donnerait que I/200 de revenu national. Il y a environ en France 300.000 contribuables, qui paient l'impôt sur les bénéfices agricoles, il n'y en a que I.I05, qui ont plus de 50.000 francs de bénéfices agricoles. C'est peu.

Seulement, l'agriculteur est intéressant par lui-même au point de vue électoral. Il n'aime pas payer. Mais comme on l'a indiqué à plusieurs reprises, si vous considérez un de ces petits propriétaires, qui ont 20 hectares: travaillent là-dessus le père, la mère, le fils la fille .. Attribuez-leur à chacun un salaire minimum et voyez ce qu'il vend à la fin de l'année en blé, en avoine etc.. Vous verrez que vous n'avez pas de quoi leur donner à chacun le minimum vital. Le propriétaire sur sa terre n'est rémunéré qu'au prix d'un salaire de famine.

3° Cédule des professions libérales

3° Cédule des professions libérales.

Ici fraude générale par insuffisance de déclaration. Un avocat, un médecin déclareront à peu près ce qu'ils veulent. Il n'y a pas I0.000 personnes en France, qui déclarent un revenu de 50.000 frs. Il y en a davantage qui le touchent, mais comment contrôler. Il y a des gens qui disent: On peut forcer les médecins à tenir un registre. C'est de la folie. Au registre ils inscriront ce qu'ils voudront. Par conséquent, grosse fraude sur la cédule des professions non commerciales, par insuffisance de déclaration.

4° Cédule des professions commerciales

4° Cédule des professions commerciales.

Ici remarquez l'effet de la survivance des quatre vieilles (qui ne sont plus que trois) au profit des budgets locaux, l'une des quatre vieilles se cumulant avec l'impôt sur les professions commerciales. Le commerçant commence d'être écrasé par la patente. Il paie avec la patente une première fois sur ses revenus, car on est censé ne payer ses impôts que sur ses revenus; après on vient lui demander l'impôt sur sa profession pour le compte de l'Etat. Quelle est la réaction ? La fraude. Ils fraudent tant qu'ils

Source : BIU Cujas

peuvent. Il y a du contrôle, on les persécute, on y va; on essaie de nous attendrir sur les malheurs des commerçants dans l'Ancien Régime, en disant: "C'était épouvantable, les agents du fisc pénétraient dans les magasins, se faisaient montrer ce qu'il y avait.." et maintenant est-ce qu'ils n'y vont pas les agents du fisc ?

Alors que fait-on ? Il y a des gens qui pleurent, il y en a d'autres qui fraudent. Il y a 60.000 commerçants en France, qui reconnaissent gagner plus de 50.000 frs. (Ne pas oublier que la patente doit être supprimée en 1940).

5° Impôt général et progressif sur le revenu global.

5° Impôt général et progressif sur le revenu global

Tous ces revenus, une fois taxés, ces cédules repassent au tourniquet du général et progressif. Ici on ne peut pas ne pas indiquer la définition de M. Loucheur, parlant de l'impôt général et progressif sur le revenu, il a dit: "C'est l'impôt des poires" il n'y a que les poires qui le paient. Il y a en France environ 2 millions d'individus, qui paient l'impôt global et progressif. C'est la raison pour laquelle c'est par essence l'impôt démocratique, parce que la démocratie ne le paie pas.

En Allemagne, il y a 5 millions d'individus payant l'impôt général et progressif. Pour moins de deux fois plus d'habitants, il y a beaucoup plus de deux fois plus de rendement fiscal.

Il y a d'autre part, des éléments assez remarquables dans cette liste d'honneur des contribuables à l'impôt général sur le revenu. Les 9/10° des contribuables cotisent à la cédule des traitements et salaires. Il n'y a pas 300.000 individus gagnant plus de 10.000 frs en dehors des traitements et salaires, dans les professions commerciales, dans les professions libérales, ou dans le revenu des valeurs mobilières, il n'y a pas 300.000 individus, qui sont considérés comme taxables à l'impôt général et progressif sur le revenu.

Il y a une dizaine d'années M. Piétri comptant les loyers de plus de 1500 francs et considérant que pour un loyer de 1500 frs cela supposait un revenu 7 fois plus grand, à ce moment-là, trouvait qu'il devrait y avoir en France 5 millions d'individus payant l'impôt général et progressif.

Il y a 1 million et demi de voitures de tourisme. Il semble que des individus, qui ont des voitures pour se promener, puissent payer à l'impôt sur le revenu.

Source : BIU Cujas

Ils n'y paient pas. Donc l'impôt général et progressif sur le revenu donne lieu à la fraude. Quelle espèce de fraude ?

Il y a ici des formules connues: la fraude en sleeping, et la fraude en autobus. Il y a de gros bourgeois, qui ne paient pas de qu'ils devraient payer, c'est incontestable, c'est la fraude en sleeping. La fraude en autobus: à la base, il y a des quantités de gens qui devraient payer l'impôt général sur le revenu et qui ne le paient pas. Par conséquent, le gros inconvénient de notre système fiscal, c'est qu'il y a de grosses fraudes à la base, la fraude des petits.

Le domaine de la fraude

Il faut arriver à définir le domaine de la fraude. Qui fraude ? Il y a des statistiques: 374.901 individus avaient essayé de se soustraire complètement à la loi en évitant toute déclaration. Ils ont été inscrits. De 10.100 à 20.000, il y avait eu 1.300.000 inscriptions, et il n'y avait que 700.000 déclarations. C'est là que la taxation d'office intervient.

Au sommet, on a trouvé 211 contribuables ayant plus de 200.000 francs de revenus, qui se sont rendus coupables de déclarations insuffisantes. Leur fraude est très grave au point de vue moral, mais au point de vue budgétaire, c'est à la masse qu'est dû le déficit.

L'impôt sur les valeurs mobilières

Le seul impôt personnel non nominal parmi les impôts cédulaires, c'est l'impôt sur les valeurs mobilières. Il est impossible d'échapper au fisc pour l'impôt cédulaire sur le revenu, mais on reproche au revenu des valeurs mobilières, qui n'échappe pas au cédulaire, de s'évader de l'impôt général et progressif. Alors ceci , faites bien attention à l'argument: on connait à un centime près le revenu des valeurs mobilières, puisqu'au cédulaire ce revenu a payé intégralement, pourquoi ne retrouve pas le total de ces revenus, lorsqu'il s'agit de les frapper au général ?

Ici un argument de réunion publique, extrêmement frappant, un argument d'assemblée, qui soulève toujours les applaudissements: comment, nous avons 50 milliards de valeurs mobilières, qui paient au cédulaire, puis nous en retrouvons 20, lorsqu'il s'agit de passer au général, alors il y a fraude.

Oui, il y a la fraude, mais il y a aussi beaucoup d'autres choses. Pensez tout d'abord à toutes les déductions de revenu pour le minimum vital. Voilà un couple, qui vit dans une petite ville de province. Ils ont 15.000 francs de rente, de coupons. Au cédulaire, ils ont payé, ils n'ont pas échappé aux 24 %, à moins qu'ils ne soient desrentiers sur l'Etat. A l'impôt sur le revenu, qu'est-ce qu'ils doivent . Ils

Source : BIU Cujas

ne doivent rien. 10.000 frs de minimum vital et 5.000 frs pour un homme marié. Ils ne doivent rien.

Cela fait des choses qui échappent légalement. De sorte qu'on peut estimer qu'il y a pour ainsi dire une moitié des impôts cédulaires sur les valeurs mobilières, qui ne doivent pas l'impôt général et progressif. C'est une chose dont il faut tenir bien compte.

Toutes ces cuisinières, qui ont des titres impossibles, est-ce qu'elles cotisent à l'impôt sur le revenu ? Non. Il y a la moitié des porteurs de titres, qui échappent très légalement, grâce aux déductions pour le minimum vital et pour la situation de famille, à l'impôt général et progressif sur le revenu.

Il y a autre chose: l'impôt général et progressif sur le revenu global est un impôt sur les personnes physiques c'est un impôt sur les individus. Seuls paient l'impôt sur le revenu les personnes physiques. Qu'est-ce que cela veut dire ? Ne paient pas, ne sont pas atteintes par l'impôt général et progressif sur l'ensemble des revenus, les personnes morales.

Quelles personnes morales ? Les sociétés d'abord, sur le revenu de leur activité professionnelle. Elles paient l'impôt sur le revenu des professions commerciales, mais les sociétés bien gérées, les sociétés prospères ont un portefeuille, les réserves des sociétés sont placées, soit en immeubles, soit en titres. Toutes les bonnes sociétés, qui prévoient qu'il pourra arriver de mauvaises années, ont en portefeuille des actions, des obligations. Elles ne doivent pas l'impôt général et progressif sur le revenu. Voilà, par conséquent, encore des revenus de valeurs mobilières, qui échappent à l'impôt général et progressif.

Puis, toutes les personnes administratives ne paient pas l'impôt progressif, ne doivent pas l'impôt progressif, et cependant elles cotisent au cédulaire. Un journaliste écrivait: " Je voudrais bien voir la feuille d'impôt général sur le revenu de l'Académie française". C'est une absurdité. L'Académie française paie l'impôt cédulaire pour son portefeuille, mais elle n'a pas d'impôt progressif. Ce sont des titres nominatifs, qui n'échappent pas au cédulaire, qui n'échappent pas aux impôts de mutation qui les frappent plus gravement que les autres. Les titres nominatifs paient 12 % et les titres appartenant à une société, à une personne morale paient 18 %.

Il y a une grosse différence, qui est toujours

Source : BIU Cujas

soulignée entre le revenu des valeurs mobilières frappé au cédulaire et le revenu des valeurs mobilières frappé au général et progressif, mais cette différence vient:

I° de la fraude qui se pratique, ce n'est pas douteux, seulement cette fraude est devenue extrêmement difficile, puisqu'on ne peut plus toucher un coupon sans donner son nom, son adresse, et qu'aussitôt l'établissement payeur du coupon envoie une note au contrôleur; par conséquent, le contrôleur n'a qu'à mettre cela dans son dossier.

Les divers degrés de culpabilité d'après les procédés d'échapper à l'impôt.

La France n'est pas la capitale de la fraude fiscale

Il ne faut pas accueillir avec trop de facilité, certaines calomnies contre notre pays, que beaucoup de Français, sans parler des étrangers, ont tendance à représenter comme la capitale par excellence de la fraude fiscale.

C'est faux. Il y a évidemment dans la lutte contre la fraude fiscale des idées de moralité, des préoccupations de rendement, il y a aussi quelques préoccupations peut être de lutte sociale, car naturellement on accuse une classe sociale de frauder, et certains hommes d'Etat s'écrient avec émotion: "Ce peuple français, qui a tellement horreur de la fraude! " Non. Fraude il y a, à la vérité, mais enfin pas plus en France qu'ailleurs.

Et enfin, s'il y a cette lutte, c'est afin de préparer certaines réformes, il y a le bluff de la fraude derrière lequel on prépare des innovations, comme par exemple la suppression du titre au porteur, qui d'après le professeur serait tout à fait fâcheuse au point de vue économique, car il y a toute une politique, qui suppose qu'il y aura toujours des hommes pour travailler, risquer et gagner de l'argent, qui sera immédiatement absorbé par le fisc, et qu'il y aura toujours des hommes pour épargner, alors qu'il y a une lutte officielle contre l'épargne. Déjà remarquez qu'il y a dans le peuple français, dans les jeunes couches du peuple français, un certain dégoût pour l'épargne. On voit des vieux papiers qui valaient de l'argent autrefois, qui n'en valent plus; alors les jeunes héritiers se fisent: "Mais mon père avait une drôle de manie de collectionner ces papiers. Il aurait mieux fait de collectionner des timbres-postes". Eh bien, le jour où cette tendance aura définitivement triomphé, la France aura perdu une grande partie de sa richesse.

La France n'est pas par excellence le pays de

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

la fraude, puisque les Américains disent que c'est eux qui sont la capitale de la fraude, et les Anglais disent aussi, à leur tour, que ce sont eux qui détiennent le record de l'évasion fiscale plutôt que de la fraude.

Les divers degrés de culpabilité d'après les manières d'échapper à l'impôt

Il y a divers degrés de culpabilité d'après les diverses manières d'échapper à l'impôt. Dans un message au Congrès des U.S.A. le président Roosevelt annonçait que trop de citoyens échappent à l'impôt et analysait ainsi les divers procédés employés à ce dessein: " Les uns semblent avoir la couleur de la légalité, d'autres se situent sur les confins de la légalité, d'autres encore sont entièrement contraires à la lettre même de la loi, mais toutes sont, en définitive, contraires à l'esprit des textes légaux, des mesures seront prises à brève échéance. "Par conséquent, il y a un problème de la fraude fiscale aux Etats-Unis, et pas seulement en France.

L'astuce légale

Le procédé le plus innocent est l'astuce légale. Un individu à 75 ans, 20 millions et pas d'héritiers au sort desquels il s'intéresse. Il peut arriver tranquillement à la fin de ses jours en mangeant chaque année une bonne tranche de son capital. Il entend se passer de revenus. Alors il ne paiera, ni les cédulaires, ni le général et progressif.

C'est cette astuce, que le décret Paul Reynaud a entendu combattre. Vous serez imposé sur un revenu minimum d'après les domestiques, l'automobile, le loyer ...Mais si le capitaliste s'obstine, vit dans les hôtels en vagabond, en changeant de toit tous les quinze jours, il échappera tout de même à l'impôt. C'est l'astuce.

Les procédés d'évasion fiscale

L'évasion marque un degré de plus dans la culpabilité. La Convention avait établi un impôt sur le 5e cochon, c'est-à-dire que chaque fois qu'il naissait une portée de 5 cochons, le 5e était frappé. Il y a eu ce phénomène que dans toutes les provinces de France les truies n'ont plus eu que quatre cochons, parce qu'on aimait mieux renoncer au 5e, le tuer, que de payer l'impôt.

L'Amérique est le pays où ont été inventés les procédés les plus ingénieux d'évasion.

Exemples: un constitue des sociétés anonymes dans les pays voisins (îles Bahamas, Panama, Terre Neuve); dès lors on s'évade de l'impôt des Etats-Unis. On a vu des citoyens payer des primes d'assurances très lourdes pour un sinistre mesquin, on fait jouer le sinistre, on touche l'indemnité, ce n'est pas un revenu taxable. On constitue une société, dont

Source : BIU Cujas

on est en réalité le seul membre. Alors on devient insolvable (la société Coty). Le procédé est commode pour les propriétaires de yachts, qui veulent échapper à la responsabilité civile en cas de naufrage.

Ou bien le capitaliste forme une société avec ses héritiers, quand il meurt la société continue entre les survivants. Il n'y a pas à payer de droits de succession. C'est un procédé en honneur en Angleterre. Le Times du 24 Mars 1938 disait que "si le Chancelier (de l'Echiquier) peut découvrir un moyen pratique d'empêcher l'évasion fiscale, une partie du déficit prévu pourrait être comblé. L'évasion fiscale est le nom donné par les juristes aux activités de ceux qui évitent le paiement de certains impôts par ce qu'on a coutume d'appeler les méthodes légales. Dans la loi anglaise, en ce qui concerne les impôts, la forme est tout et la substance importe peu. Il s'ensuit que si un contribuable peut par des moyens légaux réduire son revenu légal, les tribunaux ne rechercheront pas si la transaction a la moindre validité commerciale. On sait parfaitement qu'un nombre croissant de personnes ont recours à ces méthodes; beaucoup des méthodes les plus simples ne sont pas encore atteintes par la législation..."

Donc, évitons de répéter que la France est le pays de la fraude fiscale. On se défend partout, c'est la lutte de la cuirasse et du canon, comme on dit en matière de marine, le fisc augmente la force de ses canons, et le contribuable augmente l'épaisseur de ses cuirasses.

§ 5 - La lutte contre la fraude et ses moyens.

Il faut combattre la fraude. Aucune hésitation n'est permise sur ce point. Une lutte efficace contre la fraude aggravera le poids total des impôt, déjà bien lourds. Quelles sont les armes contre la fraude ?

a) Transformation de la fraude en sacrilège. Le serment fiscal.

Le serment fiscal

Le serment fiscal est un acte religieux, on prend Dieu à témoin. Mais, dans la législation non religieuse, qu'est-ce que le serment? C'est une affirmation un peu plus solennelle, dont la violation ou dont la fausseté sera frappée de pénalités spéciales.

Le fisc a imaginé, puisque l'impôt est assis d'après la déclaration du contribuable, d'assortir cette déclaration d'un serment (bien entendu laïcisé). Cette prestation de serment n'est pas solennelle. Le

Source : BIU Cujas

contribuable ne se transporte pas pour lever la main droite sur le néant seulement il doit écrire une formule: "Je déclare sous la foi du serment".

Sa signification et sa force

Quelle est la signification et la force de ce serment ? Il faut distinguer d'après les travaux préparatoires des divers textes, quelle a été l'intention du législateur.

L'idée du serment est, pour la première fois, réalisée dans la loi du 18 avril 1918 art. 7 § 3: " Dans tout acte ou déclaration ayant pour objet, soit une vente d'immeuble, soit une cession de fonds de commerce, soit un échange ou un partage comprenant des immeubles ou un fonds de commerce, chacun des vendeurs, acquéreurs, échangistes, co-partageants, leurs maris, tuteurs ou administrateurs légaux sont tenus de terminer l'acte ou la déclaration par une mention ainsi conçue: la partie soussignée affirme sous les peines édictées par l'art.8 de la présente loi, que le présent acte ou la présente déclaration exprime l'intégralité du prix ou de la soulte convenue". Donc, prescription d'un serment écrit.

Par la loi du 22 Mars 1924, application aux mutations à titre onéreux de propriétés ou d'usufruits.

Art. 36 de la loi du 13 juillet 1925: contrats de cession d'un droit au bail.

Art. 7 § I de la loi du 18 avril 1918: application aux droits de succession.

Sanction

Quelle est alors la sanction ? La partie soussignée affirme sous les peines édictées par l'art.8 et ces peines sont celles de l'art.366 du Code pénal; "emprisonnement d'un an au moins et de 5 ans au plus, amende, privation des droits civils". Ces dispositions sont terrifiantes, mais n'ont jamais été appliquées; elles ne pourraient l'être qu'en cas de mauvaise foi. Les agents du fisc doivent prouver la mauvaise foi.

Et ces peines devaient se cumuler avec les amendes fiscales, que nous allons rencontrer bientôt: il y a des amendes fiscales pour omission ou dissimulation, qui sont appliquées par décision d'un agent du fisc, qui sont obligatoires sans jugement.

Nous avons maintenant la déclaration des avoirs à l'étranger, art.26 de la loi du 13 Juillet 1925, elle est faite sous la foi du serment.

Et d'autre part, l'art.8 de la loi du 4 avril 1926 dispose: " Tous les contribuables passibles de l'impôt général sur le revenu sont tenus de souscrire et de renouveler chaque année sous la foi du serment, une déclaration de leurs revenus".

Source : BIU Cujas

Qu'est-ce que le législateur a voulu dire. Il n'en sait rien, et il n'a pas prévu les peines du faux serment, d'après l'art.366 du code pénal, il a voulu simplement attirer l'attention du souscrivant de la déclaration, sur la chose sérieuse qu'il fait: il affirme sur son honneur, sur la foi du serment. Remarquez que cette affirmation de sincérité n'est pas encore punie comme le fauw serment, comme le faux témoignage etc... dans notre législation. Cela pourra venir, on a vu notamment le caractère extrêmement sévère de la législation hitlérienne en matière de contrôle des devises, en matière de déclaration de revenus: ces infractions peuvent être considérées comme des trahisons à l'égard du peuple allemand et punies de mort.

La législation des coffres forts

b) la législation des coffres forts.

Bien entendu, nous n'en sommes pas encore à réglementer le coffre fort que l'on a dans son bureau ou dans sa chambre à coucher. Pourquoi voudrait-on que l'Etat soit héritier, alors qu'il n'a aucun avantage matériel, à être héritier ? Les droits de succession sont tellement élevés que, même si l'Etat héritait, il ne tirerait pas des biens qu'il recevrait, ce qu'il touche en droits de succession. C'est dans ces termes que se pose la question du monopole des assurances, les assurances paient de tels impôts et par conséquent apportent de tels avantages à l'Etat, sans aucune dépense de sa part, sans qu'il ait à payer des fonctionnaires, sans qu'il ait à payer des agents etc... que l'Etat n'a pas intérêt fiscal à établir le monopole des assurances.

Pourquoi donc l'Etat voulait-il être héritier. Parce qu'il voulait avoir tous les droits d'un héritier, c'est-à-dire pénétrer dans la chambre du mort, ouvrir les tiroirs, le coffre-fort, et puis administrer les biens en attendant que la part de l'Etat soit réglée.Nous n'y sommes pas encore, cela viendra peut-être, mais enfin, à l'heure actuelle le fisc n'entre pas dans les appartements et n'ouvre pas les tiroirs.

Législation des coffres forts loués dans les banques

Mais, il y a une législation des coffres forts loués dans les banques, dans les établissements, dont la spécialité est de louer des coffreforts ou des compartiments de coffres forts. Toutes les grandes banques, à l'heure actuelle, ont des caves dans lesquelles il y a à louer à la clientèle des coffres forts plus ou moins importants, dont chaque client a la clé personnelle, et auxquels ils peuvent même mettre un secret un chiffre personnel. Tel est le coffre visé par la loi

Source : BIU Cujas

Le répertoire alphabétique des locataires

1° D'abord, toute personne qui fait ce métier de louer des coffres doit tenir un répertoire alphabétique. La loi du 18 avril 1918 veut bien préciser que ce répertoire n'est pas sujet au timbre. Cela viendra Répertoire alphabétique, avec mention des pièces justificatives produites, des noms, profession, domicile et résidence réelle de tous les occupants de coffres forts et le numéro du coffre fort loué. Par conséquent, le fisc sait, dès maintenant, si un contribuable considéré a un coffre fort ou n'en a pas.

Ce répertoire est tenu sur fiches. Les dates et heures d'ouverture sont mentionnées sur la fiche de chaque locataire, dans l'ordre chronologique.

Le registre des visites

2° Un registre ou carnet établi sur papier non sujet au timbre porte indication de la date et de l'heure à laquelle se présentent les personnes, qui veulent procéder à l'ouverture d'un coffre, ainsi que leurs nom adresse et qualité, et on exige que ces personnes apposent leur signature sur le dit registre ou carnet, après avoir certifié de leur main, sous les sanctions prévues par l'art.214 du code de l'enregistrement, en cas d'affirmation frauduleuse, soit qu'elles ne sont pas mariées, soit si elles sont mariées et séparées de corps, soit si elles sont mariées et non séparées de corps, que leur conjoint est vivant. Lorsque la personne, qui voudra ouvrir le coffre n'en sera pas personnellement, ni exclusivement locataire, cette signature sera apposée sous une formule certifiant qu'elle n'a pas connaissance du décès, soit du locataire ou d'un des locataires du coffre fort, soit du conjoint non séparé de corps de ce locataire ou colocataire.

Représentation et communication des répertoires et registres

3° Il faut représenter et communiquer les dits répertoires et registres ou carnetsà toute demande des agents de l'administration de l'enregistrement.

Avis de location ou de renouvellement de location

4° Art. 42 de la loi du 31 Décembre 1936: "Les bailleurs de coffres forts sont encore tenus d'adresser au directement de l'enregistrement avis de toute location de coffre fort et de tout renouvellement de location, avis établis sur formule imprimée. Ils indiquent les noms et prénoms des locataires, la date et le lieu de leur naissance, leur domicile, les noms et prénoms de leur conjoint s'ils sont mariés, la date de location. Les avis sont envoyés dans la quinzaine de cette date, il en est donné récépissé. Toute contravention à ces nouvelles dispositions est punie d'une amende de 1000 à 18.000 francs".

Si le locataire du coffre vient à mourir, interdiction d'ouvrir le coffre, hors la présence d'un

Source : BIU Cujas

L'ouverture du coffre après décès

notaire et d'un représentant de l'enregistrement. Par conséquent, si vous avez mis dans votre coffre quelques pièces d'or, des pièces de collection, vous n'échapperez pas aux droits de succession, c'est là l'objet de la loi. Certaines personnes déclarent qu'elles aiment mieux payer l'amende que les droits de succession! mais l'évasion est difficile, parce que si vous avez un coffre dans un établissement sérieux (et si on a un coffre, il faut que ce soit dans un établissement sérieux, parce qu'on a vu de petits établissements de province où le directeur tripotait dans les coffres de ses clients), l'établissement vous empêchera de descendre au coffre, tout simplement, et si vous êtes allé ouvrir le coffre, non seulement vous aurez à payer l'amende, mais vous serez l'objet d'une surveillance spéciale. La législation des coffres est extrêmement rigoureuse, il est impossible de s'en évader.

Conséquences de cette législation des coffres pour le contribuable

La législation des coffres peut avoir des conséquences désagréables pour le contribuable: ainsi le père de famille meurt, la famille avant que le coffre soit ouvert (notaire, fonctionnaire de l'enregistrement etc) peut se trouver pendant des semaines, quelquefois pendant des mois sans aucune espèce de ressource.

Il faut observer qu'il est dangereux de confier des biens à un tiers pour qu'il les place dans son coffre. Une dame avait un fils et de beaux bijoux. Allant en voyage, elle confie ses bijoux à son fils pour qu'il les mette à l'abri dans son coffre. Le fils est mort, la mère a dû payer les droits de succession sur des bijoux qui lui appartenaient.

On a toujours la ressource de n'avoir pas de coffre dans un banque, mais on se prive tout de même d'une commodité du monde moderne.

C) Les sanctions pénales et fiscales.

Les sanctions pénales

Ici, il faut bien distinguer suivant le texte. Nous avons des sanctions pénales: ces sanctions pénales sont appliquées par le tribunal correctionnel. Ce sont des sanctions pouvant être personnelles, la peine de l'emprisonnement ou des amendes qui seront appliquées également par le tribunal correctionnel.

Par exemple, le 9 décembre 1936, la XI° Chambre correctionnelle de Paris a jugé un sieur Tourin qui essayait de frauder sur les coupons de valeurs mobilières, tout simplement en faisant des faux, en indiquant que les droits avaient été payés alors qu'ils n'avait pas été payés. Il a eu une amende de 407.411 frs

Source : BIU Cujas

plus les décimes, et ensuite I24 amendes, car dans toute la législation fiscale les amendes se cumulent, il n'y a pas confusion des peines. Chacune de ces amendes était de I8.000 frs, soit un total de 2.232.000 francs, enfin le quintuple de la taxe fraudée, soit 2.546.323 francs, donc une amende de 5 millions de francs dans l'ensemble. L'individu n'aura pas envie de recommencer, ni les moyens. Remarquez que le Professeur prend ces exemples au hasard, et qu'il a dans ses dossiers des cas de minotiers qui sont exposés à des amendes beaucoup plus considérables.

Les amendes fiscales

On voit les peines impressionnantes prononcées par les tribunaux correctionnels. Ici, il y a des faux c'est grave, mais en cas d'omission ou de dissimulation les lois fiscales prévoient des amendes, qui ne sont plus pénales, mais qui sont simplement fiscales et dont il faut bien connaître la théorie, parce qu'elles aident à mettre en jeu, bien des problèmes juridiques et même fiscaux.

Leurs caractères

Caractères des amendes fiscales, par rapport aux amendes pénales proprement dites.

I° Elles sont énormes

I° leur énormité. Par exemple l'impôt est doublé sur la partie du bénéfice qui a été dissimulée. L'impôt est quadruplé en ce qui concerne le revenu dissimulé, et si le revenu vient de l'étranger l'amende est du quadruple plus le simple, c'est-à-dire qu'on paie cinq fois, ce que l'on aurait dû, tandis que dans le cas précédent, on ne doit que le quadruple.

En ce qui concerne les avoirs dissimulés à l'étranger l'amende est du montant de l'avoir. Si le fisc peut prouver que vous avez exporté 5.000.000, vous devez 5.000.000.

Donc, énormité des amendes, ce n'est plus l'amende de I à 5 francs, quoique l'amende de 1 franc représente aujourd'hui 70 à 80 francs.

2° Une transaction est possible =

2° Possibilité d'une transaction: art.9 de la loi du 4 juin I859. Ces amendes sont énormes, mais elles sont rarement exigées dans leur intégralité. L'énormité du taux des amendes fiscales est un moyen d'intimidation à l'égard du contribuable, qui a omis ou dissimulé. On lui dit: "Vous devriez 400.000 francs, eh bien donnez-moi tout de suite 50/000 et on vous remettra le reste". Et si le contribuable refuse cette transaction, on exige l'intégralité, qui, la plupart du temps ruinera à fond le récalcitrant.

C'est le métier des députés et des hommes politiques, lorsqu'un de leurs électeurs est frappé d'une

Source : BIU Cujas

amende, de faire une démarche auprès de l'administration, et alors, au lieu de 400.000 frs , on lui réclame seulement 50.000 frs. Le contribuable a alors une reconnaissance plus ou moins éperdue pour le député. Elle est généralement mal placée, la transaction est courante, mais il y a beaucoup de mensonges dans la vie politique; c'est comme pour les subventions qu'on obtient pour les communes. On dit: Il est puissant, il a obtenu pour son électrification, pour son hôpital, telle et telle subvention sur les fonds du pari mutuel". mais il y a un barême définissant les droits de la commune, tout ce qu'on peut faire c'est de faire sortir le dossier tout simplement.

La transaction est donc possible, et courante en matière d'amende fiscale.

3° Cumul des amendes fiscales

3° Cumul des amendes fiscales. C'est un principe admis par la plupart des législations pénales du monde moderne que si un individu a commis plusieurs infractions avant toute poursuite, il y a une condamnation prononcée contre chaque infraction, mais le condamné n'accomplit que la peine la plus forte. C'est ce que l'on appelle la confusion des peines. On explique cela en disant que la société n'a pas fait son devoir en s'abstenant de poursuivre après la première infraction; si la société avait poursuivi après la première infraction, la seconde n'aurait peut-être pas été commise.

Au contraire, en matière d'amendes fiscales, toutes les amendes sont encourues et dues. Il y a I200 infractions, on paiera I200 amendes. Les minotiers sont soumis, à l'heure actuelle, à un régime écrasant . Les déclarations qu'il faut faire sont véritablement incroyables. On ne peut pas brouetter un sac de blé sur une route sans aller d'abord au chef-lieu du canton faire une déclaration. Or, il y a des minotiers, qui commettent une infraction pour chaque sac, alors ils ont I200 amendes, et ils n'ont plus qu'à fermer leur maison.

4° Non personnalité des amendes fiscales

4° Non personnalité des peines. En ce qui concerne les peines proprement dites, qui peut être frappé ? Le coupable. Au contraire, en matière d'amendes fiscales qui est frappé? Certains responsables, par exemple, votre camionneur allant porter du blé en dehors de l'heure où il avait déclaré que ce blé serait transporté. Il est parti un quart d'heure plus tôt et l'agent du fisc n'a pas été là pour pouvoir faire les vérifications, c'est le patron personnelle-

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

ment qui devra l'amende, il n'est pas civilement responsable, il doit l'amende.

Votre père a commis un délit de presse. Il meurt. Est-ce qu'on peut poursuivre l'héritier en paiement de l'amende ? Non, dommages intérêts possibles, amende non. Les héritiers ne doivent pas l'amende. Si votre père a été condamné à une amende, évidemment la dette de l'amende est entrée dans la succession, vous la recevrez, mais s'il n'y a pas eu condamnation avant sa mort, aucune poursuite ne reste possible.

Au contraire, les amendes fiscales sont poursuivies contre les héritiers. Par exemple, votre parent défunt a fraudé à l'impôt sur le revenu, il déclarait 10.000 francs, 12.000 frs de revenu, et vous venez déclarer que vous avez touché 1 million. Si c'est un parent éloigné, vous commencez de payer sur ce million 50 %, et puis on vous demandera toutes les amendes pour les fraudes que votre parent défunt a commises durant les 5 dernières années. C'est un peu une invitation à la fraude. Si vous ne fraudez pas, tout l'actif de la succession peut y passer, avec les 50 % de droits et les quadruples droits pendant 5 ans sur les revenus, il ne vous reste à peu près rien.

5° L'amende fiscale ne suppose pas la mauvaise foi

5° L'amende fiscale ne suppose pas la mauvaise foi. Elle sanctionne une contravention purement matérielle, il n'y a donc pas d'excuses atténuantes, un mineur de moins de 16 ans doit l'amende fiscale, il sera condamné, il est présumé avoir agi sans discernement.

6° Elle peut être due, sans qu'il y ait poursuite

6° L'amende fiscale peut être due en vertu d'une décision de l'administration fiscale. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une poursuite pour être condamné à l'amende fiscale. Donc le ministère public n'a pas le droit de traduire devant les tribunaux pour obtenir une amende fiscale. C'est l'affaire de la Banque de Bâle. Il y a eu une consultation du Professeur Jèze à ce sujet "Oui, il devait une amende fiscale, mais qu'est-ce que c'est que tout ce bruit qu'on a fait avec des poursuites devant les tribunaux, c'est une espèce de bluff". Irrégulier, tout au plus le ministère public peut-il être partie jointe, s'il y a une action de l'administration de l'enregistrement contre le contribuable, mais le ministère public ne peut pas prendre l'initiative de poursuites. Je vous dois 1 million, le voilà; par conséquent, inutile d'aller devant les tribunaux, et vous, ministère public, vous n'avez pas le droit de me traîner devant les tribunaux.

7° Pas de sursis pour ces amendes

7° Pas de possibilité de sursis, pas de sursis

Source : BIU Cujas

de la loi Bérenger.

8° Pas d'adoucissement par les lois nouvelles

8° Pas d'adoucissement par les lois nouvelles. En matière pénale, on fait bénéficier de la loi nouvelle plus douce. Ici pas d'adoucissement par les lois nouvelles. C'est la loi au moment de l'infraction qui s'appliquera dans tous les cas.

9° Elle est due par les personnes morales

9° L'amende fiscale est due par les personnes morales. Une personne morale ne peut pas être condamnée à la prison, ne peut pas être condamnée à une amende, au contraire une personne morale peut être obligée de payer une amende fiscale.

IO° une seule amende en cas de multiplicité de fraudeurs

IO° en cas de multiplicité des fraudeurs, une seule amende peut être prononcée contre l'ansemble, au contraire, en matière pénale, il faut que chacun soit condamné à une amende particulière. Dans l'amende fiscale, il y a un élément de réparation, elle peut donc être prononcée avec rétroactivité.

II° C'est une réparation non une peine

II° A raison de son caractère, s'il y a une affaire qui est portée devant la Cour d'assises, c'est la cour seule qui se prononce surl'amende fiscale, ce n'est pas une peine, c'est une réparation, par conséquent le jury n'a pas à participer à la prononciation de l'amende fiscale.

I2° elle est appliquée sans intervention du juge

I2° L'amende fiscale est appliquée sans intervention du juge, tandis qu'en France, si vous avez une contravention, vous ne pouvez pas la régler séance tenante en consultant le Code pénal. Cela existe en Suisse et c'est très commode.

I3° Elle est déduite du montant des bénéfices imposables

I3° Enfin, caractère extrêmement intéressant et remarquable: l'amende fiscale payée par un commerçant est déduite du montant des bénéfices imposables. C'est une réparation du préjudice causé au Trésor. (Conseil d'Etat 30 Octobre I93I). Une amende fiscale de 200.000 frs avait été infligée à un commerçant pour insuffisance dans les déclarations de son chiffre d'affaires, ces 200.000 francs seront considérés comme une dépense, tandis qu'il est bien entendu que l'administration des contributions directes a toujours refusé de déduire le montant des amendes pénales d'un bénéfice ou d'un revenu,

Mesures contre la fraude a) en matière de valeurs mobilières

E) Les mesures contre la fraude en matière de valeurs mobilières à l'impôt général et progressif sur le revenu global.

On dit que le titre au porteur échappe à l'impôt général et aux droits de succession.

Nous avons vu qu'on exagère quelquefois l'importance de la fraude à l'impôt général et progressif. Il est impossible de retrouver pour l'impôt progressif la totalité des revenus taxés au cédulaire. En effet;

Source : BIU Cujas

I° les déductions pour minimum vital ou charges de famille empêchent de nombreux revenus ayant cotisé au cédulaire, de se trouver au principal. 2° L'impôt général et progressif ne porte que sur les personnes physiques, donc les revenus mobiliers des personnes morales (établissements publics, sociétés, associations) ne paient pas l'impôt général.

On a voulu empêcher le titre au porteur d'aider à la fraude.

L'offensive dirigée contre le titre au porteur

I° L'offensive contre le titre au porteur. Le projet déposé par le gouvernement le 5 avril 1938 comportait suppression du titre au porteur. Cette réforme n'a pas été réalisée. Il ne faut pas qu'elle le soit. Ce sont des choses qui se discutent seulement sous prétexte de faire des réformes démocratiques, on est en train de ruiner la démocratie. Voilà ce qu'il faut éviter.

Le titre au porteur, qui a pris un essor formidable au lendemain de la loi de 1867, sur les sociétés anonymes, a été un instrument infiniment précieux de progrès économiques. Evidemment, il y a des gens qui ont été ruinés. C'est certain. Mais à force de vouloir protéger l'épargne, on tue l'esprit d'initiative. Il y a des abus. Il faut punir très sévèrement les écumeurs de l'épargne. L'Amérique nous donne de très bonsexemples à ce point de vue. Si on les enferme pendant 10 ou 15 ans dans une prison, cela leur fait passer l'envie de recommencer, et même la possibilité de le faire pendant un certain temps. Mais chez nous, des gens qui ont ruiné des milliers de Français se promènent, déjeunent et dinent avec les puissants du jour alors qu'ils devraient être en prison.

Mais il ne faut pas non plus supprimer l'esprit d'initiative et les animateurs de l'économie, les gens qui ont des idées, qui les réalisent et qui servent le pays. Pour l'affaire de Panama, M. de Lesseps a été condamné pour escroquerie. C'est un des grands scandales de l'heure actuelle. Nous avons dans un des arrêts de la Cour d'appel de Paris, un considérant d'une sévérité extraordinaire contre M. de Lesseps, parce qu'il avait dit qu'il passerait tant de tonnes par jour dans le canal, et qu'on voyait là l'allégation d'un crédit imaginaire élément de l'escroquerie. Or il passe quatre fois plus de tonnes par jour dans le canal que ce qu'avait annoncé M. de Lesseps. A quoi sommes-nous arrivés avec ce système ? C'est que les Américains nous ont pris le canal. Seulement, ils sont

Source : BIU Cujas

justes, ils disent que c'est une oeuvre française magnifique, et que quand ils sont arrivés, l'essentiel était déjà largement entrepris. Seulement, nous avons perdu le canal.

Donc, offensive contre le titre au porteur. Or le titre au porteur est d'une grande commodité. Il en est qu'on achète immédiatement à certains guichets des banques comme une paire de gants. Ajoutez que l'épargnant est secret. Il ne veut pas que son nom figure quelque part sur un livre, et qu'ensuite on puisse venir le tracasser pour les titres qu'il a.

Nous signalons le projet Blum, parce que c'est le dernier, mais cette lutte contre le titre au porteur est déjà ancienne. C'est avec des systèmes de ce genre qu'on ruine un pays.

Avec le titre nominatif, impossible de frauder, vous êtes inscrit, on sait ce que vous avez touché.

Le carnet de coupons

2° Pour éviter la fraude, on a proposé toute une série de réformes, qui devaient aboutir à la suppression des avantages des titres au porteur: le carnet de coupons, la carte d'identité fiscale .. Ce ne sont que des projets qui ont été votés, jamais mis en oeuvre.

Le carnet de coupons: chaque fois que vous vous présentez pour toucher un coupon, vous présentez en même temps votre carnet de coupons, et on inscrit: " Un tel a touché tant". Alors, lorsqu'on fait sa déclaration, il faut montrer le carnet de coupons.

La carte d'identité

Carte d'identité. Elle a été votée, elle a même été réalisée, on a acheté des cartons, on a fait travailler des fonctionnaires,.. elle n'a pas été mise en oeuvre. De quoi s'agit-il ? Chaque fois que vous touchez un coupon, il faut montrer votre carte d'identité fiscale, et à ce moment-là, on indique votre nom avec ce que vous avez touché. Par conséquent, impossible de toucher un coupon sans faire vérifier son identité et faire inscrire en même temps sa recette.

Le précompte

Il faut connaître, au moins de nom, le plan de M. Piétri, sur le précompte. Le système du précompte supposait, en réalité, une assez grande complication d'écritures. Sur chaque coupon, sur chaque portion de revenu, au moment où l'on touchait ce coupon, on payait une somme, dont une partie représentait les impôts cédulaires, - timbre, impôt sur le revenu, taxe de transmission - et dont l'autre partie représentait laparticipation à l'impôt général et progressif sur le revenu. Au moment où l'on touchait son coupon, l'établissement payeur vous remettait un reçu de ce précompte, c'est-à-dire de cette part avancée sur l'impôt général et progressif sur le revenu

Source : BIU Cujas

Si vous étiez vraiment imposable à l'impôt général et progressif sur le revenu, c'était payé une bonne fois, et vous n'aviez rien à dire. Mais si vous n'étiez pas imposable pour le minimum vital par exemple, ou bien pour les charges de famille vous arriviez avec vos reçus de précompte et vous vous faisiez rembourser. C'était compliqué. Puis ce système obligeait les non imposables à faire une avance remboursable au Trésor.

Le système instauré en juillet 1937

Quel est le système actuel ? Le titre reste théoriquement au porteur, mais le coupon n'est payé pour ainsi dire qu'au nominatif. Voilà l'essentiel. Le décret-loi du 8 juillet 1937 art. I décide:

1° Toute personne physique ou morale, faisant à titre principal ou accessoire profession de payer des intérêts dividendes et autres produits de valeurs mobilières, est tenu: I° de vérifier l'identité du requérant...

Par conséquent, n'allez pas présenter un coupon de 4.50 sans avoir de pièces d'identité. Pas de difficulté dans les petites villes, si on est client d'un établissement de crédit, ou si vous êtes un client important d'un établissement de crédit à Paris, on vous mettra: "Connu personnellement de la banque".

Mais supposez une personne arrivant à Paris, le vendredi, confortablement lestée de coupons, mais sans pièces d'identité. Elle devra attendre plusieurs jours. En attendant elle ne pourra même pas prendre l'autobus.

Cette disposition est parmi celles qui sont de nature à décourager les placements et les opérations de banque. Et cependant l'Etat a le plus haut intérêt à ce que les dépôts en banque se multiplient, puisque c'est avec eux qu'il alimente le trésor. Le fameux circuit de Keynes ne fait son tour sans arrêt qu'avec des paiements par chèques barrés (comme en Angleterre). Or le chèque barré est par excellence une opération de banque.

L'établissement de crédit qui a payé un coupon doit en informer immédiatement le service des contributions directes

2° Remettre au service des contributions directes le relevé des sommes payées, de quelque manière que ce soit. Par conséquent chaque fois qu'un établissement de crédit paie un coupon de 3 frs, de 4 frs, de 10 frs, il faut qu'il avertisse l'administration des contributions et qu'il dise: "J'ai payé tant à M. Un Tel. "Cela peut donner lieu à de grandes complications, parce que, sans avoir l'intention d'échapper au fisc, on peut toucher des coupons dans des établissements divers à Paris, ou dans des villes de

Source : BIU Cujas

province où on a une maison secondaire. Cela suppose une paperasserie extraordinaire, puisque désormais il y a une fiche, qui arrive à chaque paiement pour votre dossier. L'idial de l'administration, c'est que chaque citoyen ait ainsi son dossier.

En ces commencements d'année, les contrôleurs sont littéralement submergés sous un flot de paperasses, desquelles ils ne peuvent sortir. Il est probable que tout cela finira par une augmentation du nombre des agents de contrôle.

F) La lutte contre la fraude par émigration des capitaux à l'étranger.

La fraude par l'émigration des capitaux

L'émigration des capitaux a pour objet de les faire échapper aux rigueurs de la législation fiscale, du pays auquel appartient le contribuable. Les titres par exemple sont dans une banque étrangère. On ne paiera pas l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières; ces revenus échappent aux investigations du fisc, il ne paiera pas non plus l'impôt général et progressif, lorsque le contribuable meurt, ses héritiers échappent aux droits de succession. Il y a toute une série de pratiques, qui tendent à cet objet. Par exemple le compte-joint. Deux personnes, un mari et une femme, une mère et son fils, une tante et son neveu, ont dans une banque un compte qui leur est commun. Si un des titulaires du compte vient à mourir, le compte continue au profit du survivant. La législation suisse admet aussi le mandat général donné à un tiers, mandat qui continue après la mort du mandant etc...

Le dépôt à l'étranger peut aussi avoir pour objet d'éviter les confiscations résultant de révolutions. Un industriel, mort en 1938, qui a fait de l'Académie des sciences morales, sa légataire universelle, avait en 1905 placé le quart de ses biens en Russie, le quart en Allemagne, le quart en France, le quart en Suisse. Le quart en Russie égale zéro, le quart en Allemagne égale aussi zéro, le quart en France égale peu, le quart en Suisse dépasse 15 millions.

Le pays d'émigration doit donc avoir une législation plus libérale que le pays du contribuable. Ainsi en Hollande, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est de 2 %, en France de 27 %. Il doit aussi présenter des sécurités au point de vue social.

Il y a toujours un risque. Ainsi les personnes du nord de la France qui, avant 1914, avaient placé leurs fonds en Belgique en ont été privées pendant toute la durée de la guerre. Les Français, qui ont déposé leurs valeurs étrangères ou leur or en Angleterre, sont exposés à les voir réquisitionner etc...

Source : BIU Cujas

On voit l'intérêt du contribuable à émigrer. On voit aussi l'intérêt de l'Etat à l'empêcher d'émigrer.

L'Etat commence par frapper très lourdement les avoirs à l'étranger. Mais la difficulté pour lui c'est de connaître ces avoirs, afin de pouvoir les atteindre.

Si les avoirs sont connus de l'Etat du contribuable, celui-ci n'a plus beaucoup d'intérêt à émigrer.

Déclaration obligatoire des avoirs à l'étranger

Déclaration obligatoire des avoirs à l'étranger.

Le code des impôts directs (art.124 et 133) et le code de l'enregistrement, art.274, exigent la déclaration détaillée des avoirs à l'étranger. Les obligations du contribuable et les pouvoirs de l'administration ont été développés par toute une série de lois, et depuis la guerre par toute une série de décrets-lois et d'arrêtés ministériels.

L'absence de déclaration des avoirs est très sévèrement punie. Confiscation entière de l'avoir dissimulé, amende, prison, affichage, privation des droits civiques, perte de la fonction, exclusion de la Légion d'Honneur etc...

On dira peut-être que si l'avoir est à l'étranger, il y est bien caché, et que cessanctions risquent de rester vaines. Mais il faut penser aussi que l'émigrant est à la merci des banques et de leurs employés (les banques à l'étranger ne connaissent parfois leur client que par un numéro déposé dans une banque française). Les employés peuvent être excités par l'appât d'une prime.

L'internationale fiscale

L'internationale fiscale. Si les Etats s'entendaient entre eux, s'ils étaient solidaires contre les fraudeurs, l'évasion fiscale par émigration deviendrait impossible. Malheureusement, cette solidarité fiscale internationale est loin d'exister. Chaque Etat a horreur de son fraudeur national, mais il aime les fraudeurs étrangers, qui apportent chez lui des capitaux, font marcher le commerce, les banques, les affaires. Alors l'Etat de refuge refuse de dénoncer les fraudeurs à leur état national.

La Hollande, la Belgique, la Suisse, le Luxembourg, doivent une partie de leur prospérité à l'émigration des capitaux. Ces Etats ne voudront pas l'arrêter.

Les conventions internationales en vue d'éviter les doubles impositions

Signalons les conventions franco-américaine et franco-suédoise, publiées au Journal Officiel du 10 août 1939. Elles visent à éviter les doubles impositions, mais le rapport qui précède les décrets

Source : BIU Cujas

de ratification indique aussi que ces décrets comportent un engagement d'assistance administrative réciproque contre la fraude:

" Au surplus, les dispositions arrêtées d'un commun accord ne se bornant pas à prévenir des superpositions de taxes, elles posent également pour l'assiette et le recouvrement des impôts qu'elle visent, des règles d'assistance administrative réciproque, dont l'intérêt ne saurait échapper".

Ces conventions remplacent ou complètent des conventions antérieures.

La convention franco-monégasque contre l'évasion fiscale

Le type même de la convention internationale contre l'évasion fiscale, est la convention franco-monégasque du 24 Août 1939:

"Art.I: Le gouvernement princier s'engage à renseigner spontanément l'Administration française sur le montant des produits de toute nature de valeurs mobilières monégasques, françaises ou étrangères, touchés ou encaissés dans la Principauté, par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque, domiciliées en France auprès de particuliers ou de collectivités qui font profession à titre principal ou accessoire de payer ces produits.

Des relevés individuels, mentionnant les noms prénoms, et domicile réel des personnes visées à l'alinéa précédent, le montant net des produits touchés par elles, la nature et le nombre des valeurs auxquelles s'appliquent ces produits, ainsi que la date de l'opération et la désignation de l'établissement payeur seront adressés mensuellement par la Direction des Services fiscaux à l'administration française.

Le gouvernement princier s'engage à fournir les mêmes renseignements en ce qui concerne les produits de valeurs mobilières, inscrits au crédit de comptes ouverts au nom des mêmes personnes.

Le Gouvernement Princier prendra les mesures nécessaires pour assurer le contrôle des opérations prévues aux trois alinéas précédents et réprimer les fraudes qui pourraient s'exercer en la matière.

ART 2: L'administration Monégasque fournira avant le Ier janvier 1940 à l'administration française, les extraits de son répertoire général mentionnant les nom, prénoms, et adresse des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque, domiciliées en France ou présumées telles, qui disposent à titre de propriétaires ou d'usufruitières, d'immeubles ou de fonds de commerce dans la Principauté, avec l'indication de la nature et de la situation de ces biens".

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Source : BIU Cujas
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Z

Statistiques relatives à la fraude

Statistiques relatives à la fraude.

Dans le Journal Officiel du 22 Avril 1939 a été publié le "Décret relatif au contrôle immédiat des revenus en vue de la répression de la fraude fiscale".

Le rapport précédant ce décret donne d'intéressants renseignements sur l'activité des contrôleurs et sur son résultat.

Rehaussement après contrôle a) des bénéfices industriels et commerciaux

Voici les revenus des bénéfices industriels et commerciaux, rehaussés après contrôle:

I934	2.700.000.000
I935	2.I35.000.000
I936	2.786.000.000
I937	4.043.000.000
I938	4.284.000.000

La dissimulation était en I938 de 28 % par diminution du revenu dans la déclaration et de 40 % par exagération des déficits.

b) des bénéfices des professions non commerciales

Pour les bénéfices des professions non commerciales, voici le tableau de chasse:

I935	I4I.04I.300
I936	I65.6I5.400
I937	I75.0I4.500
I938	220.795.600

SCHEMA DE L'ORGANISATION FISCALE FRANCAISE.

Si le professeur a exactement réalisé son dessein, si d'autre part ses explications ont été attentivement suivies, on a dès maintenant une vue suffisante de l'organisation fiscale de la France actuelle. Cependant, les explications étant rattachées à des règles dominantes de la théorie générale des impôts, il est maintenant opportun de dessiner un schéma de la réglementation positive française, qui permettra de regrouper des éléments un peu dispersés.

Nos impôts peuvent être présentés sous trois rubriques.

I° Impôts sur des revenus annuels et sur le revenu global annuel,

2° Impôts sur des mouvements de richesses,

3° Impôts sur des consommations.

Source : BIU Cujas

I° Impôts sur les revenus annuels.

En gros, ce sont les "contributions directes".

Le revenu annuel est défini, en principe, par la déclaration contrôlée pour l'impôt foncier, par des évaluations administratives d'une certaine durée, pour les impôts locaux par des signes extérieurs.

Ces revenus sont frappés deux fois:

1° par les impôts cédulaires,

2° par l'impôt général et progressif sur le revenu global (impôt de superposition).

A) Impôts cédulaires.

Impôt foncier sur le revenu des propriétés non baties

1° Impôt foncier sur le revenu des propriétés non baties (terres et terrains).

Cet impôt frappe le revenu des terres et terrains.

Le revenu frappé est fixé à un chiffre forfaitaire qui est celui de la valeur locative, avec abattement de 20 % au moment où sont établies les évaluations cadastrales. Ces évaluations durent 20 ans.

Le taux est de 16 % de ce revenu forfaitaire.

A ce taux s'ajoutent les centimes additionnels des départements et des communes.

2° Impôt foncier sur le revenu des propriétés baties.

Impôt foncier sur le revenu des propriétés baties

D'une façon générale, c'est l'impôt sur les maisons.

Est considérée comme propriété bâtie tout ce qui est attaché au sol, et non simplement posé dessus et susceptible d'être transporté ailleurs (question des kiosques à journaux ou à fleurs, des cabines de bains, des réservoirs à carburants).

Le revenu est forfaitairement fixé pour 10 ans.

Le taux est de 16 % plus les centimes locaux.

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises

3° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières françaises.

Il frappe les dividendes, les produits des parts bénéficiaires, les produits des parts d'intérêt et commandites, les intérêts, les emprunts et obligations, les lots et primes de remboursement, les rémunérations d'administrateurs, les jetons de présence des actionnaires.

Le taux est de 40 % pour les lots, 30 % pour les rémunérations d'administrateurs, 18 % pour les produits des titres nominatifs, 26 % pour les produits des titres au porteur.

Source : BIU Cujas

Il est payé par la société émettrice (stoppage à la source) et récupéré sur le propriétaire du titre.

4° Impôt sur le revenu des valeurs mobilières étrangères.

Il faut distinguer suivant que les sociétés sont abonnées ou non abonnées.

Les sociétés abonnées sont celles qui possèdent des biens en France, qui émettent ou offrent en France des titres et qui désignent en France un représentant responsable, chargé de payer la cotisation des titres situés sur le territoire, cette cotisation est de 30, 28 et 27 %.

Pour les titres non abonnés (fonds d'Etat étrangers), l'impôt est avancé par la banque, qui paye les coupons en France, ou il est réclamé directement aux porteurs si ceux-ci ont encaissé les coupons à l'étranger.

Le taux est, en principe, de 36 %, réduit à 27 % pour les titres déposés contre récépissé nominatif.

Ces taux écrasants sont faits pour décourager les placements en valeurs étrangères. Cependant, et l'Angleterre l'a bien compris, au moment de guerre, quand on a besoin d'importer, c'est un gros avantage pour un pays d'avoir des créances de devises sur l'étranger.

5° Impôt sur le revenu des créances.

Il frappe tous les produits des créances civiles ou commerciales, de dépôts volontaires de sommes d'argent des cautionnements en numéraire.

Il est dû par le créancier.

Mais le débiteur est solidairement responsable de son paiement.

Le taux est de 18 % pour toutes créances nominatives de 27 % pour les créances au porteur.

6° Impôt sur le revenu du travail personnel.

a) Traitements et salaires.

Les produits du travail personnel sont frappés de deux impôts différents: l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.

L'impôt sur les traitements publics ou privés et les salaires frappe ceux qui sont au service d'un employeur, qui est leur patron.

Ce sont les revenus les plus faiblement frappés (rien jusqu'à 10.000 francs, 4 % de 10.000 à 20.000, 8 % au-delà). Nombreuses déductions pour charges de famille.

Ce faible taux provient: 1° de ce que ces revenus

Source : BIU Cujas

sont intéressants, 2° de ce qu'ils ne prêtent pas à la fraude.

7° Impôt sur le revenu du travail personnel.

b) bénéfices des professions non commerciales.

Il s'agit des revenus des professions libérales, avocats, médecins, architectes, officiers ministériels, écrivains, auteurs dramatiques, etc.. tous gens qui n'ont pas de patron. Aussi paient-ils 16 %, alors qu'ils ne paieraient que 8 %, s'ils avaient un patron. D'une façon générale, le législateur est hostile à l'homme libre et indépendant. D'autre part, ils peuvent frauder.

Dès qu'il y a une régularité dans la collaboration (par exemple d'un écrivain à un journal ou à une revue)la rémunération des articles, par faveur, est assimilée à un salaire.

Il y a une déduction à la base de 10.000

8°Impôt sur les bénéfices industriels ou commerciaux.

(le B.I.C.) Il porte sur le profit réalisé au cours du dernier exercice. Le taux est de 4 %, si le bénéfice ne dépasse pas 5000 frs; il est de 8 % sur les bénéfices inférieurs à 10.000 frs; il est de 16 % sur les bénéfices excédant 10.000 francs.

L'impôt est réduit de 10 % pour le contribuable gagnant moins de 20.000 frs, si son conjoint travaille avec lui.

Il y a des réductions pour charges de famille.

Les petits commerçants (moins de 300.000 frs de chiffre d'affaires, moins de 40.000 frs pour les loueurs de services) peuvent demander le régime du forfait. Le contrôleur d'après ses renseignements, propose au commerçant qu'il soit dispensé de la déclaration et qu'il paie sur un chiffre forfaitaire, fixé pour 2 ans par accord entre le contrôleur et le commerçant, en cas de désaccord par une commission.

9° Impôt sur les bénéfices agricoles.

Le bénéfice agricole est cette partie, qui dépasse le revenu de la terre, si elle était normalement louée, ce revenu étant déjà frappé par l'impôt foncier sur le revenu de la propriété non bâtie; l'impôt sur les bénéfices agricoles frappe donc les fermiers, métayers propriétaires exploitant eux-mêmes.

Le meilleur exemple est ce qui reste de bénéfice au fermier une fois qu'il a payé son fermage. Mais il faudrait déduire la main d'oeuvre des personnes de la famille, les fils, les vieux. Que resterait-il ?

D'autre part, la consigne est de ne pas tracasser

Source : BIU Cujas

le paysan, de ne pas lui demander de déclaration. Aussi procède-t-on, en principe, par forfait. Le bénéfice est égal au revenu qui cotise au fermier. Mais il y a une déduction à la base de 2.500 francs, plus une réduction de moitié, jusqu'à 8000 frs. Il est un impôt qu'il ne coûterait pas beaucoup de supprimer. (Cet impôt a produit en 1939 24 millions).

10° Contribution nationale extracrdinaire.

La loi de finances pour 1940 frappe les traitements et salaires d'une contribution nationale extraordinaire de 5 %. Les traitements et salaires se trouvant ainsi frappés de 13 %.

B - Impôt général et progressif sur le revenu global.

1° Cet impôt a été introduit en France en 1914. C'est la grande création de la réforme Caillaux, dont il a été parlé à plusieurs reprises.

2° C'est un impôt personnel,

3° Il porte sur le revenu net avec déduction du montant des impôts cédulaires.

4° C'est un impôt de superposition. Ce sont les mêmes revenus déjà frappés au cédulaire qui sont frappés une seconde fois.

5° C'est un impôt progressif à progression brutale.

6° C'est un impôt sur les personnes physiques, les personnes morales, (sociétés, établissements publics, personnes morales de droit public ou privé, académies) n'y sont pas assujetties.

7° C'est un impôt sur une classe restreinte de la population (deux millions, assiette insuffisante, impôt sur les riches).

8° C'est un impôt sur le groupe familial, femmes et enfants. Il peut y avoir de ce fait des injustices.

9° C'est un impôt d'Etat. Les budgets locaux n'en profitent, ni directement, ni indirectement.

L'impôt sur le revenu en Angleterre

En Angleterre, il y a un impôt sur le revenu un peu différent de l'impôt sur le revenu français. Pour l'année 1940-1941, l'income tax est de 7 shillings 6 pence par livre de revenu.

Les gros revenus à partir de 2.000 livres sont frappés du surtax, qui est progressif (tranche de 2000 livres à 8000 livres et au-dessus de 8000 livres).

Une personne, qui possède 150.000 livres de revenu, paiera 16sh 5 d par livre, soit 82.50 %, Un

Source : BIU Cujas

ménage avec 3 enfants devra au fisc pour I50.000 livres de revenu I23.305 livres. Il lui restera donc moins de 27.000 livres. (La livre étant en I940 au cours de I76 francs). Comme en France, l'impôt est à la limite de rupture. Mais la force de l'Angleterre a été jusqu'ici que, la crise une fois passée, elle a su dégrever.

Dans son discours du 9 janvier I940, M. Chamberlain disait au milieu des rires: 'En septembre dernier, mon collègue et ami à la main lourde, a posé son petit doigt sur l'épaule du contribuable assujetti à l'impôt sur le revenu".

Dispositions fiscales de guerre en matière d'impôts directs.

Encouragements à l'initiative créatrice de capitaux

I°) Le gouvernement est préoccupé de ne pas anéantir par la fiscalité l'initiative créatrice des capitaux.

a) réduction de 50 % de l'impôt sur le revenu des obligations nouvelles. (On veut que les entreprises puissent recueillir de l'argent, émises jusqu'au 30 Juin I940.

b) exonération de l'impôt général pour les réserves distribuées sous forme d'augmentation de capital (jusqu'au 30 juin I940).

Commencement de conscription des fortunes

2° Le gouvernement a besoin d'argent, commencement de conscription des fortunes.

a) suppression des plafonds à l'impôt général,

b) la taxe d'armement I % (taxe sur les paiements);

c) la contribution exceptionnelle (5 ou 15 %)

d) taxation des bénéfices de guerre:

Motifs auxquels correspond l'institution

Il faut lui faire une place à part à raison des motifs divers auxquels correspond l'institution.

Motif de moralité, d'équité de pudeur: il ne faut pas que des fortunes s'édifient sur le sang des autres, aussi la plupart des Etats ont une législation en la matière des bénéfices exceptionnels: Angleterre 60 %, Belgique 70 %, Hollande, Suisse (I0 à 40 %).

Motif de salut public. Il est double: 1° décourager des bénéfices excessifs afin d'éviter la hausse du prix de la vie, 2° diminuer le pouvoir d'achat pour diminuer la consommation.

Limitation des bénéfices des entreprises

Motif de financement de la guerre. Il faut de l'argent. En France, le gouvernement a décidé de limiter par voie de prélèvements fiscaux progressifs, la marge bénéficiaire des entreprises.

Un décret du 29 Juillet dernier a fixé propor-

Source : BIU Cujas

tionnellement au chiffre d'affaires le plafond des bénéfices des établissements travaillant pour la défense nationale. Un décret du Ier septembre a abaissé à 4 % du chiffre d'affaires la marge de profit considéré comme normale, et qui ne donne pas lieu à un prélèvement exceptionnel.

Le Gouvernement a étendu ces mesures aux entreprises travaillant "pour les besoins du pays".

Le 9 septembre, sauf exception en faveur de l'artisanat, du petit commerce, et de l'exportation, le principe de la limitation des bénéfices a été appliqué à l'ensemble des entreprises commerciales ou industrielles.

Il ne nous appartient pas, surtout dans les conjonctures actuelles, de critiquer ce système, qui a pour lui la nécessité. Mais retenons le principe: l'Etat prélève désormais sur la création des richesses nouvelles une taxe de 25 à 100%, selon la catégorie des entreprises et selon l'importance du chiffre d'affaires.

Prélèvement sur le salaire des heures supplémentaires.

Décret du Ier septembre 1939,
Décret du 27 Octobre 1939,
Décret du 10 novembre 1939,

Les heures supplémentaires (au-dessus du temps légal du travail) ont été soumises, fiscalement au régime de la douche écossaise. 1° Le décret loi du 2 Mai 1938 les soumettait au régime fiscal de droit commun des salaires, 2° puis on s'est aperçu qu'il valait mieux les exonérer complètement de tout impôt sur le revenu afin d'encourager les efforts destinés à accroître la production, 3° enfin pour le temps de guerre, les heures supplémentaires sont soumises à un prélèvement de 40 %.

Naturellement, ce prélèvement est l'objet de vives attaques de la part des partis qui se présentent comme les porte-parole de la classe ouvrière. Le 9 décembre 1939 le groupe socialiste de la Chambre (doc.N° 6106) a déposé une proposition de résolution contre tous les prélèvements de guerre sur les salaires.

Le gouvernement a pensé que "l'écrêtement des salaires excessifs" chez les ouvriers correspondait au prélèvement sur les bénéfices exceptionnels des patrons. Les besoins accrus de la défense nationale ne doivent pas devenir une cause d'enrichissement pour une catégo-

Source : BIU Cujas

rie quelconque de français". (Rapport au Président de la République, décret 27 Octobre 1939 - V. aussi Politique fiscale des salaires en France, dans Revue Politique et parlementaire, janvier 1940 p. 49).

Les deux survivantes des quatre vieilles

G -"Les deux vieilles "survivantes des "quatre vieilles" révolutionnaires.

Il subsiste, mais seulement au profit des départements et des communes deux vieilles contributions, établies par la première constituante, atteignant indirectement les revenus par l'intermédiaire des signes extérieurs.

1° La contribution mobilière est un impôt sur le revenu global portant sur la valeur locative de l'habitation, telle qu'elle résulte d'un loyer matriciel, souvent différent du loyer réel. C'est un impôt de répartition. A Paris, elle plafonne à 50 %.

2° La contribution des patentes (qui sera probablement supprimée quand on lira ces lignes) est un impôt sur les revenus des professions commerciales ou libérales présumé d'après les signes extérieurs, nature et condition d'exercice de la profession, chiffre de la population, ouvriers, machines, employés, valeur locative etc...

Attaques dirigées contre la contribution des patentes

Cet impôt est depuis longtemps l'objet de très vives attaques.

1° follement lourd (tel coiffeur au fond d'une cour paie 3.000 frs de loyer et 2.000 d'impôts), 2° frappe sans considération de bénéfices. Le jeune médecin ou l'avocat qui s'installe, au contraire le commerçant peut se contenter d'une chambre au sixième, 3° les commerçants sont organisés pour se défendre, 4° défaut total de sensibilité. Pendant la guerre, les affaires sont arrêtées, le bénéfice est nul. La patente continuerait à fonctionner.

La suppression de la patente

On a imaginé alors: 1° une réduction de la patente proportionnelle à la diminution du chiffre d'affaires, 2° la suppression de la patente. Mais la patente ne peut être supprimée que si elle est remplacée. Les communes sont inquiètes. Par quoi ?

Le gouvernement a proposé d'élever à 2 % le montant de la taxe d'armement (sur tous les paiements).

Mais alors: 1° élévation du prix de la vie. On dit bien que le commerçant devra garder la taxe à sa charge, mais les phénomènes de la répercussion sont difficiles à réglementer. 2° On discute sur le taux. Joseph Denais a proposé, 0.25, Jaubert 0.20.

3° Le produit de cette taxe doit être réservé aux

Source : BIU Cujas

communes. Mais dans quelle proportion chaque commune toucherait-elle ? Il faut un fonds commun, dont le produit serait réparti suivant certains barèmes. Ce n'est pas commode. D'où le retard de la Chambre à voter la réforme.

II - Impôts sur la circulation des biens

Ces impôts, qui sont perçus par l'administration de l'enregistrement, sont perçus accidentellement à l'occasion d'une transmission de propriété ou de jouissance, d'une mutation de valeur à titre gratuit ou à titre onéreux etc... Ils se subdivisent pratiquement en trois catégories.

Les droits d'enregistrement

I° Les droits d'enregistrement. Les uns sont fixes. Ils varient suivant les actes (20, 35, 60, I00 I25) et frappent tous les actes, qui ne constatent aucun mouvement de valeur, mais simplement des faits ne comportant aucune indication de valeur: consentement, procuration. Les droits proportionnels visent les actes et mutations constatant un déplacement de valeur: obligations (I.65 %) effets négociables (I.I0 %) avances sur titres (I.30 %) libération (I.20 %), main levées (0.85 %), cautionnements (0.85 %), contrats de mariage (0.55 %), constitutions de sociétés (3.25 %), décimes judiciaires, toutes transmissions de propriété ou d'usufruit, cessions de créance (I.65 %), cessions de fonds de commerce (0.65 %), de fonds de commerce (9.20 %) de meubles (7.60 %), d'immeubles (I4.60 %), de locations verbales I.I0 %).

La taxe à la première mutation

2° La taxe à la première mutation. C'est la première mutation à partir du 4 août I926, qui est frappée de cette taxe. Elle est de 3.30 %. Elle frappe les ventes d'immeubles ou de fonds de commerce.

Les droits de succession

3° Les droits de succession. Ils portent sur la part nette de chaque héritier (déduction du passif, impôt sur lapart, non sur la masse.)

Ils sont soumis à une double progression, progression par tranche d'après l'importance de la part, progression d'après le degré de parenté.

Ils sont très lourds, mais limités par trois plafonds :

I° 25 % en ligne directe et entre époux,
2° 40 % en ligne collatérale,
3° 50 % au-delà du 4° degré et entre étrangers.

Les droits de donation

4° Les droits de donation. Ils sont proportionnels à la valeur brute des biens donnés.

Le taux varie avec le degré de parenté, la nature

Source : BIU Cujas

de l'acte de donation, le nombre d'enfants, du donateur. 7.60 %, 9.75 %, I2.50 % en ligne directe,
32.50 entre frères et soeurs,
39 % entre oncles et neveux,
52 % entre parents au-delà du 4° degré;

La taxe d'accroissement

5° La taxe d'accroissement est dûe par les congrégations puisque les biens qu'elles possèdent ne circulent pas et ne paient pas par conséquent les droits de la circulation (main morte).

Les droits hypothécaires

6° Les droits hypothécaires, perçus généralement à l'occasion de l'inscription ou de la radiation d'une hypothèque ou de la transcription d'un acte (0.60 et 0.30 %).

Le droit de timbre

7° Le droit de timbre est un impôt sur les actes qui est perçu au moyen de la vente du papier sur lequel est fait l'acte ou de la vente d'une vignette mobile à apposer sur la papier, ou d'un paiement à cause de l'apposition d'un timbre humide sur le papier employé (timbrage à l'extraordinaire.)

Le taux peut varier avec la surface du papier (timbre de dimension, 6, 12, 18, 24).

Le taux peut être fixe d'après la nature de l'acte (chèque, virement, permis de chasse).

Il peut enfin être proportionnel au montant des valeurs énoncées (valeurs mobilières, effets de commerce, avances sur titres etc..).

III - Impôts sur la consommation.

Droits de douane

I° Droits de douane. En principe, perçus à l'importation en France, ils sont le plus souvent spécifiques, liquidés sur le poids des marchandises, classées en 4 sections (matières minérales, végétales, animales, objets fabriqués). La taxe varie selon le pays de provenance et le pays d'origine. Les droits peuvent être aussi ad valorem.

Les contributions indirectes

2° Les contributions indirectes, perçues par la Régie des contributions indirectes portent sur divers objets de consommation:

Boissons hygiéniques: vins, cidres, poirés, hydromels, (35, I2 et I8 frs par hectolitre.).

Alcools (I5.70 et 27 Frs par hectolitre);

sucres, glucoses, jus de fruits, chicorée (205 frs par 100 kilos,) combustibles liquides, denrées coloniales, eaux minérales, sels, huiles, vinaigres, or, argent, platine, bicyclettes, cartes à jouer, briquets, licences

Source : BIU Cujas

(pour tout établissement soumis à la surveillance de la régie) taxe à la mouture etc...

Taxe à la production

3° Taxe à la production (9 % à la production, 3 % sur le reste).

Taxe d'armement

4° La taxe d'armement (I %).

Le produit des impôts

Il y a 200 impôts. Dans cette trop sèche énumération, nous n'en avons pas nommé 50. Chacun de ceux que nous avons nommés soulève de nombreux problèmes.

L'impôt rapporte à l'Etat 75 milliards et 22 milliards aux localités.

D'après les dernières statistiques, les impôts directs rapportent 15 milliards, les contributions indirectes 21, les droits d'enregistrement et de timbre 10, les douanes 8 milliards etc...

V. Camille Rosier. La fiscalité française devant l'opinion (1940).

Nous marchons de plus en plus vers ce système que M. Chamberlain dans son discours du 9 Janvier qualifiait de "la conscription de la richesse".

Source : BIU Cujas

Quatrième Partie

LA PUBLICITE DES FINANCES PUBLIQUES SOUS LA PREPONDERANCE PARLEMENTAIRE.

BUDGET

On se rappelle les parties précédentes de ce cours I° Introduction et organisation générale.

Ière Partie: Trésor,
2ème Partie: Comptabilité publique,
3ème Partie: Les impôts,
4ème Partie: Le budget, auquel nous arrivons, et avec la 5ème partie, sur la dette publique, le cours sera terminé.

Principe de base des finances publiques:

La publicité.

La publicité, principe de base des finances publiques

On peut supposer des finances sans prédominance parlementaire, sans autorisation budgétaire etc.. Mais il est impossible de penser un seul moment qu'il puisse y avoir des finances en ordre sans publicité.

Il est essentiel que les contribuables sachent où va leur argent. Cette formule est la traduction en langue vulgaire de l'article 14 de la Déclarationdes droits: "les citoyens doivent pouvoir suivre l'emploi du produit de l'impôt". Il faut des comptes.

Ces propositions se confirment par la contre-épreuve des finances totalitaires, et notamment des

Source : BIU Cujas

finances du Reich. Aucune espèce de compte rendu public n'a été fait des dépenses. Il est de toute évidence que pareil régime ouvre la porteà tous les abus.

Dans les débuts du nazisme, on disait que le Fuhrer menait une vie ascétique et ne touchait aucun traitement. Il vit tout de même dans le faste public et privé autant qu'un quelconque souverain. Personne ne connait la condition matérielle du maréchal Goering; lui, cependant, étale son luxe etc... On connait les ressources du roi d'Angleterre, on ne connaît pas celles des chefs nazis.

Il en résulte nécessairement que ces personnages prêtent le flanc à toutes les accusations et elles n'ont pas manqué. (V. campagne du journaliste anglais Knickerbocker dans Daily Mail septembre 1939) M. Giraudoux, chef des informations françaises a pu dire à propos de l'Allemagne: "des chefs gorgés d'or à la tête d'un Etat ruiné".

La publicité en France se trouve à toutes les étapes des recettes et des dépenses.

Prévision et autorisation préalable des recettes et des dépenses

Prévision et autorisation préalable par le parlement des recettes et des dépenses.

Les fondateurs de notre organisme financier l'ont assis sur deux règles fondamentales: 1° la première est la souveraineté populaire et ses applications ont des liens étroits avec le droit constitutionnel, 2° la seconde est l'ordre par la prévision et se rattache plus directement à l'ordre financier.

Chapitre I

LA PREEMINENCE PARLEMENTAIRE DANS L'AMENAGEMENT ENTIER DES FINANCES PUBLIQUES.

Aucun denier ne peut sortir d'une caisse publique, aucun denier ne peut y entrer, si l'opération n'a pas été au préalable autorisée par le Parlement, si elle ne peut pas être rattachée directement à la volonté du peuple souverain, exprimée au préalable par les Chambres. Cette autorisation préalable est donnée, en principe, dans l'acte qualifié budget.

Mais les chambres ne bornant pas leur action à

Source : BIU Cujas

cette autorisation préalable. Par le régime parlementaire et le contrôle qui en découle, elles suivent au jour le jour l'exécution des opérations qu'elles ont autorisées.

Enfin, les opérations d'exécution du budget ne sont définitivement closes que lorsque les Chambres les ont déclarées régulières et conformes à leurs prévisions par la loi des comptes.

La vie financière débute par une loi, se continue par le contrôle parlementaire, se clôt avec une loi.

On a étudié la loi des comptes avec la comptabilité publique (V. infra). Nous allons nous arrêter à l'idée d'autorisation préalable.

La prééminence parlementaire en matière de finances est la règle fondamentale et peut-être originaire de la démocratie.

Armand Carrel écrivait en 1830: "Le peuple se moque d'être ou non la source des pouvoirs politiques, pourvu qu'il vote l'impôt, qu'il ait la liberté individuelle et le pouvoir d'arrêter une administration dangereuse en refusant ses subsides. La source de tous les pouvoirs est dans le concours des contribuables. C'est l'invincible bon sens du bonhomme Jacques".

Ces idées surprendraient peut-être aujourd'hui quelques citoyens, attendu que la masse est plus préoccupée de voter des impôts, qui seront payés par les autres, que les impôts qu'elle paiera elle-même. Rappelons à cette occasion que la première qualité d'un impôt est d'être universelle.

La démocratie politique a débuté par les revendications financières

La démocratie politique a débuté par les revendications financières. Historiquement, la revendication des droits financiers a précédé la revendication des droits législatifs. Un des premiers monuments du régime représentatif en Angleterre est l'act de Tallagio non concedendo, datant du XIIIe siècle (octobre 1297): art. I " Aucune taille, ou aide ne sera imposée... sans le consentement et la commune volonté des archevêques, évêques et autres prélats, comtes, barons, hommes d'armes, bourgeois ou autres hommes libres ..." (Dareste, t. I. p. 528). Et dans l'Act, en date du 5 novembre 1297, par lequel Edouard Ier confirme la grande charte d'Henri III (11 février 1225), on lit à l'art. 6.. " Nous ne lèverons des aides, charges ou taxes, si ce n'est du commun consentement de tout le royaume et pour son avantage commun"..

Citons encore le bill des droits du 13 février

Source : BIU Cujas

1687 Guillaume et Marie déclarent... 4° qu'une levée d'argent pour la Couronne... sans le consentement du Parlement est illégale..."

Dans l'ancienne France, la croyance était latente, que l'impôt doit être consenti par ceux qui sont appelés à le payer. De 1421 à 1433, les Etats Généraux furent convoqués presque périodiquement pour voter des subsides au roi. La Révolution n'est sortie de ce fait que pour remédier à la situation financière. Louis XVI s'est cru obligé de convoquer les Etats généraux, qui se sont transformés en Assemblée nationale Constituante. La liberté financière est donc bien à la base, à la source de la liberté politique.

Les deux règles que suppose la démocratie financière

Mais en somme la démocratie financière suppose deux règles: 1° les représentants du peuple votent les impôts, 2° les représentants du peuple autorisent l'emploi qui doit être fait du produit des impôts c'est-à-dire, ils votent les dépenses. La seconde règle s'est réalisée après la première. Ainsi en France, on peut dire que le vote des recettes est entré à titre définitif dans notre droit public, avec la Révolution, tandis que le vote des dépenses n'est définitif que depuis la Restauration (1814-1830).

Section I

Aucune recette ne peut être opérée sans une autorisation préalable du Parlement.

Le principe du consentement à l'impôt

La règle est considérée généralement sous l'aspect du consentement à l'impôt. Et c'est à ce point de vue qu'elle présente évidemment le plus d'intérêt pour la liberté publique. Mais elle est beaucoup plus générale; aucune recette, de quelque nature qu'elle soit ne peut être opérée, si elle n'a pas été autorisée au préalable par une loi. Si la loi de finances n'en a pas donné l'autorisation pour une année, l'Etat ne peut toucher le prix d'un timbre poste, d'une pension dans un lycée, d'un vase de Sèvres, d'un tapis des Gobelins etc... A plus forte raison un emprunt ne peut être autorisé que par une loi. Il ne faut pas que par un moyen quelconque le gouvernement puisse vivre et agir s'il n'en a pas obtenu l'autorisation

Source : BIU Cujas

préalable de la représentation nationale.

Le principe que les impôts ne peuvent être levés que s'ils sont consentis est posé en termes formels par la Déclaration des Droits de l'Homme qui, sur ce point, comme sur tant d'autres, est un modèle de pensée et de rédaction, notamment dans l'art. 14 : " tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée."

La même pensée est reprise et précisée au Titre V de la Constitution du 3 septembre 1791 : " Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le corps législatif."

L'art. 48 de la Charte du 4 juin 1814 est encore plus net dans l'affirmation du principe :" Aucun impôt ne peut être établi, ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi."

Comme on doit s'y attendre, si on n'a pas oublié l'esprit et les méthodes de notre constitution de 1875, notre charte fondamentale est muette sur le principe du consentement à l'impôt comme sur tous les autres principes.

Toutefois, le principe du consentement à l'impôt est unanimement regardé comme un des principes les plus essentiels du droit constitutionnel coutumier.

Ce n'est pas tout, il est affirmé dans l'article final de la loi de finances. Depuis 1818, en effet, toutes les lois de finances, quelles qu'elles soient, sans exception aucune, reproduisent textuellement la même disposition sans autre modification que celle du numéro, qui varie avec la longueur de cette loi.

Ce fut, par exemple, l'art. 198 de la loi de finances du 31 décembre 1937, c'est l'art. 179 de la loi de finances du 31 décembre 1938, c'est l'art. 86 de la loi de finances du 31 décembre 1939; mais c'est toujours le dernier article reproduit régulièrement depuis 120 ans :" Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles qui sont autorisées par les lois en vigueur et par la présente loi, à quelque titre, sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et les tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous percepteurs, receveurs ou individus, qui en auraient fait la perception."

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas

La règle de l'autorisation des recettes.

Les recettes d'emprunt doivent être autorisées à l'égal de l'impôt. Les motifs de cette règle - (V; infra) sont évidents :

a) l'emprunt n'est qu'un impôt retardé, si on veut rendre, ce ne sera qu'avec le produit de l'impôt; dans tous les cas, pour payer les intérêts, il faudra imposer.

b) Il est essentiel que le gouvernement soit mis hors d'état de se passer des Chambres en se procurant des ressources par l'emprunt. Signalons le principe de l'art. 196 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique :" Aucune inscription au Grand Livre, pour inscription de rente, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. "

On objectera tout de suite que le ministre des Finances peut emprunter par d'autres voies que la dette inscrite, et notamment par les emprunts au Trésor Mais ces emprunts sont autorisés par la loi annuelle de finances, qui leur fixe un plafond. Ainsi la loi du 31 décembre 1938 dispose dans son article 56 : " Le montant des bons ordinaires du Trésor est fixé à 25 milliards de frs pour l'année 1939; Le ministre des finances est autorisé à procéder , au cours de l'année 1939, dans ces conditions fixées par décret, à des opérations, facultatives pour les porteurs, de consolidation des fonds de la dette publique, à concurrence, d'une part, du montant des échéances massives d'emprunts tombant dans ladite année, et d'autre part, du montant des bons ordinaires du Trésor. Le ministre des finances est, d'autre part, autorisé à couvrir au moyen d'emprunts ou d'émissions du Trésor les avances consenties au Crédit Foncier de France, en application de la loi du Ier Octobre 1936, et de la convention du 3 décembre 1936. " Cet article a toutefois disparu de la loi de finances du 31 décembre 1939.

Rapprochons l'article précédent, qui autorise le ministre des postes à émettre des bons et obligations dans la limite des crédits qui lui sont attribués.

L'impôt dès qu'il est autorisé devient obligatoire.

L'impôt, dès qu'il est autorisé devient du même coup obligatoire; tant que le contribuable qui le doit que pour le gouvernement qui le fait payer. Il n'appartient aucunement au gouvernement d'accorder des exemptions fiscales de renoncer à percevoir un impôt, qui a été ordonné par la loi. Ce principe rappelé par le rapporteur général du budget au Sénat, le 6 mars 1938, est l'objet du second paragraphe du même article final " Seront également punissables des peines prévus à " l'égard des concussionnaires tous détenteurs de "l'autorité publique, qui, sous une forme quelconque "et pour quelque motif que ce soit, auront, sans l'autorisation de la loi, accordé des exonérations

Source : BIU Cujas

" ou franchises de droits, impôts et taxes publics,
" ou auront effectué gratuitement la délivrance de
" produits des établissements de l'Etat".

Ainsi, il ne saurait appartenir au gouvernement de renoncer par décret à une catégorie de recettes, soit pour des motifs d'équité, soit pour favoriser telle ou telle branche de l'économie nationale. D'autre part, un ministre ne pourrait pas accorder une remise d'impôts, par exemple pour sauver une industrie ou un commerce occupant un grand nombre d'ouvriers ou employés. (Cas du Gagne-Petit) En fait cependant, beaucoup cescontribuables sont en retard, et ne sont pas poursuivis, parce que le gouvernement veut éviter des cascades de faillites.

Décrets pour alléger ou supprimer des impôts contraires à la vie économique de la nation.

C'est donc un principe bien établi que le parlement ne pourrait pas prendre des décrets pour alléger ou supprimer des impôts contraires à la vie économique de la nation. Cependant, le gouvernement, en l'année 1939, a pris de pareils décrets. Bien plus, il existe un comité de 5 membres (dit Reclus) ou de la détente fiscale, dont la mission est précisément de proposer au gouvernement de pareils décrets. Cette exception est légale à la suite d'une cascade de biens curieux motifs. 1° La loi du 5 Octobre 1938 accorde au gouvernement le pouvoir de prendre des décrets-lois pour le relèvement de la situation économique et financière. 2° en vertu de cette loi, le gouvernement, par un décret du 12 Novembre 1938, s'autorise jusqu'au 31 mars 1939 à procéder par décrets à toutes réductions ou aménagements d'impôts susceptibles de favoriser la création d'entreprises nouvelles ou l'entretien d'entreprises existantes. Les décrets de détente fiscale sont donc légaux, grâce au décret-loi pris en vertu de la loi des pleins pouvoirs.

Section II.-

Consentement aux dépenses et leur préséance.

Le consentement aux dépenses.

Les revendications des contribuables ont commencé par le droit de consentir les sacrifices qu'on leur demandait.

Mais voilà le gouvernement en possession du produit de l'impôt. Peut-il en disposer en toute liberté et le consacrer à quelque dépense qui lui plaît? C'est la question de savoir si les dépenses elles aussi doivent être votées.

Source : BIU Cujas

Que l'on réfléchisse bien, tout d'abord, sur ce point que tout consentement à des recettes suppose dans le fond l'approbation des dépenses en vue desquelles ces dépenses sont consenties. Le roi demandait des subsides aux Etats généraux. Il ne les leur demandait qu'en vue de besoins déterminés et les Etats ne les accordaient que s'ils reconnaissaient la légitimité de ces besoins.

L'article 5 de l'acte d'Edouard Ier (1297) confirmant la Grande Charte, prévoit l'adaptation de certaines ressources à des besoins déterminés et promet que les besoins une fois disparus, les impôts disparaîtront par eux-mêmes et ne tourneront pas en coutumes. " Il en est ainsi des aides et charges " que les hommes d'Angleterre nous ont ci-devant payées pour nos guerres et d'autres besoins."

Ces considérations définissent et limitent la portée de la question : est-ce que le consentement aux dépenses doit être direct, exprès, détaillé, obligatoire pour le gouvernement? etc, etc...

La question ainsi posée, on peut y répondre en disant que l'Ancien régime n'a pas connu le vote des dépenses. Même quand les Etats Généraux étaient appelés à accorder des subsides, le Roi conservait la faculté d'aménager, à son gré, les finances publiques.

Sous l'Empire, les Chambres votaient seulement le maximum des sommes globales, que l'Empereur était autorisé à dépenser pour l'ensemble des services. C'est le système de l'abonnement :

La Charte du 4 juin 1814 ne prévoit pas le vote exprès des dépenses. Elles ne se préoccupe dans la forme que du consentement à l'impôt.

art. 48 :"Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi."

Art. 17 : " La loi de l'impôt doit être arrêtée d'abord à la Chambre des députés.

C'est tout. La question restait de savoir si les Chambres ont le droit de voter les dépenses et d'imposer leur volonté sur la manière dont elles doivent être faites. Le Comte Garnier, membre de la Chambre des Pairs soutint que la Charte avait consacré sur ce point les dispositions de l'ancien Régime. La représentation nationale vote l'impôt, mais, du produit de l'impôt, le roi fait ce qu'il lui plaît. Du moment, en effet, que la Charte a rendu expressément aux Chambres le droit de voter les impôts, elle a aussi entendu par son silence restaurer l'ancien état de choses,

Source : BIU Cujas

d'après lequel le roi réglait les dépenses à son gré. Voilà la thèse de Garnier à la Chambre des Pairs, le 27 avril 1816. Mais le baron Louis fit admettre une autre solution. Il présenta le projet de la façon suivante " Messieurs, nous venons par ordre du roi et en son nom, vous présenter la situation financière de son royaume. En vous occupant du budget de l'Etat votre fonction première sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme (c'est bien le vote des dépenses); votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis et employés pour y faire place. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons d'abord vous présenter les évaluations les plus exactes possibles de nos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels, entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens pour les balancer.

La préséance des dépenses.

Préséance des dépenses, antériorité du vote des dépenses, garantie pour les contribuables. Il y a dans ces paroles du baron Louis deux principes : 1° le vote des dépenses, 2° l'antériorité du vote des dépenses, c'est-à-dire que les Chambres commencent par voter les dépenses et ensuite les recettes. L'impôt n'est légitime que s'il est nécessaire pour soutenir des dépenses indispensables. Par conséquent l'ordre est que l'on constate les besoins essentiels de l'Etat et qu'ensuite on demande aux contribuables les moyens d'y faire face. Les besoins de l'Etat sont la légitimation et la mesure des sacrifices demandés aux contribuables.

Critique de cette préséance.

Critique de la préséance des dépenses. Mais cette règle de la préséance des dépenses suppose que la raison régit l'Etat.

Votre ami Dupont, Français moyen, semblait depuis quelques jours accablé par le poids de noirs soucis. Mais voilà que vous le rencontrez sur le boulevard tout frais, alerte, pimpant et le visage complètement rasséréné. A votre interrogation sur les causes de cette transformation à vue, il vous annonce qu'il vient de décider de prendre pour 1939 un appartement somptueux, qu'il remplacera sa femme de ménage par un couple valet-cuisinière, et s'offrira pour ses déplacements une voiture avec chauffeur. Mais si vous lui demandez quelles sont les ressources avec lesquelles il couvrira ce train de vie, il vous répond : C'est un problème que je n'ai pas encore abordé. Je le réserve pour la semaine prochaine." Vous quittez brusquement votre ami en vous disant : " Ce pauvre

Source : BIU Cujas

Dupont est devenu complètement fou." Pourtant la méthode de Dupont est celle de l'Etat. La chose veut qu'on s'y arrête.

C'est sur une règle de la monarchie de Louis XVIII que vit encore la République de M. Albert Lebrun. Mais ce qui était salubre pour la première n'est pas nécessairement bon pour la seconde. Et c'est pourquoi je dis que la charrue n'a peut-être pas été mise avant les boeufs, mais qu'elle y est passée.

Les climats des deux régimes sont, en effet, essentiellement différents. Au temps du baron Louis, les deniers de l'Etat étaient gérés par ceux qui les apportaient dans le trésor. Les députés étaient choisis parmi 15.000 très gros contribuables, par 80.000 contribuables très importants. Il n'y avait pas à craindre que ce personnel politique oubliât le poids des impôts. Ce n'est pas à lui qu'on aurait fait avaler le slogan de l'illimitation des facultés contributives du pays. Il considérait comme un dogme intangible que l'impôt ne doit atteindre que le revenu et dans ce revenu qu'une faible partie : " Prélèvement sur les fruits, c'est l'impôt, prélèvement sur le fonds, c'est volerie." Enfin, le budget de l'Etat restait au-dessous d'un milliard, et ce milliard unique représentait la totalité des dépenses de l'Etat, puisqu'il n'y avait presque pas de dépenses locales.

Les temps sont bien changés. Il faut donc modifier la place de l'accent tonique. Si on laisse faire l'Etat boulimique d'aujourd'hui, il ne tardera pas à absorber tout, le revenu, le capital et le reste. Dès lors, si on continue à prendre pour point de départ des opérations budgétaires l'appétit de l'Etat, tout y passera. Ce qu'il importe de mettre au premier plan, c'est la notion de la faculté contributive normale du pays.

Le changement dans l'ordre des facteurs est une nécessité de salut public, il est d'ailleurs l'un des points essentiels du message courageux et retentissant que M. le président Daladier a adressé au pays en 1939 par la voie des ondes. Notre Premier n'a pas hésité à proclamer que l'ébranlement de l'édifice financier vient précisément du dédain de la faculté contributive du pays. M. Piétri devrait aujourd'hui modifier sa formule célèbre que le contribuable travaille un jour sur trois pour l'Etat. Il y a eu progrès : c'est maintenant un jour sur deux. Il est de mode de présenter une option entre les moyens divers de rétablir l'équilibre : économies, impôts, augmentation de la production nationale etc.. C'est à un cumul sagement dosé de ces procédés divers que l'on doit recourir avec une volonté héroïque

Source : BIU Cujas

d'ordre.

Il serait plussage aujourd'hui de commencer par savoir ce qu'on peut raisonnablement demander au contribuable écrasé et de ne voter qu'ensuite les dépenses.

Le 10 Décembre 1936, on a commencé le vote du budget par les recettes. On a commencé par le vote de la loi des finances, qui d'ailleurs a été votée en 4 heures cequi ne suppose pas une discussion bien approfondie.

Mais d'ailleurs cette méthode est sans aucune signification profonde : il ne s'agissait pas de dire : " nous allons voir ce que peut le contribuable et ensuite nous voterons des réformes". Non, c'est simplement un ordre arrêté accidentellement pour la procédure budgétaire, dans la procédure devant les Chambres.

D'après la constitution du Portugal, l'assemblée nationale ne connait pas des dépenses. Il y a, à l'heure actuelle, dans ce pays, une dictature extrêmement intéressante, celle d'un professeur des finances de l'Université de Coimbre, M. Oliveira Salazar. Il a déclaré que, lui, il voulait faire tout seul son budget, il a fait une constitution qui a été l'objet sur ce point spécial d'une conférence dans cette faculté par un professeur de l'Université de Coimbre, qui est en même temps sous-gouverneur de la Banque du Portugal, M. Emygdio da Silva. C'est le gouvernement et pratiquement M; Oliveira Salazar qui fait le budget. On soumetà l'assemblée les recettes, le vote de l'impôt subsiste. Le gouvernement attend pour promulguerie budget les dépenses que la Chambre ait voté l'impôt. Seulement si l'Assemblée ne votait pas l'impôt, Salazar leur dirait :" Je me passe de votre vote." On lira avec intérêt les dix "comptes publics" publiés annuellement par Salazar depuis sa prise du pouvoir.

LA LOI DE FINANCES.

En France, l'ensemble des autorisations de recettes et des dépenses est donné par la loi de finances.

Le vote du budget.

Le budget est voté en deux étapes. Les Chambres votent d'abord le budget des dépenses de chaque ministère. Ce budget des dépenses est voté par articles, mais l'affectation d'un certain chiffre de crédits à une catégorie de dépenses n'est obli-

Source : BIU Cujas

gatoire qu'en ce qui concerne les chapitres. Aussi le budget des dépenses n'est promulgué et publié que par chapitres, dans une annexe à la loi de finances. (Etat A. Tableau par services et par chapitres des dépenses du budget général de l'exercice. Cet état est le texte officiel du budget des dépenses, on le trouvera dans le Journal Officiel de Ier Janvier.)

Définition. Une fois que chaque Chambre a voté ce tableau, elle passe à la loi de finances, qui en contient dans son texte même les chiffres dominants et autorise en même temps les recettes nécessaires pour y faire face.

On dit quelquefois que la loi de finances est la loi des recettes. Cette définition est insuffisante. La loi de finances est avant tout la loi de l'équilibre. C'est elle qui dans son article I (préséance des dépenses) autorise les recettes, les " voies et moyens" pour y faire face.

La loi de finances contient essentiellement deux paragraphes : § I - Crédits ouverts . § 2 Impôts et revenus autorisés.

Voici par exemple les articles fondamentaux de la loi de 31 décembre 1939.

Titre I.- Budget des services civils.

La balance définitive de ce budget s'établissait ainsi :

Recettes : 79. 961.183.112 francs.
Dépenses : 79. 889.137.098 francs

Il y avait donc un excédent de recettes de 72.046.014 francs.

Les Chambres sont ainsi en vacances jusqu'au deuxième mardi de janvier, date à laquelle s'ouvrira automatiquement , sans qu'une convocation du gouvernement soit nécessaire, la session ordinaire de 1940.

Budget des Services Civils.

Observer que pour 1940 les dépenses militaires ne sont pas inscrites au budget ordinaire.

§ I.- Crédits ouverts.

Les crédits ouverts. Art. Ier. Des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses du budget des services civils pour l'exercice 1940 conformément à l'Etat A annexé à la présente loi.

Source : BIU Cujas

Au budget de la présidence du conseil pour : 2.692.991.858

des finances	42.016.278.339
de la justice	458.142.307
des affaires étrangères	481.501.620
du blocus	38.126.000
de l'intérieur	1.907.653.068
de l'éducation nationale	4.254.654.331
enseignement technique	214.749.912
beaux-arts	219.288.045
commerce	212.356.669
travail	1.777.296.076
santé publique	16.202.237.996
colonies	250.191.425
agriculture	1.413.616.547
marine marchande	849.314.992
anciens combattants et pensionnés	3.713.471.235

79.889.137.098

On remarquera qu'il ne s'agit que des dépenses civiles. Toutes dépenses militaires sont comprises dans un budget extraordinaire, alimenté par l'emprunt.

Les recettes autorisées sont prévues pour : 79.961.183.112

Il y a donc un excédent de recettes de 72.046.014 francs, mais en réalité le déficit de guerre peut-être évalué à 300 milliards de francs.

L'autorisation des recettes.

Le § 2 prévoyant l'autorisation des recettes reçoit à partir de l'année 1940 une rédaction spéciale. Pour les années antérieures, la loi de finances contenait un renvoi à des états annexés; il en résultait qu'un impôt ne pouvait être perçu, si la mention en était omise dans le dit état. Ainsi pour 1939 l'art. 2 était ainsi conçu :

Art. 2 Continuera d'être faite pour l'exercice 1939, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi. "

La nouvelle rédaction est la suivante : " La perception des impôts directs et indirects et des produits et revenus publics continuera à être opérée pour l'exercice 1940, conformément aux lois et décrets du vigueur. Continuera d'être faite pour l'exercice 1940 la perception aux lois et décrets existants des divers produits et revenus affectés aux budgets annexés."

Les recettes pour 1940

Les recettes dont le montant total est évalué à 79 milliards 031.083.112 francs, se répartissent de

Source : BIU Cujas
Reproduction interdite

la façon suivante.

I° Impôts et monopoles : 65 milliards 406.790.000 francs, dont I5 milliards 480 millions, pour les contributions directes, 14 milliards 639.827.000 francs pour les droits de douane, et 4 milliards 208. 429.000 francs pour les contributions indirectes :

Pour la taxe à la production: 10 milliards 55I millions 339.000 francs.

Pour la taxe à l'armement: 7 milliards 20 millions.

2° Pourles exploitations industrielles: 644 millions 447.722 francs.

3° Produits et revenus du domaine de l'Etat: 376 millions 094.000 francs.

4° Produits divers: 12 milliards 580.246.390 frs dont 5 milliards 500 millions pour le prélèvement sur les rémunérations perçues pour les heures supplémentaires.

5° Ressources exceptionnelles (contribution exceptionnelle sur lesbénéfices de guerre de I9I4-I9I8); 8 millions.

6° Produits recouvrables en Algérie: 15 millions 505.000 francs.

Evaluation des voies et moyens

Il y a dans toute loi de finances, un § 3 du titre I intitulé: évaluation des voies et moyens. Pour I939, c'était l'art. 28, pour 1940, c'est l'art. 26: " Les voies et moyens applicables aux dépenses du budget des services civils pour l'exercice 1940 sont évalués conformément à l'état B annexé à la présente loi, à la somme totale de 79.96I.I83.II2.

Dispositions spéciales.

Le titre III de la loi de finances porte la rubrique : dispositions spéciales. C'est ici que la loi de finances prend l'aspect d'un véritable capharnaum . Voici de que disait M. Léon Blum dans son livre : Lettres sur la réforme gouvernementale. " A quelle date ont été votées les dernières lois de finances? A quelle date et dans quel état, et après quelle durée de discussion, gonflée de dispositions hétéroclites, qu'on déposait là en désespoirde cause et qu'acceptait in extremis une assemblée surmenée."

En effet, il y a intérêt à mettre ce que l'on appelle aux Etats-Unis, des cavaliers budgétaires , qui seront emportés avec le budget. Il est très difficile de faire aboutir une loi : dépôt du projet ou de la proposition, examen par la commission, rapport, mise à l'ordre du jour, cela peut durer des années et des années. Au contraire, la loi de finances, il nous la faut pour le 31 Décembre. Si nous mettons un article, qui n'a rien de commun avec les finances, dans la loi de finances, cet article passe quand même et il est emporté comme un cavalier avecle budget.

Source : BIU Cujas

Pas d'examen par une commission, pas de discussion, pas de rapport. Vous déposez un amendement à la loi de finances et c'est emporté avec la loi de finances.

Autorisation de congrégation; réforme du Conseil d'Etat, organisation du ministère, ouverture de maison de jeu, tout est dans la loi de finances. Pourquoi? Pour le bénéfice de la vitesse, même avec l'inconvénient de l'improvisation.

La chambre n'est pas obligée de voter ces dispositions de capharnaum dans la loi de finances. Elle a un moyen, c'est d'ordonner la disjonction; l'article est séparé de la loi de finances, renvoyé à la commission et fera là l'objet d'un examen particulier et le reste de la loi de finances passera.

Réformes résultant de la loi de finances.

Ensemble de réformes résultant de la loi de finances. Nous ne disons pas que tout soit mauvais dans la loi de finances. Par exemple, tout l'aménagement actuel du Conseil d'Etat, le nombre des conseillers, le nombre des maîtres des requêtes, des rapporteurs, toute cette organisation tendant à désencombrer le rôle, les sections, les sous-sections, les demi-sections, les sections provisoires, les sections temporaires, etc, etc. Toutes ces réformes au jour le jour assez difficiles à suivre, se trouvent dans les lois de finances.

Signalons dans la loi de finances pour 1939 l'art. 69 :" Le nombre des auditeurs à la Cour des comptes est fixé à 27, dont 17 au maximum appartiendront à la première classe."

Mais dans l'art. 54 de la loi de finances du 31 Décembre 1939 pour 1940, nous pouvons lire : " L'effectif des étalons et baudets nationaux, fixé à 2650 têtes d'étalons et 80 têtes de baudets par l'art. III de la loi de finances du 31 décembre 1938, est porté à 2.690 têtes d'étalons et 80 têtes de baudets.

Deux articles après on trouve des dispositions sur le pari mutuel dans les cynodranes.

Parmi les réformes non financières résultant de la loi de finances, citons en 1890 la réforme des frais de justice, en 1893 l'organisation de l'assistance médicale gratuite, en 1910 l'organisation du Conseil d'Etat.

Art. 65 de la loi de 1905 : " Aucun fonctionnaire ne peut être frappé d'une mesure de défaveur sans avoir reçu au préalable communication de son dossier." Qu'est-ce que cela a de commun avec les finances? Rien, absolument rien, et cependant c'est une loi fondamentale de notre droit public : la communication du dossier, qui donne lieu à une jurisprudence extrêmement touffue du Conseil d'Etat.

La loi du 17 juillet 1900, dont il est si souvent parlé en droit administratif, est une loi de

Source : BIU Cujas

finances. Elle a porté le dernier coup à l'indéfendable privilège du silence des administrations. On ne peut porter un recours devant le Conseil d'Etat qu'à une condition d'avoir obtenu une décision préalable de l'administration. Alors on s'adresse à l'administration, qui ne répond pas, et dans ces conditions on obtient jamais justice. C'est tout de même une loi de finances, la loi de finances de 17 juillet 1900, qui a décidé que le silence gardé pendant 4 mois par l'administration devait être assimilé à une déclaration de rejet. Alors le Conseil d'Etat dit : La décision implicite de rejet, contenu dans le silence observé par l'administration pendant 4 mois, est annulée. La loi de finances.

Art. 120 de la loi de finances de 1920 : Elle a dépouillé le chef de l'Etat, ou si on veut, le président du Conseil, le gouvernement, de sa prérogative constitutionnelle d'aménager la distribution, la compétence et l'administration des portefeuilles ministériels. Voilà une disposition extrêmement grave, si grave qu'elle n'a jamais été appliquée. Tous les ministres, tous les présidents du Conseil ont continué à constituer leur ministère comme il leur a plu.

La règlementation des incompatibilités parlementaires, à l'heure présente, est dans la loi de finances de 1928. Est-ce que les incompatibilités parlementaires regardent les recettes ou les dépenses de l'Etat? A aucun degré. Remarquez quelle est la conséquence de cette disposition : cette disposition interdit, par exemple, qu'un député ou un sénateur soit envoyé en mission temporaire pour plus de 6 mois. M. Henri de Jouvenel avait été envoyé à Rome, M. Lucien Saint avait été envoyé au Maroc, ils arrivaient au bout de leurs fonctions, ils remplissaient très bien la mission dont ils avaient été chargés et on regrettait d'avoir à les rappeler. M. Laval a la pensée de prolonger ces missions temporaires de six mois, à qui s'adresse-t-il? A la commission des finances. Pourquoi ? Parce que la règlementation des cumuls parlementaires était dans une loi de finances, et que, par conséquent la matière était entrée directement dans cette loi de finances.

Les dispositions qui se trouvent le plus complètement dépaysées dans la loi de finances sont celles du pur droit civil. Nous avons cependant plusieurs exemples de cette greffe artificielle et surprenante : attribution à l'Etat de certaines valeurs atteintes par la prescription. La prescription court désormais, en certains cas, non plus au profit du

Source : BIU Cujas

débiteur, mais au profit d'un tiers : l'Etat (loi du 25 juin 1920, modifiée par la loi du 31 décembre 1936 : il s'agit de valeurs, coupons, avoirs déposés dans les banques); limitation au sixième degré de la vocation successorale des collatéraux (loi de finances 21 Décembre 1917, art. I modifiant l'art. 755 du C.C.).

Nous allons voir bientôt la règle de l'annualité du budget :le budget ne vit que pour un an, la loi de finances n'est votée que pour un an, mais toutes ces dispositions du capharnaum sont votées pour toujours. Tout cela n'est pas très logique. Voilà une loi de finances dans laquelle, sans qu'on le dise, nous avons des articles annuels, puis des articles perpétuels. Cette confusion ne rend pas la matière claire.

Il est choquant qu'une disposition permanente soit dans le cadre d'une législation essentiellement transitoire.

Cette législation permanente par la loi de finances annuelle est tellement anormale qu'elle a été et reste interdite par l'article 105 de la loi de finances du 30 juillet 1915 : " Il ne peut être introduit dans la loi de finances des dispositions ne concernant pas directement les recettes ou les dépenses."

Mais cette disposition est une loi ordinaire, qui ne lie pas le législateur.

M. Truchy avait eu l'excellente idée de demander pour la loi de finances, une table analytique des matières contenues dans la loi de finances. On la trouvera au Journal Officiel, D écembre 1939 page 80.

Les principes démocratiques en matière de finances prennent toute leur valeur dans la procédure de l'élaboration, du vote, de l'éxécution, du contrôle et de la clôture du budget.

Chapitre III

CONFECTION DU BUDGET.

Nous nous proposons d'étudier le budget sous deux aspects : Nous nous demanderons d'abord par qui il est fait, c'est une question qui intéresse surtout le principe de la souveraineté du peuple et le droit constitutionnel.

Dans le chapitre suivant, nous étudierons la doctrine budgétaire. Nous rechercherons moyennant quels principes un budget est propre à atteindre les résultats d'ordre, de méthode, d'économie, qui sont ses raisons

Source : BIU Cujas

d'être.

Evidemment, il ne peut pas y avoir entre les deux méthodes une cloison étanche; la souveraineté populaire ayant pour elle-même des exigences (annualité, spécialité) qui visent cependant à la satisfaction de l'intérêt général.

Définition.

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat pour une période déterminée.

Cette définition classique est celle que donne le décret du 31 mai 1862 (texte toujours fondamental sur la Comptabilité publique.)

Le budget est un acte des Chambres.

I° C'est un acte des Chambres. Dans tous les pays, où subsiste un minimum de liberté politique, le budget est un acte de pouvoir législatif. Dans les pays dictatoriaux, où n'existe pas de séparation des pouvoirs, il n'y a pas à proprement parler de budget.

On paraîtrait avoir mauvaise grâce à dire que les dictatures se débattent dans des difficultés financières sans fin, car les démocraties ne paraissent pas particulièrement à l'aise. Mais il y a un point certain, matériel, contrôlable : les dictatures ont dévoré leurs réserves métalliques. L'or du monde est entre les mains des démocraties libérales : Amérique, Angleterre, France.

Est-ce que l'acte budgétaire est une loi? On a dit que cet acte ne contient pas des règles de droit permanentes, créant des obligations à la charge de tous. On en concluait que, même voté par les Chambres, le budget n'est pas une loi, qu'il est, malgré sa forme, un acte d'administration, confié à raison de son importance à la plus haute autorité du pays. Sans nier l'intérêt de pareilles dissertations, nous ne nous y arrêterons pas. La distinction entre les lois formelles et les lois matérielles ne présente, en effet, aucun intérêt pratique, les unes et les autres présentant les mêmes caractères de force et d'intangibilité, de non contrôlabilité par les tribunaux etc...

Le budget est acte de prévision

2° Techniquement, financièrement, le budget est un acte de prévision. Un Etat pas plus qu'un particulier ne peut aller à l'aventure, il doit savoir à l'avance ce qu'il a besoin de dépenser, et les ressources dont il dispose pour faire face à ces dépenses. Donc il faut, s'il est raisonnable, qu'un Etat, comme un

Source : BIU Cujas

particulier, compte quelles sont les dépenses probables de l'année qui s'ouvre, afin de faire l'équilibre.

Mais, juridiquement, c'est un acte d'autorisation. Le Parlement autorise les dépenses, et quiconque dépensera en dehors de ces limites de ces autorisation, sera responsable. (V. infra)

Périodicité de l'autorisation budgétaire

3° Périodicité de l'autorisation budgétaire. "Pour une période déteminée", dit le décret de 1862. Il est nécessaire que les autorisations budgétaires ne soient pas permanentes, consenties, à toujours. Autrementon se trouverait en présence d'une véritable abdication du Parlement.

On verra ensuite les motifs pour lesquels cette autorisation est, en général, fixée à un an.

Section I.-

Préparation du budget.

Le budget est préparé par l'exécutif.

Le budget est préparé par l'exécutif. C'est une règle générale dans tous les pays, avec des nuances et à l'intérieur du pays, à tous les budgets. (Etats, départements, communes)

Cette compétence de l'éxécutif a à peine besoin d'être justifiée. Seul, il a la connaissance des besoins la science des moyens, la technique et la collaboration nécessaire des administrations compétentes.

(On lira avec profit l'étude de M. Veraguth, conseiller maître cour des comptes, sur la préparation du budget de l'Etat. Journées administratives du comité national de l'Organisation française, 21 et 22 Novembre 1938)

Chaque année les ministres préparent le budget des dépenses de leurs départements respectifs. Le ministre des finances centralisent ces budgets et y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général de l'Etat.

En ce qui concerne les recettes M. Veraguth explique que "les services locaux des différents ministères en rapport constant avec les populations et qui peuvent constater de visu la nature et l'étendue de leurs besoins, sont particulièrement à même de présenter les premières propositions budgétaires de dépenses, qui comprennent d'ailleurs il y va de soi, les prévisions relatives aux frais de gestion mêmes

Source : BIU Cujas

desdits services. Ces propositions parvenant aux administrations centrales sont réparties entre les diverses directions. Les directions font connaître leurs conclusions et leurs propositions. Ces conclusions sont examinées par certains organismes centraux services ou bureaux, (bureau central, Direction de la Comptabilité, Secrétariat général....) Ces organes éliminent les demandes injustifiées ou inopportunes, réduisent les demandes excessives, retiennent celles qui sont fondées, y ajoutent les leurs propres. Cela fait un travail de sélection et de synthèse, après quoi, le budget ainsi refondu des dépenses du département considéré, est transmis au ministère des Finances.

Centralisation des propositions budgétaires des différents ministères.

Alors le budget de l'année qui commence vient à peine d'être voté par le Parlement, la direction du budget se remet déjà au travail pour préparer le projet de l'année suivante.

En effet, dès le mois de février, le ministre des finances demande à chacun de ses collègues de lui envoyer ses propositions budgétaires pour l'année suivante.

Toutes ces propositions centralisées font alors l'objet d'un premier examen, chapitre par chapitre, ministère, par ministère.

Conférence des représentants des différentes directions des départements ministériels.

Ce premier examen terminé, une conférence groupant les représentants des services des ministères intéressés est alors convoquée, (elle se réunit ordinairement dans le courant du mois de mai).

Au cours de cette première réunion étudiés article par article et chapitre par chapitre, les crédits demandés par lesdits ministères.

La plupart des questions les moins importantes sont aussitôt réglées.

Les autres celles sur lesquelles les représentants des différentes directions du ministère des finances et des départements ministériels intéressés n'ont pu se mettre d'accord, font l'objet d'une seconde conférence interministérielle, celle-là au cours de laquelle les propositions de dépenses sont de nouveau étudiées et réglées dans leur détail.

Cependant que s'accomplit ce travail préliminaire, le ministère des finances étudie en collaboration avec le directeur compétent, le budget des recettes.

Le total des recettes ayant été aussi exactement que possible établi, il ne reste plus, pour établir le budget ordinaire qu'à le comparer au total des dépenses. C'est alors que se pose la question de l'équilibre budgétaire. Si l'équilibre

Source : BIU Cujas

est réalisé, ce qui est excessivement rare d'ailleurs le travail est terminé.

Dans le cas contraire, on affecte le travail d'ajustement nécessaire.

Le rôle du ministre des finances dans la préparation du budget.

Le ministre des finances doit additionner les propositions de dépenses des divers départements, sa mission propre est de trouver les recettes pour y faire face.

Mais ces recettes, qu'il doit demander aux citoyens doivent rester dans les limites raisonnables.

Et nous arrivons ainsi à la fameuse question classique : Est-ce que le ministre des finances peut d'autorité réduire les propositions de ses collègues de façon à en mettre le total en accord avec les ressources prévisibles?

Il ne faut pas poser la question d'une façon trop rigide et comme un problème d'arithmètique. Il ne faut pas dire que le ministre des finances n'est pas, constitutionnellement, le supérieur des autres ministres, tandis que la Chancelier de l'Echiquier serait nanti de cette supériorité. Les choses demandent plus de nuances.

Le ministre des finances ministre de l'équilibre.

Le ministre des finances est ministre de l'équilibre. Il doit assurer la correspondance entre la somme des propositions de ses collègues et les recettes de l'Etat. Il n'est pas obligé d'augmenter indéfiniment la charge des contribuables.

Aucun budget de dépenses ne peut arriver séparément devant les Chambres, en dehors de son intermédiaire obligatoire.

Il a donc, incontestablement, en raison de sa mission d'équilibre, le droit de soumettre des observations et d'adresser des suggestions à ses collègues.

Il peut soumettre des observations et adresser des suggestions à ses collègues. Contrôleurs des dépenses engagées et comités de contrôle financier.

En a-t-il la possibilité? Incontestablement, en vertu de la législation récente, qui a été exposée plus haut, et qui lui donne un droit de regard sur le fonctionnement financier des divers départements ministériels. Deux organes qui l'un et l'autre dépendent exclusivement du Ministère des Finances fonctionnent dans tous les Ministères et émettent des avis sur les demandes budgétaires des services auprès desquels ils sont placés. Ce sont, d'une part les contrôleurs des dépenses engagées, et d'autre part, les comités de contrôle financier auxquels ces attributions ont été respectivement confiées par la loi du 10 Août 1922 et par le décret du 30 Octobre 1935. Un décret du 28 juillet 1938 a, de plus, étendu la compétence de ces derniers comités aux départements de la Guerre et de la Marine

Source : BIU Cujas

qui primitivement n'en avaient pas été dotés. Le ministre des finances peut sans doute, grâce aux organes de contrôle, qui le représentent auprès des administrations centrales, s'éclairer sur l'exactitude de certaines évaluations de dépenses, mais ces organes n'ayant qu'une technicité financière sont, dans biens des cas, hors d'état de se prononcer avec autorité sur la valeur de telle mesure, sur l'adoption de tel matériel réclamé par le département ministériel auquel ils sont attachés. D'autre part leurs avis restent naturellement limités au projet de budget de ce département. Donc, le ministre des Finances, qui ne tient de la constitution aucun pouvoir lui permettant de contraindre ses collègues à réduire leurs projets de budget de dépenses, ne dispose par ailleurs que de données techniques restreintes, pour discuter avec eux, de leurs propositions budgétaires, et ne possède en tout cas, aucun critérium l'autorisant à accorder la préférence aux demandes de crédit d'un ministère déterminé, plutôt qu'a celles d'un autre.

Ce conflit se termine par des négociations, au besoin par l'arbitrage du président du Conseil, du Conseil des ministres, du Président de la République.

On est ici dans un domaine, où la qualité des hommes est plus importante que les dispositions de la législation positive. Lorsque le Baron Louis proclamait que la première qualité du ministre des finances, c'est la férocité, il voulait indiquer que le ministre a le devoir de s'opposer aux velléités dépensières de ses collègues. Cette férocité est rare : M. Louis Marin disait à la Chambre (25 Janvier 1930 J.O.p. 4.280) :" Nous nous attendons à retrouver un ministre des finances, comme nous en avons connu il n'y a pas longtemps encore, qui acceptait facilement toute les demandes de ses collègues, qui, quand ses propres sérvices réclamaient des économies, cédait immédiatement des centaines de millions à ses collègues."

C'est le gouvernement, dans sa solidarité constitutionnelle, qui est l'auteur de projet du budget.

La préparation du budget à la commission des finances.

L'imperfection des règles dans la confection du projet de budget peut avoir pour conséquence de transférer partiellement de l'administration au Parlement le soin de la préparation du budget.

Il y a une tendance pour les divers ministères à porter leurs différends sur le terrain parlementaire, principalement devant la Commission des finances de la Chambre des députés, qui arrive ainsi souvent

Source : BIU Cujas

en temps normal à présenter un projet de budget différent de celui du ministre des finances.

La législation récente a augmenté les pouvoirs des rapporteurs des commissions. La loi du 30 juin 1917, complétée par l'art. 48 de la loi de finances du 31 Décembre 1936, porte en effet : "Les rapporteurs des commissions financières de la Chambre et du Sénat suivent et contrôlent d'une façon permanente sur pièces et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget du département ministériel, dont ils sont chargés de présenter le rapport et ils ont le droit d'obtenir des administrations, communication de tous les renseignements d'ordre budgétaire propres à faciliter leur mission."

Evidemment dans le texte de la loi il s'agit d'un contrôle a posteriori. Pratiquement, il en est résulté au témoignage de M. Veraguth, un empiètement du Parlement sur l'administration, même en ce qui concerne la préparation du budget.

En Novembre 1937, alors que la Commisaion des finances étudiait le projet de 1938, certains ministres firent reprendre devant elles, par personnes interposées, des propositions de dépenses qu'avait écartées ou réduites le ministre des Finances. La commission songea même à instituer une procédure pour appel à l'arbitrage du président du Conseil, des relèvements de crédits décidés par la Commission, à la suite de l'audition des ministres intéressés, et qui n'avaient pas reçu l'approbation du ministre des finances. M. Chautemps fit avorter cette idée.

En réalité, il s'agit ici d'une question de gouvernement. C'est le président du Conseil, qui doit trancher les questions de cette nature. Il faut aussi qu'il ait auprès de lui un organisme compétent pour classer les propositions de dépenses d'après leur degré d'importance.

La résistance dépensière des bureaux.

Résistance dépensière des bureaux. Il y a lieu de signaler en passant la résistance des bureaux aux intentions d'économie du gouvernement et des Chambres M. Lamoureux, ministre des finances a dû avouer que les bureaux n'avaient tenu aucun compte de l'ordre des Chambres de réduire toutes les dépenses de 10%. D'autre part, la possibilité d'ouvrir des crédits additionnels fait que les bureaux paraissent céder au moment du vote du budget, bien décidés à dépasser les crédits alloués et à mettre le Parlement devant l'obligation de payer.(v. infra)

Source : BIU Cujas

Section II-

Degrés divers de la collaboration des pouvoirs publics dans l'élaboration du budget.

L'absolutisme dictatorial ou totalitaire.

I) absolutisme dictatorial ou totalitaire.

Dans un premier système, le gouvernement tout seul prépare le budget, le décide, l'arrête, le promulgue le publie.

Ce système est, en réalité, mis en oeuvre en Italie et à Berlin. Il n'y a pas à proprement parler de budget au sens plein, puisque, s'il y avait prévision, il n'y a, ni autorisation ni obligation, Le gouvernement ne se lie pas.

C'était, dans les débuts, la doctrine de M. Salazar pour le Portugal."Le parlement, disait-il (Figaro 15 avril 1933) aura la faculté de faire des lois et de contrôler l'administration comme le font les autres parlements, mais je ne lui laisserai qu'un rôle effacé. Le gouvernement seul fera le budget. C'est un point auquel je tiens plus qu'à tout autre, parce que la condition essentielle de la reconnaissance nationale est la bonne gestion des finances. Seul, je suis responsable des finances que je gère, je suis le ministre qui fait et qui éxécute dans ce domaine, je suis et dois rester dictateur."

Mais le dictateur portugais, le moins excessif de tous ses confrères, a renoncé à cette intransigeance première.

Ce ne doit être un idéal pour personne. Les finances dictatoriales sont plus mal en point que celles des démocraties. Epargnants, capitalistes, propriétaires, actionnaires, sont au moins aussi durement traités par les régimes dictatoriaux que dans les régimes démocratiques.

2° Absolutisme à peine mitigé.

La constitution stalienne pour la Russie soviétique (v. Etude de M. Joseph-Bathélémy, dans la revue de Paris 1937) porte que le budget, présenté par la section

Source : BIU Cujas

financière du Gosplan, est présenté au Comité central exécutif et ensuite au Conseil suprême de l'U.R.S.S. qui émettent un vote global, et à mains levées.

Notons que certaines analyses, publiées en France, ont pu faire croire que telle était la règle de la constitution roumaine du 27 février 1938. C'est une erreur. La seule interdiction adressée aux Chambres est d'augmenter les dépenses.

3° Collaboration avec prépondérance gouvernementale.

Collaboration avec prépondérance gouvernementale Le système anglais.

C'est le système anglais. Le gouvernement prépare son budget dans le plus grand secret et le jette un jour devant la Chambre des Communes, qui en aborde immédiatement la discussion sans examen préalable par des commissions, sans rapport général ou particulier.

Ière étape. Préparation par le gouvernement

Première étape, purement gouvernementale :

a) préparation des dépenses. Elles sont préparées par les divers départements ministériels, puis elles sont examinées par la Trésorerie, " chien de garde des extravagances", sous la direction du Premier Lord de la Trésorerie (titre que prend parfois le premier ministre); enfin le projet des dépenses est arrêté par le cabinet.

b) Préparation des recettes. Elle se fait à la Trésorerie . Entre la Trésorerie et la maison du Chancelier de l'Echiquier, il y a un long couloir, où vont et viennent les divers agents porteurs de questions et de documents.

C'est le corridor des secrets .

c) Rédaction définitive du projet. Quand les bureaux ont achevé leur oeuvre de technicité, le chancelier de l'Echiquier se retire dans une retraite inaccessible et là il arrête personnellement le budget. Lord Snowden, Chancelier de l'Echiquier travailliste éprouva le souci du silence jusqu'à se retirer à la campagne et à se servir de sa propre femme comme dactylographe.

Comme on demandait à M. Neville Chamberlain ce que serait le budget de 1938, le Premier Ministre répondit "Demandez-le à Sir John Simon (Chancelier de l'Echiquier), à Sir Maurice Haukey (alors secrétaire du Conseil des ministres) ou bien à Dieu le père. Mais le plus sûr serait de s'adresser au troisième nommé de ces personnages."

On devine tous les avantages de ce secret.

1° Il empêche les surenchères démagogiques, 2° il rend impossibles les spéculations commerciales ou autres. L' impôt sur l'essence, la bière ou le thé fond à l'improviste : impossible de faire des provisions

Source : BIU Cujas

pour profiter du bon marché momentané, impossible pour les commerçants d'acheter à bas prix pour revendre plus cher. Un ministre accusé d'indiscrétion en faveur d'amis, l'a payée de sa place et de sa carrière politique.

2ème étape. Discussion devant la Chambre des Communes.

2e étape : le projet préparé en secret par le gouvernement est immédiatement porté par lui-même devant la Chambre des communes, qui en commence immédiatement la discussion.

Un jour du mois d'Avril, que l'on appelle le "budget day", la salle de la Chambre des Communes est bondée jusque dans ses plus petits coins. Le corps diplomatique est présent au complet dans la tribune qui lui est réservée; toute la haute finance, tout le gros commerce est là. La Cité est présente. Les députés s'entassent dans ce quadrilatère incommode. Devant le fauteuil du speaker, une grande table, sur cette table deux grandes caisses en acajou avec des garnitures de cuivre, caisses à enfermer des documents des procès-verbaux etc....

The comettee of the whole house. Le Chancelier de l'Echiquier pénètre dans la Chambre portant un petit coffret de maroquin rouge, qui ne lui appartient pas : c'est le coffret officiel du Chancelier de l'Echiquier. Il s'appuie à une de ces boîtes, dont on vient de parler -c'est cela la tribune- il ouvre le coffret, l'attention est vive, personne ne sait rien.

L'examen du budget a lieu devant le Comité de la Chambre entière.

En dépit des apparences, on n'est pas devant la Chambre des Communes. On est devant le Comité de la Chambre entière (comittee of the whole house). D'abord le speaker n'est pas à son siège. Ce personnage est regardé comme l'oeil du roi sur la Chambre des Communes. C'est le roi qui autorise bénévolement ses fidèles membres de la Chambre des Communes à désigner son speaker; autrement, c'est lui qui devrait le nommer. Si la Chambre veut discuter librement, elle se débarasse de ce témoin. C'est le chairman, qui occupe le fauteuil.

Mais surtout la masse qui est posée normalement devant le speaker, sur la table, est sous la table. Avant Crowell, cette insigne de l'autorité était en or. Mais la Chambre ayant été envahie, la masse d'or disparut. On en fit une autre en métal doré, et c'est encore celle-là qui, par ses mouvements, sur ou sous la table du speaker, indique si les mêmes hommes réunis dans la même salle, constituent la Chambre elle-même, ou le comité de la Chambre entière.

Le Chancelier de l'Echiquier révèle peu à peu son projet de budget. Mais alors comment va-t-on éviter la spéculation? Le Chancelier de l'Echiquier va dire : "J'augmente l'impôt sur l'essence, j'augmente

Source : BIU Cujas

l'impôt sur le thé." Alors on va acheter des quantités de thé, des quantités d'essence, avant que l'impôt soit voté.

Les mesures de cadenas.

Mesures de cadenas : impossible car la Chambre des communes vote immédiatement les mesures de cadenas Les impôts proposés sont sur le champ applicables.

Après avoir pris ces mesures d'urgence, les députés se répandent dans les couloirs, et un quart d'heure après, reviennent et commencent la discussion du budget, qu'ils ignoraient totalement quelques minutes auparavant.

Il n'y a aucun examen par les commissions. Il n'y a aucun rapport préparé et présenté par des membres de la Chambre. Si on veut des éclaircissements c'est aux ministres qu'on les demandent. Le Chancelier de l'Echiquier défendra l'ensemble du budget, et les recettes.

Chaque ministre soutiendra les demandes de son département. Le Maréchal Pilsudski ne tolérait pas qu'il y eut en Pologne, un autre rapporteur du budget de la guerre, que lui-même.

Le système de la prépondérance parlementaire.

4° Le système diamétralement opposé de la prépondérance parlementaire.

Dans un système rigoureusement logique de séparation de pouvoirs, le budget étant un acte du Parlement devrait être fait par le Parlement seul. Le gouvernement n'a pas le droit d'initiative.

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, on vivait sur l'affirmation de Bryce que le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois; qu'il peut bien adresser un message au Congrès pour lui recommander une mesure, mais que ce message est un coup de pistolet tiré en l'air.

Dans le même esprit, il était courant de dire que le Congrès faisait seul le budget, éclairé seulement sur les besoins de l'Etat, par la lettre du Secrétaire du Trésor.

Ces affirmations ont perdu toute realité sous la présidence de Franklin Roosevelt. Son initiative est aussi puissante, aussi réelle, aussi efficace que celle du gouvernement en France. Il reste seulement de la Constitution de 1787, la règle que les ministres n'entrent pas dans l'enceinte officielle des séances publiques de la Chambre des Représentants ou du Sénat, pour y défendre le budget. Les ministres entrent dans les commissions. Le Président lui-même use fréquemment du droit, qui avait sommeillé pendant le XIXe siècle, de monter à la tribune du Congrès. C'est un système, qui est adapté aux moeurs américaines, et qui d'ailleurs ne fonctionne pas sans frottements.

Source : BIU Cujas

Collaboration avec prépondérance parlementaire. Le système français

5e système : Collaboration des pouvoirs avec en temps normal, prépondérance parlementaire.

Dans le système français des commissions, les Chambres ne sont jamais saisies directement d'un projet ou d'une proposition, mais du projet que, saisie du projet ou de la proposition, la commission compétente a rédigé. Ainsi la Chambre n'est pas saisie du projet de budget du gouvernement, mais du projet de la commission des finances. Tout ce qu'on peut faire, c'est reprendre le projet intégralement à titre de contreprojet, ou des parties de ce projet à titre d'amendements.

La commission des finances. (Sur cette commission, cent pages dans le livre de M. Joseph Barthélémy sur le travail parlementaire)

I° elle est l'organe le plus important de chaque Chambre, M. Caillaux, président de la commission sénatoriale est un des personnages les plus importants de la République. 2° elle n'est prévue ni dans la constitution, ni dans la loi, mais seulement dans le règlement. 3° à la Chambre, c'est une grande commission permanente, comme les autres. Au Sénat, elle n'est élue, qu'après le dépôt du projet gouvernemental 4° elle est élue à la proportionnelle des groupes. 5° : le travail de la commission est réparti savamment entre ses membres. Il y a un président qui supporte le poids de la discussion. Il y a un rapporteur général, personnage qui peut être considérable s'il a l'étoffe (M. Gardey, rapporteur général du Sénat) Il défend le "bas de laine". il devrait être le protecteur du contribuable. Assisté de techniciens professionnels, il soutient le poids entier de la discussion. Il y a 34 rapporteurs spéciaux, qui se répartissent la matière suivant des divisions traditionnelles. Avant la guerre de 1939, le vice commun de ces rapports, c'était le "matelas". Heureux d'être gratuitement imprimé, l'auteur se livrait à des digressions sur les sujets les plus divers. Le rapport sur l'Education nationale contient, telle année un état de la poésie au XXe siècle, une autre année une "Méditation sous l'olivier"; une autre année sur la Nécessité et les bienfaits de l'éducation physique .Pour 1937, le rapporteur des sports étudiait l'organisation sportive dans tous les pays du monde. Mais pour le budget de 1940, (loi du 31 décembre 1939) il y a pas eu de rapports spéciaux; seul M. Jammy Schmidt a présenté son rapport général, réservant une simple place dans ce document aux observations des rapporteurs particuliers. On est désigné pour présenter et soutenir un rapport. Après le vote, le rôle est fini: cependant, il arrive que l'on conserve en

Source : BIU Cujas

fait le titre, et que l'on s'en pare. 6° il y a un personnel technique composé de fonctionnaires détachés du ministère des finances, qui seconde le personnel parlementaire. 7° - La commission des finances tend à empiéter sur les autres. Elle étudie le budget, les crédits, mais aussi la législation fiscale. En outre, elle s'attribue tous les projets, dont l'exécution se traduirait par une dépense. Ainsi c'est elle qui a rapporté, au fond, le rétablissement de l'ambassade au Vatican, la commission des affaires étrangères n'étant pas consultée que pour avis. En outre, elle rapporte toutes les matières qui entrent dans la loi de finances. Enfin, on a vu M. Loucheur démissionner sur un vote hostile de la commission.

La commission a, en outre, depuis Gambetta des attributions militaires : elle est chargée du contrôle des existants. Par des membres qu'elle désigne, elle vérifie qu'il y a bien dans les arsenaux, les vivres, équipements, canons, fusils, munitions etc., qui figurent dans les écritures.

Les excès de la commission ont été maintes fois dénoncés :" c'est un ministère au petit pied et aux grandes prétentions" disait Poincaré. C'est la" commission des successeurs". Chaque rapporteur d'un département ministériel se croit désigné pour devenir ministre et intrigue pour réaliser cette ambition.

Rappelons qu' aux termes de la loi du 30 juin 1917, complétée par l'article 48 de la loi de finances du 30 Décembre 1936," Les rapporteurs des commissions financières de la Chambre et du Sénat suivent et contrôlent d'une façon permanente sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget du département ministériel, dont ils sont chargés de présenter le rapport et ils ont le droit d'obtenir des Administrations, communication de tous les renseignements d'ordre budgétaire propres à faciliter leur mission."

Il y a donc au profit des rapporteurs, des droits de contrôle, qu'ils sont amenés à transformer en droits d'initiative.

Le système dit des pleins pouvoirs ou des pouvoirs spéciaux.

La prépondérance parlementaire peut être modifiée, sur décision du Parlement lui-même, par le système dit des pleins pouvoirs, ou des pouvoirs spéciaux.

Dans des périodes troublées, quand apparaissent des besoins si urgents qu'ils ne peuvent être satisfaits par le rythme normal de la vie parlementaire, ou bien si la Chambre a le sentiment, pour des motifs divers et notamment la peur de l'électeur, qu'elle est

Source : BIU Cujas

impuissante à faire face à ces besoins, le Parlement peut, pour un délai qu'il détermine lui-même, autoriser le gouvernement à prendre sur des matières normalement réservées au pouvoir législatif, des décrets entrant immédiatement en vigueur, mais qui ne deviennent définitifs que si l'approbation en est demandée au Parlement dans un délai déterminé. (La demande de ratification est suffisante, même si elle n'a pas été effectivement suivie de la ratification par les Chambres.)

Constitutionnalité des pleins pouvoirs.

Constitutionnalité des pleins pouvoirs. Aucun théoricien du droit constitutionnel ne peut être enthousiaste devant le système des pleins pouvoirs Une compétence n'est pas un bien, que l'autorité compétente puisse donner comme une métairie. Elle est un devoir, que l'autorité doit exercer par elle-même. Seul le pouvoir constituant peut modifier, même momentanément, la distribution normale des compétences.

Donc, il faut faire des réserves sur le régime des pleins pouvoirs. Il est anormal, exceptionnel, révolutionnaire.

Sa seule excuse est la nécessité. On à choisir entre, d'une part, le salut de l'Etat, et d'autre part, le désordre, l'incohérence, le chaos, (V. l'article de M. Joseph Barthélémy, dans la revue de Paris du 15 Avril 1939 sur Quelques coups de Hache.)

Gravité des pleins pouvoirs.

Gravité des pleins pouvoirs. La nécessité étant constatée, il faut reconnaître que le sacrifice aux principes est réduit à son minimum.

D'abord, c'est le Parlement lui-même qui autorise le gouvernement à agir à sa place. Donc, à l'origine, la souveraineté du Parlement.

En second lieu, cette autorisation est limitée dans le temps.

Nous pourrions ajouter qu'elle est limitée dans son objet ; mais nous nous garderons d'insister sur ce point; la "défense du franc", le "rétablissement de la situation financière et économique", la "défense du pays" dans la loi du 13 mars 1938, enfin la conduite des hostilités embrassent des domaines très étendus.

D'ailleurs, tous les gouvernements ont interprété largement la mission qui leur était donnée. C'est Poincaré, qui a donné l'exemple en réformant le nombre, la composition, la compétence des conseils de Préfecture. L'application la plus large est celle du décret qui a puni de mort l'espionnage en temps de paix. C'est en vertu d'une délégation pour le

Source : BIU Cujas

relèvement de la situation économique et financière que cette peine a été prononcée par décret et appliquée à l'enseigne Aubert.

Des impôts ont été décidés par décrets-lois : le 8 % Daladier.

Le régime des libertés publiques a été modifié (réglementation des nouvelles militaires)

Des crédits enfin sont ouverts librement pour la défense nationale.

La responsabilité ministérielle subsiste avec les pleins pouvoirs.

Mais la mission particulière laisse subsister la responsabilité ministérielle. Il y a avec la dictature une différence fondamentale. La délégation n'est pas faite à un homme déterminé, à des ministres nommément désignés. Elle est confiée au gouvernement in abstracto.

Il n'y a pas une délégation faite jusqu'au mois de Novembre au Président Daladier, ce président peut s'en aller. Bien plus, la Chambre conserve la faculté de le renverser à tout moment. Le Parlement ne s'est aucunement lié les mains.

En somme, à l'origine, l'autorisation du Parlement, ensuite le contrôle général du régime parlementaire, enfin la réserve de l'approbation. L'essentiel est sauf. Mais d'abord le décret-loi entre immédiatement en vigueur, ensuite il y reste, dans le silence du législateur.

La première demande de pleins pouvoirs souleva une émotion profonde. Le président Herriot descendit du fauteuil pour s'y opposer; M. Léon Blum s'écria :"J'aime mieux un roi.". Le ministère Briand-Caillaux fut renversé. C'était le 16 juillet 1926, mais le 31 juillet de la même année, le ministère Poincaré obtenait les pouvoirs spéciaux par 368 voix contre 185.

Maintenant les pleins pouvoirs tendent à devenir une institution coutumière. Ils ont été accordés huit fois : 31 juillet 1926 : Poincaré, 7 juin 1935 Laval, 15 juin 1937 Laval, Chautemps, enfin Daladier a obtenu quatre fois les pouvoirs spéciaux Le 19 mars 1939, ils lui avaient été accordés pour un délai expirant le 30 novembre. A cette date, alors que la guerre avait déjà éclaté, ils lui ont été renouvelés. Les décrets-lois, a dit M. Paul Reynaud, sont un pas de plus sur la route de la renaissance française."

L'oeuvre réalisée est salutaire, mais le régime représentatif décline.

Source : BIU Cujas

Supériorité reconnue à la Chambre dans le domaine des finances.

Supériorité généralement reconnue dans le domaine des finances à la Chambre considérée comme représentant plus directement les contribuables.

C'est un des principes dominants du droit public moderne que l'impôt est consenti, soit par ceux qui le paient, soit par les représentants qu'ils choisissent. Or, il apparaît tout d'abord que dans le système des deux Chambres, celle qui émane directement du suffrage universel à une compétence spéciale pour consentir l'impôt au nom des contribuables.

D'où l'axiome anglais : le roi demande, les Communes consentent, les Lords approuvent. De là découle dans la procédure financière au Parlement un ordre chronologique.

Priorité financière de la Chambre des Députés.

Cette règle coutumière anglaise est entrée dans le droit constitutionnel positif, par un article de la Charte de 1814 reproduit par la Charte de 1830 et par la Constitution de 1875. Après avoir posé le principe l'égalité des attributions des deux Chambres, la constitution continue en disant : "Toutefois, les lois de finances doivent être d'abord présentées à la Chambre des députés et votées par elle!" Pour la Chambre des députés, il s'agit d'un ordre chronologique, c'est la priorité financière de la Chambre.

Mais en dehors du budget, quand une loi est-elle financière?

Il y a des lois qui, incontestablement, ne supposent aucune dépense, ce sont celles, par exemple, qui constituent un hommage naturel : "Le maréchal Foch a bien mérité de la patrie."

Il y a des lois, au contraire, qui entrainant des dépenses ont des conséquences financières. Une loi décide que la démographie sera enseignée dans les facultés. Il faudra une dépense. Une loi institue un régime d'assurances ou d'assistance. On reconnaît, en général, que ce ne sont pas des lois de finances entrant dans le domaine du privilège de la Chambre.

Sont d'abord lois de finances toutes les lois créant, organisant, règlementant des recettes, donc toutes les lois fiscales et toutes les lois d'emprunt sont comprises dans le privilège.

Quant aux lois entraînant des dépenses, elles ne sont pas toutes lois de finances, les dépenses peuvent être réalisées par les divers départements ministériels : Guerre, Air, Marine, etc... Les lois de finances faisant partie du domaine de la priorité sont toutes celles qui mettent en jeu le ministère des finances : I° la loi annuelle de

Source : BIU Cujas

finances 2° les douzièmes provisoires, 3° les crédits additionnels (en forme ou non de "collectifs") 4° la loi des comptes.

Portée de la priorité de la Chambre.

Portée de la priorité. Une controverse pas close, porte sur la signification des derniers mots de l'article 8 : "et votées par elle.

Ces mots comportent une double interprétation : ou bien, quand la Chambre a voté le Sénat se saisit de la loi et l'examine, la discute dans la plénitude de ses droits, égaux à ceux de la Chambre, sauf dans l'ordre chronologique des discussions, ou bien au contraire, le Sénat, libre d'accepter ou de rejeter les dispositions "votées" par la Chambre des députés, ne pourrait adopter une disposition différente de celle de la Chambre, car si cette disposition est différente, elle n'a pas été votée par la Chambre.

Gambetta a soutenu la thèse défavorable au Sénat. Il insistait sur les mots "et votées par elle " S'il n'y avait qu'un ordre chronologique, on aurait dit seulement "présentées."

Mais Wallon, le père de la Constitution a objecté que s'il n'y avait pas eu les mots "et votées par elle" le gouvernement aurait pu "présenter" le budget à la Chambre et le porter incontinent au Sénat.

En pratique, domine le système du dernier mot alternatif.

En ce qui concerne les dépenses, le Sénat peut les réduire, non les augmenter.

En ce qui concerne les recettes, il ne peut pas empirer la situation budgétaire : il peut imposer un surcroit fiscal, en opérant des réductions sur d'autres impôts. Il peut imposer une réduction, à condition de trouver des compensations dans d'autres recettes.

Ces solutions ne sont pas complètement satisfaisantes pour l'esprit. En réalité, la procédure budgétaire fonctionne sans trop de frottements.

Gambetta ne voulait laisser au Sénat qu'un simple droit de veto. La Chambre Haute aurait pu s'opposer une seule fois à la volonté de la Chambre et s'incliner, si la Chambre persistait dans cette volonté.

C'est la règle introduite en Angleterre par le veto bill de 1911. La Chambre des Lords avait rejeté le "budget du peuple" de Lloyd George 1909-1910.

La Chambre des Communes fut dissoute. Lloyd George retrouva sa majorité, menaça la Chambre Haute d'une fournée de Lords, et celle-ci préféra adopter.

Source : BIU Cujas

le 28 Avril 1910, le budget de 1910. En 1911, les Lords devront sous la même menace voter le veto bill, qui leur laisse tout juste le droit de rejeter en bloc une loi de finances. La loi est de finances, si le speaker des Communes la déclare telle. Si la Chambre des Lords laisse passer un mois, son droit est épuisé.

Chapitre II.-

LE DOGME BUDGETAIRE.

Introduction.

Vue d'ensemble sur le dogme budgétaire, son objet, ses règles

Dans son discours à la Chambre le 21 Décembre 1938, M. François Piétri disait :"L'immense erreur des dernières années a été de perdre par faiblesse d'abord, par système ensuite, le respect essentiel du dogme budgétaire."

Eléments importants du dogme budgétaire.

Quels sont donc les éléments de ce dogme auquel un des esprits les plus avertis de ce temps, attache une telle importance?

La doctrine budgétaire s'exprime en des termes, qui prennent parfois un aspect rébarbatif, une allure mystérieuse et hermétique. En réalité, il s'agit tout simplement de quelques maximes de bon sens élémentaire, qui se ramènent en somme à cette formule : le budget doit être clair, honnête, sincère.

Le budget doit être clair. La règle de l'unité de document.

D'abord il doit être clair. A cette maxime de la clarté budgétaire, se rattache la règle de l'unité du document budgétaire. Toutes les recettes et toutes les dépenses à la charge du contribuable doivent être présentées dansun seul document. Il faut qu'au premier coup d'oeil on sache quelle est la situation du pays. Ceci serait impossible si la matière était dispersée entre des documents de quelque espèce qu'ils soient : budget extraordinaire, budgets

Source : BIU Cujas

annexes, budgets sur ressources spéciales, offices etc...

Le principe de l'unité de caisse et l'unité de comptabilité

Au principe de la clarté budgétaire se rattache aussi le principe de l'unité de caisse, avec sa conséquence l'unité de comptabilité. Toutes les recettes fiscales de l'Etat doivent entrer dans la caisse unique de l'Etat. Ensuite, à titre de dépenses, elles en sortent pour les divers services publics. Il ne doit pas y avoir des impôts affectés spécialement à un service public et perçus par ce service.

L'universalité du budget

Le principe de clarté exige en outre, l'universalité. Il va de soi que pour être clair le budget doit contenir la totalité des recettes et la totalité des dépenses.

Budget brut et budget net

Il ne faut rien dissimuler au pays, au Parlement, au juge des comptes. L'universalité a pour conséquence par exemple, la règle du budget brut, qui s'oppose à l'idée de budget net. Cela veut dire que pour un impôt par exemple, il ne saurait suffire d'inscrire au budget ce qui reste net pour l'Etat, toutes dépenses de perception de l'impôt une fois payées. Il faut inscrire aux recettes le produit brut de ce qui a été exigé des contribuables et aux dépenses, les frais qui ont exposés pour faire rentrer ce produit brut. Ce n'est qu'à cette condition que l'on verra avec clarté si un impôt mérite d'être conservé. S'il réclamait en effet des frais hors de proportion avec leur produit net, il faudrait les abandonner. Dans un de ses récents discours M. Paul Reynaud a déclaré la guerre aux impôts non bénéficiaires.

Le budget doit être sincère

La sincérité budgétaire exige que les prévisions soient sérieuses et notamment que les dépenses normales soient couvertes par les recettes normales: c'est la règle de l'équilibre.

Les principes budgétaires

Enfin la loyauté budgétaire exige le sérieux des prévisions et des autorisations:

a) Tout d'abord, on ne prévoit pas le passé mais l'avenir. Le budget doit être antérieur à l'exercice auquel il s'applique. Si on commence l'année sans budget ou avec des budgets provisoires et échelonnés, le désordre s'ensuit.

b) on ne peut pas prévoir pour un avenir trop lointain, ou indéfini. D'où le principe de l'annualité du budget.

c) en troisième lieu, il faut de bien graves motifs pour croire qu'un impôt va tout d'un coup rapporter dans l'avenir immédiat plus qu'il n'a rapporté dans le passé immédiat connu. C'est la règle de la pénultième.

d) enfin le sérieux des autorisations exige qu'elles soient spécialisées. Chacun sait que si le

Source : BIU Cujas

parlement donnait seulement au gouvernement l'autorisation de dépenser 80 milliards comme il l'entendrait, il n'y aurait pas à proprement parler, autorisation. C'est le principe de la spécialité:

Les articles de credo budgétaire classique contre lesquels il a été le plus souvent et le plus gravement péché au cours de ces dernières années, sont l'unité et la sincérité. (équilibre)

Il est évident que tous ces préceptes sont solidaires les uns des autres. On peut dire, par exemple, que le budget doit contenir la liste exacte et complète de toutes les recettes et de toutes les dépenses (règle de l'universalité), de telle sorte que par un coup d'oeil sur un document unique (unité du budget), il soit facile de se rendre compte immédiatement de la situation de l'Etat.

Ces principes budgétaires sont donc bien simples comme les fameuses maximes du Baron Louis :

Le budget doit être préalable pour être réfléchi. Il doit être universel pour être sincère. Il doit être unique pour être clair. Il doit être équilibré pour n'être ruineux. Il doit être annuel, spécialisé, pour être contrôlé.

Ce sont des règles sans prétention. Elles sont sorties sans douleur des leçons de l'expérience Elles se sont vengées chaque fois que de prétendus "réalistes" qui n'étaient que des primaires, ont prétendu les mépriser.

Section I.-

L'unité budgétaire, condition de clarté.

Définition.

Définition.: La règle de l'unité budgétaire signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent figurer sur un document unique, dans un seul texte, faisant l'objet d'un seul vote d'ensemble des Chambres, d'une seule promulgation et d'une seule publication par le chef de l'Etat.

Motif de la règle.

Il s'agit de l'unité du document budgétaire. Motif : Il faut que la situation financière de l'Etat apparaisse du premier abord en toute clarté. La clarté est la condition essentielle de la santé financière. On recherche l'obscurité pour y commettre

Source : BIU Cujas

des attentats aux règles de fond des finances publiques et notamment à la règle d'or de l'équilibre. On cherche à se tromper soi-même, à tromper les contribuables, l'opinion en même temps. La règle de l'unité est un règle de forme, qui est nécessaire à l'observation et au respect des règles de fond.

On est assez facilement porté, lorsqu'on se trouve en présence de la simple affirmation doctrinale de ce principe de l'unité budgétaire, d'en méconnaître l'importance. C'est de la comptabilité, c'est de la forme. Son importance apparaît grâce aux manquements dont il souffre et grâce aux conséquences désastreuses qui découlent de ces manquements.

Dépenses et recettes dans le même document. A plusieurs reprises au cours de notre histoire, il y a eu une certaine dualité matérielle des documents budgétaires, sans cependant qu'il y ait eu pluralité de budgets. Cette infraction secondaire consistait dans ce fait qu'il y avait une loi des recettes et une loi des dépenses, qui étaient promulguées et publiées séparément et quelquefois à plusieurs jours ou même plusieurs mois d'intervalle. (Dépenses de 1885, loi du 29 Décembre 1884, recettes : 21 Mars 1885. Dépenses de 1924 : loi du 30 juin 1923, recettes de 1924 : Loi du 28 Décembre 1923) Aujourd'hui le budget général est voté, promulgué, publié en un seul document pour les recettes et les dépenses. Mais il y a infraction beaucoup plus grave à l'unité par la pluralité des budgets.

L'unité budgétaire dans la tradition classique.

L'unité dans la tradition classique. Tous les grands financiers classiques ont été fidèles à la doctrine de l'unité.

Le Baron Louis disait en 1818 : "Il faut que l'administration des finances soit pour ainsi dire tellement transparente que chaque contribuable puisse en quelque sorte la juger comme ses propres affaires et observer la marche de sa taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée."

C'est par sa lutte pour la conquête de l'unité budgétaire que M. Thiers, sous le Second Empire, a commencé d'acquérir une grande autorité et c'est en ne cédant pas que le Second empire a marché à sa ruine.

Léon Say (Le budget devant les Chambres, Revue des Deux Mondes 15 Janvier 1885) écrivait :"Il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument, dont on puisse apprécier l'ordonnance et saisir d'un coup les grandes lignes."

Ministre des Finances de 1887 à 1892, Rouvier

Source : BIU Cujas

travailla à l'unité du budget en supprimant les dépenses extraordinaires.

Dédain des partis avancés pour l'unité budgétaire.

Dédain des partis dits avancés pour l'unité budgétaire. La situation des esprits au cours de ces dernières années avait subi un renversement à peu près complet : de tout temps il y avait eu des manquements aux dogmes budgétaires, mais en les violant on les reconnaissait. On devait aboutir à la conclusion fatale; ces dogmes seraient faux. On disait naguère d'un budget suivant les normes classiques " "c'est un budget de cuisinière." En 1937, les détracteurs de l'orthodoxie financière ont qualifié le budget présenté par M. Georges Bonnet de "budget de petit épicier". Le destin des métaphores est de masquer l'inanité des raisons.

Le retour à l'unité budgétaire.

Retour à l'unité : 1938-1939. C'est avec de pareilles doctrines qu'on est arrivé à cet état de choses qui se caractérise par l'existence des offices.

Déjà dans son rapport précédant le décret du 2 Mai 1938, le gouvernement avait tiré la sonnette d'alarme " La multiplicité des comptes risquerait de cacher au pays sa situation véritable et, ajournant l'effort d'assainissement à accomplir, aggraverait les mesures inéluctables de redressement. Simple, clair et sincère, tel est le budget que chacun doit pouvoir aujourd'hui, grâce aux améliorations apportées depuis plusieurs années au mécanisme de notre comptabilité, suivre pas à pas son éxécution. Ce sont ces qualités que nous voulons lui donner en répudiant tout recours à l'apparence ou à l'illusion. Ainsi à chaque instant, la nation pourra mesurer les résultats de l'effort qu'elle s'impose. (Doc. parl. ch. N° 4667.)

Aussi le gouvernement, dans son rapport précédant le décret du 20 mars 1939 (Officiel 3677) pouvait-il écrire :"L'effort entrepris par le gouvernement pour mener à bien le redressement financier, suppose qu'il soit fait retour aux principes fondamentaux de clarté et de sincérité, dans les recett et les dépenses de l'Etat. c'est pour ce motif que l comité de réorganisation administrative s'est préoccupé de mettre fin aux trop nombreuses infractions aux règles de l'unité et de l'universalité budgétaire qu'avaient consacrées les pratiques de ces dernières années. " On va préciser d'ailleurs dans la suite, la portée et les conséquences de ce mea culpa.

La tentation des manque-

La tentation des manquements. Le principe de l'unité budgétaire est un de ceux qui sont le plus

Source : BIU Cujas

ments au principe de l'unité budgétaire.

difficile à défendre, précisément parce qu'ils ne concernent que la forme et la clarté.

On peut dire qu'un budget général avec, à côté un budget extraordinaire ou des comptes spéciaux, n'est pas nécessairement obscur. La preuve en est, pourrait-on dire, que Léon Say lui même, un de ceux qui ont affirmé avec le plus de force le principe de l'unité budgétaire, a défendu l'existence d'un budget extraordinaire.

Mais il faut ajouter que Léon Say a toujours reconnu ses torts : c'est de lui que M. Thiers, qui pensait que la première qualité du ministre des finances, c'est la férocité, disait qu'il était un ministre bon, mais pas féroce.

Léon Say a toujours dit que, si le principe d'un budget extraordinaire rompant l'unité budgétaire n'est pas en lui-même condamnable, il est toujours dangereux. Le manquement au principe a une tendance à l'expansion, c'est un germe à développement.

La violation du principe ouvre une voie dangereuse dans laquelle il est difficile de s'arrêter. Les hommes ne sont, ni bons, ni forts : ils ne peuvent pas dire, lorsqu'ils s'engagent sur la pente glissante : "Je m'arrêterai là." Léon Say citait souvent ce proverbe : Pour ne pas tomber de cheval, le plussûr est encore de ne pas y monter." On pourrait ajouter que le meilleur moyen d'éviter les abus des budgets extraordinaires, c'est d'en condamner d'abord le principe.

Danger des infractions au principe de l'unité budgétaire.

Danger des infractions au principe de l'unité.

Le danger des infractions au principe de l'unité c'est 1° qu'elles se multiplient (c'est ce qui s'est produit en 1937) 2° que le budget spécial ne tarde pas à devenir un budget occulte. 3° que ce budget occulte soit soumis à l'arbitraire du gouvernement, qu'il soit le prétexte de distribution de prébendes et de gaspillage. 4° Enfin, un des plus graves inconvénients de la pluralité des budgets a été mis en lumière par Léon Say, dans son discours au Sénat du 19 Décembre 1882 :" Lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire, voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire, qui allège son compagnon."

On est gêné pour faire l'équilibre du budget général, qui s'alimente avec l'impôt, alors, la tentation est forte de passer les dépenses indispensables, nécessaires, ou simplement utiles, dans le budget extraordinaire, qui s'alimente le plus souvent avec l'emprunt. C'est ainsi que la dette pu-

Source : BIU Cujas

blique s'hypertrophie, et qu'on s'achemine vers la catastrophe financière.

Cependant, les abus accumulés au cours de longues années peuvent amener des situations telles qu'il soit quasiment impossible de revenir tout d'un coup à la pureté intégrale des principes. Ainsi les libéraux les plus résolus n'oseraient pas demander le renversement immédiat, général, absolu, de toutes les barrières. C'est à une conclusion toute relative qu'arrive le gouvernement dans son rapport précédant le décret sur les offices du 24 mars 1939 " Sans doute le principe de l'unité ne peut-il conduire à réincorporer dansle budget général, tous les services à caractère industriel, commercial ou agricole, que l'Etat a été amené à créer au fur et à mesure que s'étendait le champ de ses attributions économiques. De même, il convient de maintenir à certains établissements publics l'autonomie, qui correspond à leur mission traditionnelle, ou au voeu de leurs fondateurs. Enfin, on doit admettre que la formule de l'établissement public est celle qui convient le mieux dans certaines circonstances à la défense des intérêts professionnels ou à certains buts culturels ou artistiques. Dans tous les cas où l'une ou l'autre de ces conditions ne se trouve pas strictement remplie, le comité estime que les services doivent être réincorpérés dans le cadre du budget général."

Motifsde la multiplication des infractions à la règle de l'unité budgétaire.

Pourquoi les infractions à l'unité budgétaire se sont-elles multipliées ? . Les motifs sont divers : 1° Abandon général des principes, 2° - Accroissement énorme des masses budgétaires, accroissement que les responsables ont voulu masquer. 3° Enfin, la grande source des infractions à l'unité c'est l'étatisme croissant, l'envahissement constant et progressif de l'Etat dans les domaines divers de l'activité industrielle. Lorsque l'Etat était juge et gendarme, il suffisait d'un seul budget. Mais à mesure qu'il a envahi les domaines divers de l'activité industrielle, il a voulu pour chaque branche un compte spécial, un budget propre à cette branche, etc...

Conséquences de l'unité du budget.

L'unité de caisse.

Conséquences de l'unité du budget : l'unité de caisse ou non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Il est nécessaire ici pour la clarté de nos explications, de mettre en garde contre certaines erreurs : nous rencontrerons bientôt le principe de la spécialité des crédits : il signifie que si le Parlement l' a autorisé à dépenser une somme d'un chiffre déterminé de francs pour une

Source : BIU Cujas

dépense nettement indiquée, le gouvernement ne peut employer cette somme à un objet différent. Ainsi pour 1939, à la Justice il est ouvert pour le personnel du Conseil d'Etat une somme de 9.908.259 Frs, tandis que pour la Cour de cassation il n'est ouvert qu'un crédit de 7.692.701 francs. Le gouvernement ne pourrait pas enlever un million au Conseil d'Etat pour le reporter sur la Cour de cassation. Les virements de chapitre à chapitre sont interdits.

C'est dans un autre ordre d'idées que nous trouvons le principe de la non spécialisation des recettes. En principe, le produit d'un impôt ne peut être affecté juridiquement à une dépense déterminée. Toutes les recettes tombent dans une caisse commune, quelle qu'en soit l'origine, et en ressortent sous forme d'espèces, qui ne portent également aucune marque d'origine.

Cette règle est fondée sur des motifs d'ordre de clarté, mais aussi d'économie. Si un organisme se voit en effet, attribuer des ressources au-delà de ses besoins, il lui sera facile de mettre les besoins à la hauteur des ressources, c'est à dire de dépenser largement.

On comprend que le fait, pour un office, d'avoir des ressources affectées, des ressources à lui, augmente son autonomie de fait. Qui a ce qu'il faut n'a besoin de personne. Et, si, comme cela existe couramment, l'affectation a un caractère de permanence, l'autonomie est augmentée. S'il y a des abus, eux aussi se trouveront singulièrement stabilisés. On n'a pas besoin de se perfectionner, pas même de se surveiller, les impôts rentreront.

Au contraire, avec le système de l'unité de caisse, c'est chaque année que l'Office devra demander des crédits, justifier la dépense, en démontrer la légitimité persistante. Il ya des dépenses qui sont légitimes à un moment donné, et que l'expérience vient démontrer inutiles.

Il ne faut pas faire varier les dépenses d'après les recettes, mais d'après les besoins.

Exemple de non spécialisation des recettes.

La non spécialisation des recettes, leur non affectation à un service déterminé a été étudiée de nouveau à propos de la doctrine fiscale. Cependant donnons ici quelques exemples.

Récemment et à plusieurs reprises a été considérablement élevé l'impôt sur l'essence, et on a justifié cette élévation anormale en disant que les automobiles usent les routes, et qu'elles doivent par conséquent supporter leur entretien. Cependant, les repré-

Source : BIU Cujas

sentants de l'industrie automobile prétendent que le produit de l'impôt sur l'essence est loin d'être consacré entièrement à l'entretien des routes. C'est qu'en effet, il y a, au sens vulgaire, une affectation, une affectation d'intention, de prétexte, mais non une affectation juridique de cette recette à cette dépense. L'impôt sur l'essence tombe dans la caisse commune et le produit en est employé conformément aux indications budgétaires générales.

Exemple d'affectation constitutionnelle.

A l'inverse, considérons la Caisse autonome de gestion des bons de la Défense Nationale, d'amortissement de la dette publique et de gestion des services industriels du tabac et des allumettes. Cette caisse a été créée par la loi constitutionnelle du 10 août 1926 qui lui a affecté trois catégories de recettes : I° le produit du monopole des tabacs et des allumettes, 2° le produit des droits de succession 3° le produit de la taxe à la première mutation. C'est donc là une affectation constitutionnelle, et il faudrait une décision de l'Assemblée nationale, réunie à Versailles pour la changer.

Exemples d'affectation spéciale.

A côté, nous avons nombre d'affectations spéciales et qui sont utilisées en dehors du contrôle parlementaire : ces recettes sont des taxes spéciales ou des majorations de taxes existantes. On peut citer notamment :

Prélèvement sur le pari-mutuel et sur les jeux affectés à des subventions de tous ordres : oeuvres de bienfaisance, caisse de crédit aux départements et aux communes (148 millions). Taxes additionnelles sur les vins, bières etc..... affectées aux allocations familiales dans l'agriculture. (35 millions) Taxe additionnelle sur les ventes de coupes de bois, affectée à la révalorisation des produits forestiers (7 millions5). Taxes spéciales sur le coton le manioc, le café, affectées à l'encouragement de ces cultures (91 millions). Taxe sur les essences et pétroles, affectée à l'Office national (18 millions) Taxes et surtaxes sur les vins, essences, céréales, etc, affectées à la Régie des alcools (847 millions). Taxes sur le blé affectées à l'Office du blé (I787 millions). Taxes sur les successions, affectées à la Caisse autonome d'amortissement (7500 millions). Taxe de deux francs par hectolitre au profit du Comité national des appellations d'origine des vins et eaux de vie.

Ces recettes, votées par le Parlement, qui servent à alimenter des dépenses hors du budget, sont d'environ 11 milliards.

Les décrets lois du 20

Il faut essayer de voir clair dans l'oeuvre des décrets-lois du 20 Mars 1939. En ce qui concerne

Source : BIU Cujas

mars 1939 concernant l'unité budgétaire.

l'unité budgétaire, nous trouvons deux catégories de dispositions.

1° Un décret sur les offices en général pose des règles tendant à rétablir l'ordre dans cette matière obscure.

2° Un autre décret supprime une série d'offices (En fait enlève à une série de services le caractère d'offices, en les laissant subsister comme services ordinaires.)

Définition de l'office :

Voilà déjà de nombreuses années que M. le Président Joseph Caillaux a lancé de la tribune du Luxembourg ce mémorable mot d'ordre : " Balayer les offices. "

L'éminent homme d'Etat a été unanimement applaudi. Il a été peu suivi. Il y a toujours des offices Il y en a même de plus en plus. De temps à autre on en supprime un, mais c'est pour en créer sur le champ, deux ou même davantage. Hier on en comptait 177, le gouvernement en supprime 11. En outre, il impose à ceux qui subsistent une réglementation qui tend à les priver de leur venin.

Définition de l'office.

Mais qu'est-ce donc qu'un office? Tout le monde en parle. Rares sont ceux qui pourraient dire, même approximativement, ce dont il s'agit.

Jamais aucune loi, ni aucun règlement n'a donné la définition officielle de l'office. Aucun texte législatif ou règlementaire n'a, en effet, créé une institution juridique, ainsi qualifiée, dont il pourrait être fait dans la suite, des applications concrètes. C'est la pratique, qui a créé, au hasard sans suite, dans le désordre, une série d'institutions, dont chacune avait son statut particulier. Et c'est cet ensemble d'institutions que, d'après leurs traits communs, on a qualifié offices.

Un office est une branche de service public, à qui a été conférée la personnalité juridique, agrémentée d'un degré variable d'indépendance à l'égard des règles budgétaires, accentuée par certains privilèges contre le contrôle de l'Etat, fortifiée par des dérogations aux règles ordinaires de la comptabilité publique.

Or, dans le dogme budgétaire, les maximes de la comptabilité publique, les règles du contrôle, tendent à la clarté et à l'ordre. A mesure qu'on s'en éloigne, on tombe fatalement dans l'ombre et le désordre. L'ombre et le désordre à leur tour favorisent les abus, les prébendes, le gaspillage, quelquefois les scandales.

La suppression de certains offices.

Au gouvernement, qui s'en est pris à cette

Source : BIU Cujas

végétation malsaine, et à ces fâcheuses excroissances, nous disons de grand coeur :" Bravo"; mais c'est avec encore plus d'entrain que nous crions : "Bis " Nous n'avons encore qu'un tout petit commencement. Il importe de dissiper des erreurs trop courantes. :

I) Supprimer un office, c'est enlever à un service, qui en était pourvu, la personnalité juridique et ses privilèges, mais en laissant subsister le service. En dehors du budget général qui est de 80 milliards, il y a environ 30 milliards, qui sont gérés par des offices. Vous lisez dans votre journal qu'on supprime le dixième des offices. Vous vous dites : "Bonne affaire. C'est donc le dixième de ces 30 milliards qui va être économisé. Vous avez tort.

En effet, le gouvernement a supprimé onze offices, mais il n'a supprimé aucun des services, qui assuraient ces offices. Les services rentrent simplement à leur place normale, dansla hiérarchie du ministère auquel ils appartiennent normalement.

Ainsi est supprimé l'Office National des Combustibles liquides. Mais il reste, avec le même personnel et les mêmes attributions, un service de combustibles liquides. Le directeur de l'Office devient directeur du service au ministère des Travaux Publics. Tous les chefs de divisions, de bureaux, rédacteurs, expéditeurs, garçons, continuent dans le même cadre, leur service antérieur.

Que les amis des arts ne soient nullement émus par les dispositifs du décret du 20 mars 1939 supprimant parmi les Offices "L'école nationale Supérieure des Beaux Arts, le Conservatoire Nationale de Musique et d'Art dramatique." Ces institutions sont déchues de leur titre d'office, elles restent services du ministère de l'Education nationale...

2° Il n'a pas été touché aux offices les plus coûteux. Jetez un coup d'oeil sur la liste des offices supprimés, ou plutôt , rendus à leur condition normale de service. Vous y verrez seulement, en outre de l'office des Combustibles liquides, des établissements d'instruction : Conservatoire, Ecole des Beaux-Arts, Ecole coloniale, Institut de médecine vétérinaire exotique etc...

Mais de l'office du blé, il n'en est pas question. A lui seul cependant il gère près de deux milliards appartenant aux contribuables. Et nous ne sommes pas sûrs que les taxes qu'il prélève pour payer ses innombrables agents, seront considérées comme recettes fiscales tombant dans la caisse commune de l'Etat. C'est que cette institution est plus

Source : BIU Cujas

qu'un office. c'est la forteresse de l'étatisme, la Bastille de l'interventionnisme ruineux, le symbole de l'emprise bolcheviste.

Ce qui a été fait est bien. Nous demandons plus et autre chose.

La réforme des offices.

I) Réforme des offices.

Dans ce domaine, deux innovations : a) suppression de toutes les ressources fiscales affectées. b) principe de contrôle comme pour les autres services.

3°.- Dans la règlementation des offices subsistants, la suppression des impôts affectés ne signifie nullement une décharge pour le contribuable : l'affectation seule cesse, l'impôt, hélas, ne meurt pas. C'est un principe salutaire et essentiel que celui de l'unité de caisse. Toutes les recettes de l'Etat, de quelque nature qu'elles soient, de quelque source qu'elles proviennnent, avec quelque importance qu'elles se présentent, tombent dans une caisse unique, qui est celle de l'Etat. Les espèces qui tombent dans cette énorme tirelire n'en peuvent sortir qu'en vertu d'autorisations régulières, chiffrées préalablement inscrites au budget de l'Etat.

Or, dans le désordre de ces dernières années, cette règle fondamentale avait subi d'innombrables atteintes. Les prélèvements sur le pari mutuel forment une cagnotte à la disposition du gouvernement pour les oeuvres d'assistance ou d'hygiène. 18 millions de taxes sur l'essence allaient à l'office des combustibles liquides. 1.800.000 à l'Office du blé.

Avantages de la réforme des offices.

Désormais, toutes ces sommes se confondront dans le bas de laine percé de l'Etat. N'allez pas croire cependant que ces diverses institutions vont se trouver, si j'ose dire, sur le pavé. Non. Seulement elles seront alimentées par des crédits sur la caisse commune. C'est plus régulier, c'est plus dans l'ordre, c'est une mesure, que j'aurais prise moi-même depuis longtemps, si elle avait été dans ma compétence, mais ce n'est pas cela qui rendra plus légère votre feuille d'impôts.

Or, toutes ces affectations spéciales viennent d'être supprimées par l'art. 2 du décret du 20 mars 1939 ainsi conçu :"Sous réserve des dispositions de la loi constitutionnelle de 10 août 1926, les recettes à caractère fiscal, actuellement attribuées aux offices, établissements publics, services autonomes et fonds spéciaux, sont portées en recette au budget général à dater du 1er Janvier 1939 et cessent de recevoir toute affectation spéciale. Les recettes pourront être compensées par une subvention ou un

Source : BIU Cujas

versement de l'Etat."

Art. 3 : "Des décrets rendus sous le contreseing du ministre des finances réintégreront dans évaluation des voies et moyens du budget général, produit des droits visés à l'al. Ier du précédent article et ouvriront les crédits nécessaires à l'attribution des subventions visés par le deuxième alinéa."

Que l'on remarque dès maintenant, par conséquent, que l'Economie peut se chiffrer à un très bas prix. L'argent, au lieu de tomber dans la caisse de l'organisme, va tomber dans la caisse de l'Etat, qui le rendra à l'organisme sous forme de subventions ou de versements.

Cependant, l'ordre, la règle, ont des vertus en eux-mêmes, ainsi que l'indique le gouvernement dans le rapport précédant le décret :"Bien qu'elle ait moins retenu l'attention du grand public, que la recente prolifération d'offices, la multiplication des recettes à caractère fiscal, légalement affectées à certains objets, présente, au point de vue de la saine gestion financière, des inconvénients presque aussi graves. En effet, lorsque les recettes de cette nature sont affectées à un office, elle ont souvent pour conséquence d'augmenter de façon considérable son autonomie de fait, lorsqu'elles sont affectées a certains services non dotés de la personnalité administrative, elles aboutissent en quelque sorte à des abus.

Il n'est nullement indifférant pour l'Etat d'encaisser une recette, dont le principe a été voté à titre permanent, et d'inscrire au budget une subvention en contre-partie même la recette et la depense seraient-elles au début, d'égal montant, plutôt que d'affecter une fois pour toutes une recette d'une certaine nature à une certaine catégorie de dépenses. En effet, dans la première hypothèse, la matière imposable qui détermine la recette et les besoins qui conditionnent la dépense, évolueront par la suite suivant leurs lois propres, qui peuvent être fort différentes, et le Parlement sera appelé chaque année à déterminer librement le montant de la dépense que l'Etat doit assumer : il pourra ainsi périodiquement remettre en cause soit le montant du concours financier qu'il accorde à certains établissements publics, et par là même affermir sur eux son contrôle, soit le principe de certaines dépenses, dont l'utilité peut n'être pas constante. Au contraire, le second système a pour effet de faire varier le montant des crédits, non d'après les besoins réels des services

Source : BIU Cujas

intéressés mais d'après le montant des recettes effectuées.

ntrôle fi-
ancier des
tablissements
ont l'auto-
omie est
aintenue.

Plusieurs des budgets spéciaux, en dehors du budget général, échappaient jusqu'ici aux inspections des agents de l'Etat. Il en résultait un désordre que l'on devine. Mais le décret sur les Offices met fin à cet abus, dont on imagine les conséquences ruineuses, c'étaient des distributions de prébendes et de facilités.

On lit dans le rapport précédant le décret : "Dans un autre ordre d'idées, la gestion des organismes, dont l'autonomie sera maintenue, doit être aussi souple, aussi peu formaliste que possible. C'est pour répondre à cette préoccupation que le comité estime nécessaire de décentraliser dans de nombreux cas, le contrôle financier. Le ministre des finances délèguera ses pouvoirs de tutelle aux contrôleurs financiers placés auprès de chaque établissement.

ontrôle des
ssociations
u fondations
econnues d'u-
ilité publi-
ue, bénéfi-
iant du con-
ours finan-
ier de l'Etat.

Enfin, une dernière mesure de contrôle a paru nécessaire au comité : dans le même moment, en effet, où se renforçait le contrôle des offices, d'autres modes de gestion des services publics ont été imaginés, qui devaient leur permettre tout à la fois de bénéficier du concours financier de l'Etat et d'échapper aux règles tutélaires de la comptabilité publique. C'est ainsi que depuis plusieurs années, comme l'a d'ailleurs signalé la Cour des Comptes dans ses derniers rapports publics, se sont multipliées des association ou fondatinns reconnues d'utilité publique, dont la majeure partie des ressources est fournie par l'Etat. Il est apparu nécessaire de soumettre ces organismes, qui conserveront néanmoins leur caractère juridique d'établissements privés, au contrôle de l'inspection des finances, et de la Cour des Comptes. Ces mesures conduiront à une meilleure gestion des services de l'Etat. C'est pourquoi nous avons l'honneur de soumettre à votre signature les deux projets de décrets ci-joint."

Afin d'arrêter la continuation de ces abus, le décret-loi prend les dispositions suivantes:

Art. 4 : Le ministre des finances peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de contrôle et d'approbation aux contrôleurs financiers, placés auprès des offices et établissments publics, dépendant de l'Etat."

Art. 5 : "Les associations, ainsi que les fondations reconnues d'utilité publique, dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat, sont soumises aux vérifications de l'inspection générale des finances et au contrôle de la Cour des Comptes."

Source : BIU Cujas

(Sur toute cette question des offices Voir. coups de hache, par Joseph Barthélémy, dans la Revue de Paris, 15 Avril 1939)

Les manquements actuels à la règle de l'unité budgétaire.

Les manquements actuels à l'unité budgétaire.

Nous sommes, en réalité, fort loin en France de la règle de l'unité budgétaire.

Le budget général ou ordinaire.

I° Budget général. Il y a un budget, qui est qualifié de général. C'est celui qui est voté solennellemnt par les Chambres dans la session de Novembre. Il s'élevait pour 1939 à 66 milliards 66.388.000 de recettes en 1939 et à peu près autant de dépenses. Mais comme il y a environ 30 milliards de dépenses en dehors de ce chiffre on peut dire que l'unité budgétaire subit une infraction de 30 %.

Pour 1940, le budget des services civils, qui fait figure de budget ordinaire, est d'environ 80 milliards quoique ne contenant aucune dépense militaire, même les dépenses militaires ordinaires du temps normal. (mais il contient 15 milliards d'allocations aux familles des mobilisés et 5 milliards de dépenses pour les évacuations.)

En dehors de ce budget à figure d'ordinaire, de 80 milliards, il y a plus de 300 milliards de dépenses extraordinaires.

Le budget extraordinaire.

2° Budget extraordinaire pour 1939. A plusieurs reprises, il y a eu dans notre histoire des budgets extraordinaires. Le plus remarquable a été , au lendemain de la guerre 1914-1918, le budget des dépenses recouvrables. Ce budget portait comme dépense la réparation des régions dévastées et comme recettes, les sommes que l'Allemagne devait verser à la France comme indemnité des dommages causés dans pays envahis. Les dépenses ont été certaines, les recettes beaucoup moins.

En 1939, il restait un budget extraordinaire qualifié : "Compte des investissements en capital", qui comprenait surtout des travaux intéressant la défense nationale et qui s'élevait en dépenses à 27.395 millions et en recettes à une somme équivalente, provenant d'emprunts contractés par la Caisse autonome de la défense nationale, pour les dépenses militaires et par le Crédit national pour les dépenses civiles.

En 1940, les dépenses militaires sont hors budget et non votées. Il n'y a donc pas un budget extraordinaire. Mais la loi de finances, dan son article 50, abroge le décret-loi du Ier Septembre 1939, instituant un fonds de solidarité nationale.

D'autre part, le compte des investissements en capital est supprimé.

Source : BIU Cujas

2° Budgets annexes

Les budgets annexes. Les budgets annexes sont des budgets, qui présentent cette particularité qu'ils s'appliquent à des services effectuant des recettes (donc industriels et commerciaux) et qu'on y rapproche les recettes des dépenses pour faire ressortir un déficit ou un excédent. On ne pourrait imaginer un budget annexe pour l'enseignement primaire, qui n'a pas de recettes. On imagine très bien, au contraire, que le service des postes soit l'objet d'un budget annexe. Les budgets annexes rattachés pour ordre, au budget général, sont, actuellement, au nombre de sept : Radiodiffusion, les Monnaies et Médailles, l'Imprimerie nationale, la Légion d'Honneur, l'Ecole centrale des Arts et Manufactures, les Postes, télégraphes et téléphones, et la Caisse nationale d'épargne. Les budgets de ces sept établissements s'élèvent, en 1940, à la somme totale de 9.821.662.963. (Journal Officiel, Ier Janvier 1940 P. 44.)

L'institution des budgets annexes n'est aucunement justifiée. Tous ces services devraient figurer dans le budget général. Il suffirait, pour connaître le rendement, d'un compte administratif, joint au budget.

Institution à recettes affectées. 4° une poussière d'institutions à recettes affectées. Sont votés en recettes par le Parlement, un certain nombre de crédits, qui ont reçu, contrairement à la règle de l'unité budgétaire, des affectations spéciales et qui sont utilisés hors du contrôle règlementaire. Ces recettes sont, en général, des taxes spéciales ou des majorations de taxes existantes. Le type en est la cagnotte, que le gouvernement se constitue par les prélèvements sur le pari mutuel.

Les offices. 5° Les offices. Il y a enfin, non seulement hors budget, mais encore échappant au contrôle parlementaire, un certain nombre de services industriels ou commerciaux, devenus services publics, érigés en offices ou assurés par des sociétés nationales qui, en grand nombre, reçoivent du budget général des subventions, lesquelles se fondent dans leur propre budget.

Ce sont les nombreux offices publics, la Société Nationale des Chemins de fer, la Compagnie général transatlantique, Air-France, etc...

Ces budgets indépendants s'élèveraient, d'après les appréciations de M. André Thiers (Journal des Finances, mars 1939) à environ 30 milliards.

La France aurait ainsi une trentaine de budgets et dépenserait (145 milliards, à quoi viendraient

Source : BIU Cujas

s'ajouter les dépenses des départements et des communes.

La turquification du budget français. Nous ne sommes donc plus en droit de critiquer la Turquie d'avant guerre, où la tendance était de créer des budgets à tiroirs et d'affecter à peu près toutes les recettes à des dépenses déterminées. Nous avons nous-mêmes turquifié le système financier, dont elle avait hérité de l'Empire ottoman.

Retour à l'unité budgétaire suppression d'offices.

Retour à l'unité budgétaire par les décrets du 20 mars 1939. Un décret de cette date supprime onze offices, c'est-à-dire enlève à onze services le caractère d'offices, en laissant subsister lesdits services.

Perdent ainsi la personnalité civile et le caractère d'office, l'Office national de la propriété industrielle, qui devient un service du ministère du Commerce, les ports autonomes, à qui le législateur avait jadis donné une certaine autonomie, mais, qui, depuis 1937, étaient gérés par un Conseil d'administration, où les fonctionnaires étaient en majorité. L'office national des Combustibles liquides, qui devient un service rattaché, et enfin, un certain nombre d'établissements d'instruction, qui s'étaient fait donner la personnalité civile, dans le dessein de provoquer des libéralités.

Le service subsistant, l'économie immédiatement réalisée, est évidemment infime. Mais la simplification est appréciable. Il n'y a plus de conseil d'administration, plus de personnel autonome, plus de comptabilité spéciale, etc....

En quoi consiste une suppression d'office.

Il importe de bien voir en quoi consiste une suppression d'office. Ce n'est pas la suppression du service assuré par l'office, ni des dépenses qu'exigeait le fonctionnement de ce service. C'est simplement le mode d'administration du service, qui se trouve modifié. Les fonctionnaires restent les mêmes, en même nombre, mais ils redépendent de nouveau directement du ministère compétent, au lieu d'en dépendre médiatement, avec l'intermédiaire de l'office. La suppression comme office du Conservatoire ou de l'Ecole des Beaux-arts, ne compromet en rien la formation de nos futurs artistes. C'est un retour aux méthodes d'économie, ce n'est pas la réalisation d'économies.

D'ailleurs, le geste de suppression des offices est un geste symbolique, dont nous apprécions le prix. Il eût été plus intéressant de supprimer purement et simplement certains offices ruraux, comme l'Office du blé. Pour celui-là, on aurait pu réaliser

Source : BIU Cujas

une véritable suppression, sans se borner à un transfert direct au ministère de l'agriculture.

Il faut bien tenir compte de ce fait que le principe de l'unité, strictement appliqué, empêche de se rendre compte de ce que rapporte un service qui fait des recettes. Il faut rapprocher les recettes des dépenses et on se rend compte alors de la qualité de la gestion de ce service. Par exemple, pour le service des Postes, des chemins de fer, il est bon de rapprocher les recettes des dépenses. Mais il y a toujours des dépenses (pensions du personnel), qui figurent au budget général. D'autre part, il est d'usage de ne pas tenir compte de la rémunération et de l'amortissement du capital.

L'unité budgétaire reste un idéal, mais ne peut être intégralement réalisé.

On ne peut pas supprimer tous les budgets spéciaux. La caisse autonome de gestion, dite d'amortissement, ne peut fonctionner sans autonomie. La Caisse de la Défense nationale a cet avantage que, par sa seule forme, elle encourage les dons. Tel citoyen qui ne donnerait pas directement mille francs à l'Etat, donnera 100.000 Fs à la Caisse autonome. C'est un fait surprenant peut-être mais un fait, dont l'expérience montre la permanence, la généralité, la répétition constante.

D'autre part, il y a des services, à caractère industriel, commercial, agricole, qui doivent conserver le caractère d'office. Je suis persuadé, pour ma part, que l'Etat a débordé sa mission, sur ce domaine. Mais il est évident qu'il ne s'agit plus là d'une simple question budgétaire, mais d'une question de politique générale, de la plus haute politique générale, et le Comité de la Hache, n'a pas cru qu'il était de sa mission d'entrer dans ce domaine.

Comment réaliser des économies.

Les décrets du 20 mars 1939 constituent une intéressante préface aux économies. Mais aucunement des économies.

On atteindra ce but : 1° en renonçant à faire remplir par l'Etat des missions, qui ne lui appartiennent pas, 2° en renonçant à la ruineuse démagogie, 3° en remettant la France au travail. Il y a trop de retraites données à des gens, qui peuvent encore travailler, et cela du haut en bas de l'échelle. A 60 ans, on pourrait continuer à être préfet ou ambassadeur. 4° en permettant des cumuls. Il est meilleur marché de payer des salaires d'appoint, que des salaires complets.

Source : BIU Cujas

L'unité budgétaire en temps de guerre.

L'unité budgétaire en temps de guerre.

La guerre est une très dure épreuve pour les principes financiers, notamment le principe de l'équilibre. Cependant, les problèmes financiers présentent, en temps de guerre, une importance encore plus capitale qu'en temps de paix, puisque la guerre moderne exige d'immenses ressources. Mais les données du problème ne sont pas les mêmes qu'en temps de paix .

En temps de paix, le souci primordial est d'ajuster les dépenses de l'Etat à ses ressources ordinaires. En temps de guerre, il s'agit avant tout de trouver les sommes massives indispensables pour sauver la vie du pays.

L'énormité des dépenses de guerre.

Il faut insister sur l'énormité des dépenses extraordinaires, qui sont les dépenses de guerre. Pour l'année 1939, les dépenses de l'Etat (de l'Etat seul, sans parler des collectivités locales et de la caisse d'amortissement) étaient évaluées à plus de cent milliards. Le budget ordinaire (celui qui fait l'objet de la règle de l'unité) était évalué à 66 milliards et demi, couverts par les recettes normales de l'Etat. A côté, il y avait des dépenses extraordinaires, la plupart de défense nationale, s'élevant à 36 milliards et couverts par l'emprunt. La guerre ayant éclaté, ces dépenses ont gonflé dans des proportions, dont on peut se faire une idée, si l'on songe que, le 3 Septembre, le Parlement a ouvert 69 milliards de crédit. Il a été, en outre, ouvert 55 milliards de dépenses militaires pour les trois premiers mois de 1940, plus 250 milliards d'engagements éventuels pour l'ensemble de l'exercice de 1940.

M. Paul Reynaud a dit que serait bien hardi ou bien habile celui qui pourrait prévoir combien coûtera la guerre. Il faut penser cependant à un ordre de grandeur de 300 milliards par an.

Ces sommes sont de nature à donner le vertige, mais il faut avoir confiance et compter sur le circuit des capitaux, rotation des capitaux, ou circuit monétaire : circuit Etat-particuliers-Etat . (v. supra et infra.)

Dans tous les cas, personne ne peut raisonnablement envisager que de pareilles dépenses puissent être couvertes par les ressources ordinaires de l'Etat, d'autant plus qu'en temps de guerre, il faut s'attendre à un fléchissemnt des impôts, fléchissement que le gouvernement a évalué à 20 % , sans parler des cotes non recouvrées.

Source : BIU Cujas

Pendant les trois premières années de la guerre 1914-1918, il n'y avait pas eu de budget annuel, on vivait au mois le mois, sous le régime des crédits provisoires,

Le budget des dépenses civiles.

M. Paul Reynaud a entendu faire un effort plus marqué vers l'ordre.

Il a présenté un budget des dépenses civiles, dont toutes les dépenses militaires, même les dépenses annuelles de la défense nationale, ont été exclues Ce budget était soumis à l'ensemble des règles que nous étudions ici.

Ce budget est d'environ 80 milliards, tandis que le budget de l'exercice précédent n'est que de 68 milliards-(chiffres ronds). Il y a donc augmentation de 12 milliards, soit de 16 %;

Mais si toutes les dépenses militaires sont exclues du budget ordinaire, on y trouve cependant des dépenses de guerre. Les allocations sont inscrites au budget de la santé publique, à la 7e partie, subvention sous le chapitre 60 : "Allocations aux familles nécessiteuses, dont les soutiens indispensables sont appelés sous les drapeaux pendant la durée de la mobilisation."

Le chiffre en est de 14 milliards ½ (14.485.000.000) Il y a aussi des crédits pour l'évacuation des populations civiles des territoires menacés.

Les dépenses de guerre proprement dites.

Quant aux dépenses de guerre proprement dites, elles sont toutes couvertes par l'emprunt et figurent par conséquent en dehors du budget. Non seulement, elles sont hors du budget, mais elle ne sont pas votées par le Parlement. Trimestriellement, le Parlement ouvrira des crédits pour couvrir ou régulariser ces dépenses.

Voici ce que dit le gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1940 : "Ce projet se caractérise essentiellement par la disjonction de toutes les dépenses spécifiquement militaires Celles-ci ne peuvent pas faire actuellement l'objet d'une évaluation annuelle, leur importance étant étroitement liée à l'évolution du conflit; elles seront tout d'abord, appréciées pour le premier trimestre de 1940, afin de traduire avec le maximum d'exactitude, les besoins qu'il est dès maintenant possible d'évaluer.

On peut objecter à une telle présentation qu'elle soustrait des dépenses normalement couvertes par des recettes d'impôt, des charges importantes et permanentes : celles qui sont imposées au pays en

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

temps de paix, par le souci de la défense nationale. Mais il y a lieu d'observer que nous avons incorporé au projet, qui vous est soumis, et pour un montant supérieur à celui des crédits militaires disjoints, des dotations, dont l'emploi doit cesser avec les hostilités. Les allocations aux familles nécessiteuses privées de leur soutien, les secours aux réfugiés, les dépenses de fonctionnement des services temporaires, créés à la mobilisation, l'aide exceptionnelle du temps de guerre aux entreprises industrielles (budget annexe des Postes, Télégraphes et téléphones, S.N.C.F.) figurent dans le présent projet."

Section II

L'universalité budgétaire.

Définition de l'universalité budgétaire.

Définition : Dans le budget unique doivent figurer toutes les recettes et toutes les dépenses. Toutes les recettes, toutes les dépenses, quelles qu'elles soient, quelque minimes qu'elles soient, quelque directes ou indirectes qu'elles soient, figurent pour leur intégralité dans le document budgétaire. Il y a dans ce document deux colonnes théoriques : les recettes, les dépenses. A la colonne recettes : tout ce qui entre; à la colonne dépenses : tout ce qui sort. Il n'y a pas affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Il n'y a aucune compensation entre les recettes et les dépenses, même si ces recettes et ces dépenses sont essentiellement corrélatives.

L'Etat fait un procès, gagne 30.000 francs, mais il a dépensé 30.000 francs de frais et honoraires. Avec la règle du budget brut, on inscrit 30.000 francs aux recettes et 30.000 francs aux dépenses. C'est l'application du principe de l'universalité. Les contribuables ont versé 30.000 francs d'impôts, mais il a fallu dépenser 30.000 francs de traitement et de frais pour les recevoir. Avec le budget net, rien n'apparaîtrait aux écritures. Avec l'universalité du budget brut, on inscrit 30.000 Fs aux recettes, 30.000 Fs aux dépenses, et le Parlement jugera.

Historique de l'universalité budgétaire. L'Ancien Régime.

Historique : la ferme, sous l'Ancien régime, donnait un produit net. L'ancien régime ne connaissait pas la règle de l'universalité, à laquelle s'opposait le système de la ferme. Le fermier recevait le droit

Source : BIU Cujas

de percevoir les recettes fiscales, il prélevait ses frais de perception, supportait une partie des dépenses publiques (traitement des hauts fonctionnaires, dette publique) Il ne versait au trésor royal, qu'un solde net.

La Révolution.

La Révolution permet aux régies de déduire leurs frais . La Révolution abolit ce système de compensation. Mais les administrations fiscales conservaient le droit de faire face à leurs dépenses, sans ouvertures de crédit, avec des prélèvements sur leurs recettes. Les "régies se trouvaient avoir, de ce fait, une large indépendance, notamment au point de vue de la rémunération de leurs agents.

La Restauration.

La Restauration pose la règle du produit brut Les grandes ordonnances : C'est la Restauration, qui a posé la règle du produit brut, notamment par les ordonnances du 26 mars 1817 et du 14 septembre 1822.

La première interdit la contraction, en ce qui concerne les frais de régie : Art. 3 : " A l'avenir les frais de régie seront réglés aux époques et dans les formes adoptées pour les autres dépenses de l'Etat. A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recettes dans le budget annuel et les frais de régie seront portés en dépenses. " L'art. 15 du décret de 1862 porte la même règle dans des termes très semblables.

La seconde, qui est une des grandes ordonnances par laquelle M. de Villèle a formulé une série de principes du droit budgétaire, pose la règle de l'universalité dans des termes qui ont été repris par le grand décret du 31 mai 1862 :" Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs."

Aspects divers de la règle de l'universalité. Interdiction de compenser des dépenses et des recettes corrélatives.

Aspects divers de la règle de l'universalité : 1° Interdiction de compenser des dépenses et des recettes corrélatives. C'est ce que nous appelons la règle du produit brut et non pas la règle du produit net. Il est défendu de dissimuler, de cacher certaines dépenses, derrière certaines recettes. Il y a 60 milliards d'impôts, il y a 15 milliards de frais de perception. Nous ne mettons pas au budget de recettes 60 moins 15, nous mettons aux recettes 60 et nous mettons aux dépenses 15. Voilà l'opération : on inscrit le produit brut aux recettes et les dépenses aux dépenses. Tandis qu'avec le système du produit net, on soustrairait 15

Source : BIU Cujas

milliards et on inscrirait simplement aux recettes 45 milliards.

Toutes les recettes doivent apparaître au budget (art. 13, décret de 1862)

Interdiction de dissimuler des recettes derrière des dépenses

2° Interdiction de dissimuler des recettes derrière des dépenses. C'est ce que porte l'art. 44 du décret de 1862: " Il est fait recette au budget de toutes les recettes, qui proviendraient d'une source étrangère au crédit législatif".

A cette règle s'oppose la résistance des administrations militaires. Elles possèdent un matériel usagé et voudraient pouvoir le vendre, afin de racheter du matériel neuf. Comme les règles budgétaires exigent que le produit de la vente tombe dans le gouffre du budget général, il leur arrive de conserver un matériel inutilisable, plutôt que de le vendre. Des mesures ont été prises d'ailleurs pour leur donner satisfaction, au moins partielle.

Il y a des cas, en effet, où la règle de l'universalité est bien rigoureuse. Il n'est pas facile d'obtenir un crédit du Parlement. La vente régulière des produits donne souvent des résultats dérisoires, tandis que l'achat est toujours au taux le plus élevé. Il est classique de citer à cette occasion les observation adressées par la Cour des Comptes au conservateur du Palais de Versailles, pour le motif qu'il avait employé au chauffage du palais, du bois mort ramassé dans le parc. La Cour a fait observer au conservateur qu'il devait remettre le bois mort à l'administration des domaines qui l'aurait vendu, et se faire ouvrir des crédits, de façon à pouvoir acheter du bois de chauffage à une entreprise qualifiée. Poussé à l'absurde, le système de l'universalité peut aboutir à une déperdition de deniers publics.

De même l'universalité a été regardée comme s'opposant à l'utilisation de matériaux de démolition pour une reconstruction nouvelle.

Le statue de Chasseloup-Laubat. Justin-Prosper de Chasseloup-Laubat (1805-1873) avait été ministre de la marine sous le Second Empire. En 1876, on projeta de lui élever une statue. Une souscription fut ouverte. Le Ministre de la marine offrit de vieux canons, dont le bronze devait servir à fondre la statue. La Cour des comptes fit des observations sévères : le ministre aurait dû remettre les canons à l'administration des domaines, qui les aurait vendus et il aurait dû ensuite demander au Parlement une ouverture de crédit. En donnant purement et simplement le bronze, ce ministre avait, en somme,

Source : BIU Cujas

augmenté ses ressources à l'insu du Parlement.

La reconstruction de la Légion d'honneur. La Commune avait brûlé la Cour des Comptes et le Palais de la légion d'honneur, qui était à côté. Ce palais (hôtel de Salm, en face de la gare du quai d'Orsay) ayant été reconstruit, la Cour des Comptes s'aperçut que cette reconstruction n'était inscrite au budget que pour 78.000 francs. Etonnée de ce bas prix, la Cour des Comptes poursuivit ses recherches et découvrit que le Grand Chancelier avait appliqué à cette reconstruction un million et demi (I.400.000); qu'il avait reçus comme souscription de la part des légionnaires. Le Grand Chancelier reçut des observations. Il aurait dû verser l'argent dans les caisses de l'Etat et faire ouvrir un crédit correspondant pour la reconstruction du Palais. Il avait péché contre l'universalité, mais aussi contre les règles de la comptabilité publique. Il avait fait de la comptabilité occulte. La Cour l'obligea à présenter des comptes et rendit un arrêt de quitus le 15 mai 1885.

Assouplissements pratiques de la règle de l'universalité.

Assouplissements pratiques de la règle de l'universalité.

Il a fallu assouplir la règle de l'universalité. Par exemple, dans les arsenaux, il reste du vieux matériel. L'arsenal devrait le faire vendre par l'administration des domaines, qui verserait à la Caisse le produit de la vente, puis on demanderait un crédit correspondant, qui pourrait être refusé. Alors les arsenaux de se désintéresser de leur vieux matériel, d'où gaspillage. Dans ces conditions, on met dans certains marchés l'obligation pour le fournisseur de racheter une partie du matériel usagé.

Les bergeries nationales, les haras sont autoriser à consommer leurs produits en nature. Les chevaux peuvent manger l'herbe du domaine.

Si une commune concourt à la construction d'un pont, la règle de l'universalité voudrait que le fonds de concours soit versé à la caisse de l'Etat, qu'un crédit correspondant soit demandé etc.. En réalité, la somme est directement employée à la construction du pont.

Les recettes d'ordre

Les recettes d'ordre. Il y a cependant des recettes, qui n'entrent jamais dans la caisse de l'Etat, attendu qu'elles viennent en atténuation ou en compensation de dépenses. Par exemple, la pension des pensionnaires dans les lycées est perçue par l'économe du lycée, qui s'en sert pour la nourriture des pensionnaires. La pension vient en atténuation des dépenses.

Source : BIU Cujas

Autrefois, les recettes d'ordre faisaient l'objet d'un tableau spécial dansle budget. Maintenant, elles figurent parmi les produits divers, sous la rubrique de chaque ministère.

Il y a dans l'état B. une prévision de 12.576.381.390 de produits divers, énumérés sous 283 articles, occupant 36 pages du rapport général, les recettes d'ordre y ont été incorporées.

Les principaux postes de recettes sont indiqués à la page 540 du rapport général.

§ I- Impôts et monopoles	65.706.790.000
§ 2 - Exploitations industrielles (Monnaies et médailles, Imprimerie, Poudres, Gobelins, Beauvais, eaux de Versailles etc..)	683.947.722
§ 3 - Produits et revenus du domaine de l'Etat.	376.094.000
§ 4 - Produits divers.	12.576.381.390
§ 5 - Ressources exceptionnelles.	8.000.000
§ 6 - Produits recouvrables en Algérie.	15.505.000
	79.366.718.112.

Section III

L'équilibre.

Définition de la règle de l'équilibre.

Définition : la règle de l'équilibre signifie que les dépenses prévues par le budget doivent être couvertes par les recettes normales (autres que l'emprun ou le déficit), sur lesquelles l'autorité qui arrête le budget est en droit de raisonnablement compter pour le cours de l'année à laquelle s'applique le budget.

Encore plus que les autres articles du dogme budgétaire, la règle de l'équilibre correspond à une notio

Source : BIU Cujas

de bon sens trop évident. Le particulier qui a cinquante et dépense cent, court à sa ruine. L'Etat qui peut demander cent milliards par an à ses citoyens et qui en dépense 200, court à la catastrophe.

Il est inutile de faire un budget, s'il n'est pas en équilibre.

L'équilibre est la règle d'or, le principe fondamental, la colonne du temple des finances saines.

La règle de l'équilibre barrière aux imprudences.

Quand l'impôt est tendu à la limite de rupture, la règle de l'équilibre est la barrière aux imprudences.

Ceux qui ont fait de l'extravagance la règle de leur politique financière n'ont pas foi dans l'équilibre. Nous avons entendu persifler " la mystique de l'équilibre ", conception petite bourgeoise, basse préoccupation de ménagère prétendant payer la note de l'épicier. Nous continuons à penser qu'à s'endetter perpétuellement, à gonfler son passif, on s'expose à la ruine, qu'on soit particulier ou Etat.

L'esprit de finesse, à côté de l'esprit géométrique dans les finances.

Dans les finances, il y a place à l'esprit de finesse à côté de l'esprit de géométrie. Il faut de la finesse à condition, de ne pas en abuser. Jusqu'en 1890, grande époque des finances en ordre, le budget était en déficit, oui, mais c'était un déficit extrêmement léger, d'une poignée de millions.

Et d'autre part, cet équilibre difficile, cet équilibre avec un léger déficit, a été considéré par des financiers et des hommes d'Etat, notamment en Angleterre, comme une règle essentielle, pour la bonne économie des finances publiques. Il faut que le budget ait l'air pauvre, qu'il ait l'air de se boucler avec difficulté, parce que, s'il y a un excédent; s'il y a trop de facilité à régler le budget; les parties prenantes arrivent tout de suite avec tous leurs appétits de tout ordre. " Comment, disent les fonctionnaires, on nous refuse nos cent sous, alors qu'il y a un milliard d'excédent. " Ce milliard est rapidement volatilisé.

Le péril vient de ce que les excédents ainsi distribués sont des excédents de prévision, qui ne se retrouveront pas dans l'éxécution. Autrement dit, ce sont des excédents sur le papier, des excédents fictifs. Il y a quelques années à peine, alors que l'on était dans une situation financière quasi désespérée, le ministre des finances présentait un budget en excédent théorique de I.200.000.000. francs, et on discutait gravement de l'utilisation des excédents. L'erreur venait de ce que le budget ordinaire pouvait raisonnablement apparaître en excédent, mais que toutes les dépenses n'y figuraient pas et se dissimulaient dans les

Source : BIU Cujas

dérogations diverses aux règles de l'unité budgétaire. L'unité est nécessaire pour faire apparaître la réalité de l'équilibre.

Il faut que le budget ait l'air pauvre. Gladstone disait : " On ne prend pas sa culotte à un Ecossais" (parce qu'il n'en a pas.) Si nous n'avons pas d'argent, on ne viendra pas nous en demander. Et le même homme d'Etat anglais disait : Quand on traverse un bois que l'on sait infesté de brigands, il ne faut pas faire sonner les écus dans sa poche."

Ceci nous ramène aux "milliards du Père Gaspard", les milliards de M. Chéron. Ce ministre des finances disait qu'il avait si bien géré les finances publiques, qu'il avait 17 milliards de côté. Tout le monde s'est précipité sur ces 17 milliards et M. Tardieu étant président du Conseil avait fait un programme de distribution: un milliard à l'industrie, un milliard à la betterave, un milliard au blé, un milliard à l'élevage....

Qu'était-ce que ces 17 milliards? C'étaient 17 milliards, qui étaient rentrés, en effet, au Trésor, seulement avec lesquels il fallait payer beaucoup plus de milliards, qui étaient dus.

En somme M. Tardieu, avec les milliards du père Gaspard, croyait à la règle de l'équilibre qu'il réalisait avec des milliards fictifs. Au contraire, certains de ses successeurs, ne croyaient pas à la règle de l'équilibre, croyaient à la nécessité des dépenses pour revivifier l'économie, pensaient qu'une large injection de crédits allait revivifier les affaires, et que, dans ces conditions, la prospérité générale du pays pouvait naître du déficit budgétaire. On donne, par exemple, de fastueux traitements à tous les fonctionnaires, on augmente leur pouvoir d'achat ; ils achètent, le commerce reprend. Le malheur était qu'on était condamné à prendre au commerce lui-même, l'argent avec lequel on pensait le revivifier. Les problèmes financiers se présentent souvent sous l'aspect du cercle infernal.

L'équilibre doit être annuel, non cyclique.

L'équilibre doit être annuel et non cyclique. Le ministre des finances ne doit pas tirer de traites sur l'avenir.

On a remarqué, dans la définition de l'équilibre, que nous lui avons assigné un caractère annuel : il faut que, chaque année, le budget couvre les dépenses de l'année, avec les recettes normales de l'année.

A cette conception de l'équilibre annuel, on

Source : BIU Cujas

a opposé, dans ces années récentes, où l'on s'était délibérément écarté de l'orthodoxie financière, la conception d'un équilibre cyclique, un équilibre fondé, non sur douze mois, mais sur un cycle d'années, cycle dont on ne précisait pas d'ailleurs le chiffre. La thèse était la suivante : Cette année nous allons dépenser, sans préoccupations d'équilibre. Nous dépenserons plus que nous ne recouvrerons. Nous jetterons l'argent sur le marché, dans les affaires, dans les travaux, dans les traitements, dans les allocations diverses. Et par ces générosités démocratiques, nous créerons une prospérité telle que dans quelques années non seulement nous vivrons chaque année avec les ressources de l'année, mais qu'encore nous pourrons combler les déficits passés. Il a fallu déchanter.

On ne peut couvrir avec l'emprunt que des dépenses exceptionnelles

Quand le budget est en déficit, ce déficit est comblé par l'emprunt. Or on ne peut pas emprunter pour des dépenses appelées à se renouveler annuellement.

Donc, on ne peut couvrir les dépenses d'une année qu'avec les revenus normaux de cette année. Si on ne les couvre pas avec les revenus normaux, avec quoi les couvre-t-on ? Avec l'emprunt. Mais l'emprunt ne peut pas être considéré comme une ressource normale. Quelles sont les dépenses qui peuvent être couvertes par l'emprunt? C'est une question que nous exposerons en traitant de la dette publique; mais d'ores et déjà, indiquons que l'on ne peut couvrir avec l'emprunt que des dépenses exceptionnelles que des dépenses qui ne se renouvelleront pas chaque année.

Par exemple, nous faisons l'électrification de la partie rurale d'une commune : 1.500.000. fs, puis très peu de temps après nous faisons une adduction d'eau : 1.500.000 francs. Evidemment, nous ne pouvons pas couvrir ces dépenses avec l'impôt, attendu que les générations futures profiteront de ce travail, et que dans une commune 1.500.000 francs d'électrification ou d'adduction d'eau pour 1200 contribuables, ne peuvent pas être payés en un an. On paiera en 30 ans, on paiera quand on pourra; mais enfin , il est légitime, puisque l'année prochaine et dans 10 ans et dans 30 ans, et dans 40 ans, on aura l'électrification et l'adduction d'eau potable, qu'on couvre ces dépenses par l'emprunt. Mais si on emprunte pour payer les fonctionnaires municipaux ou balayer les rues ou les chemins, on fait une mauvaise politique.

Or, ce recours à l'emprunt pour couvrir les

Source : BIU Cujas

dépenses appelées à se renouveler annuellement, c'est le système pratique de l'immense majorité des Etats.

Dans son projet de pleins pouvoirs, qu'il a déposé quelque temps avant les vacances de Pâques 1937, le Président du Conseil M. Léon Blum, disait : " Les recettes ordinaires ne couvrent pas la moitié des dépenses de l'Etat."

Par conséquent, où peut-on aller avec un régime comme celui-là ? à la ruine.

Négation ou violation de la regle de l'équilibre.

Telle est donc la règle de l'équilibre, à laquelle il est essentiel de rester fidèle. Elle est, en fait, à l'heure présente, universellement violée. Sur cette inobservation, les dictatures donnent aux démocraties le plus mauvais exemple Il faut cependant faire une exception pour la dictature de Salazar au Portugal. (V. Dacheux, Les finances des Etats totalitaires, thèse 1938.)

Dans les cinq gros volumes (3492 pages) de : The public papers and Addresses of Franklin Roosevelt, figure l'affirmation que le budget fédéral doit être chaque année équilibré . Le président a été très loin de mettre en pratique ce principe excellent. Le budget des Etats-Unis est arrivé à 31.123.508.810. dollars, ce qui représente plus de mille milliards de francs de Juin 1938 (1.120.443.317.160.) Les déficits accumulés en 7 ans, dépassent 704 milliards de francs (à la fin de 1937) On demeure confondu devant ces chiffres. Nous ne pourrons jamais faire que du rooseveltisme lilliputien.

Que la règle de l'équilibre soit violée, c'est grave, mais qu'elle soit niée, c'est plus grave encore. Les affirmations de l'équilibre seraient une mystique bourgeoise; qu'il faudrait savoir tirer des traites sur l'avenir, qu'on peut créer la prospérité par le déficit, qu'il suffit de multiplier le pouvoir d'achat des masses, que les économies sont superflues, qu'il faut dépenser pour gagner, le slogan rooseveltien spending for recovery, constituent autant d'outrages au plus élémentaire bon sens.

" The public papers and addresses of Franklin Roosevelt" contiennent avec une loyauté complète, à côté d'affirmations imprudentes, la reconnaissance des principes des finances classiques, la proclamation de la nécessité d'économies farouches et d'un budget "chaque année en équilibre"

L'emprunt, pas plus que l'impôt n'ouvre de perspectives indéfinies. Un des motifs, qui montrent la folie de ces slogans : traites sur l'avenir, dépenser pour s'enrichir, la prospérité par le deficit, etc .....

Source : BIU Cujas

c'est que si le contribuable une fois tondu, on est obligé de recourir à l'emprunt, l'emprunt après tout ne donne pas de ressources indéfinies et infinies.

L'emprunt en effet, tout d'abord, puise dans l'épargne. Or, l'épargne peut ne pas exister dans le pays, soit qu'on se trouve dans un pays pauvre (Italie) soit que l'épargne d'un pays riche ait été pompée par les impôts, par les emprunts continus ou détruits par une politique sociale imprudente.

D'autre part, l'emprunt suppose la confiance. L'impôt est fondé sur la contrainte, l'emprunt sur la confiance. Or, rien ne tue la confiance comme le déséquilibre budgétaire. Dès lors, plus d'emprunt à longs termes, mais aussi, graves difficultés de trésorerie.

Toutefois il y a des Etats, qui conservent des marges d'imprudence. Il y a des Etats qui restent riches. Les dépenses et l'emprunt doivent être appréciés d'après l'ensemble des ressources du pays et dans une certaine mesure, d'après la charge par tête d'habitant.

Il faut croire que le Président Roosevelt, qui fait une politique étrangère si émouvante, a suivi une politique financière imprudente. Mais le nombre des Américains, les ressources financières et naturelles des Etats-Unis ont permis, pendant quelque temps, une politique qui dans d'autres pays serait la politique de la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le boeuf.

Ainsi, depuis quelques années, le déficit annuel du budget américain tourne autour de quatre milliards de dollars, soit si nous supposons le dollar à 48 francs, autour de 192 milliards chaque année. La dette des Etats-Unis s'élève au chiffre formidable de mille cent quarante huit milliards de francs. Mais les citoyens des Etats-Unis se comptent trois fois plus que ceux de France, et leur dette n'est pas encore deux fois celle de la France.

Le déficit chez les belligérants.

Le déficit chez les belligérants. Dans les temps de guerre, ou bien dans les périodes de tension comme celle que nous traversons, il est impossible d'observer strictement la règle de l'équilibre. Mais les dépenses qui correspondent à ces périodes exceptionnelles doivent être considérées comme exceptionnelles, et il est dans ces conditions, légitime de recourir à l'emprunt. C'est ce que fait aussi l'Angleterre. Le budget anglais, présenté

Source : BIU Cujas

par Sir John Simon au budget day (24 Avril 1939), comportait un total de dépenses de 1.322 millions de livres, (soit au cours de 176,74 : 233.650 millions de francs.), mais 942 millions de livres (soit 166.490 millions de francs) seront couvertes par l'impôt. Il fallut donc emprunter 380 millions de livres, soit 167.100 millions de francs. La guerre une fois éclatée le budget anglais a été encore plus fortement déséquilibré.

Le budget français pour 1940.

Pour 1940, on l'a déjà vu, le gouvernement français a fait voter un budget en équilibre, mais seulement pour les services civils. Tout ce qui concerne la défense nationale est hors budget.

Le budget des services civils marque un progrès vers l'unité et l'équilibre : par exemple, le compte des investissements en capital est supprimé, et un crédit de 1.800.000 Rs de travaux est inscrit au budget des services civils..Est également inscrit le déficit des chemins de fer.

D'autre part, le budget des services civils porte les dépenses d'allocations aux familles des mobilisés, et d'évacuation des régions menacées. Ces crédits sont d'environ 17 milliards.

Ajoutons que le budget des services civils comporte le service des emprunts destinés à assurer la victoire, soit jusqu'ici 6 milliards.

Il faut observer que le seul service des allocations et des évacuations atteint 17 milliards. D'autre part , en temps normal les dépenses militaires sont d'environ 15 milliards.

Le budget a donc été construit de telle façon que lorsque la guerre prendra fin et toutes choses supposées égales d'ailleurs, les dépenses militaires ordinaires, puissent, non seulement être réincorporées au budget général sans aucune difficulté (car un total supérieur de dépenses exceptionnelles en disparaîtra simultanément), mais qu'il soit possible de compter à ce moment-là sur des excédents permettant à la fois de hâter le redressement de l'économie de paix et d'apporter à la "superfiscalité" institués en raison de la guerre, les allègements qui ne manqueront pas alors, d'apparaître nécessaires.

L'équilibre n'est donc pas une règle rigide, mais c'est une orientation très nette.

Equilibre de prévision et équilibre de réalisation.

Equilibre de prévision et équilibre de réalisation : il faut connaître ces expressions. L'équilibre de prévision est celui qui est écrit sur le papier au moment de la confection du budget; l'équilibre de réalisation est celui qui apparaît dans les faits à la fin de l'exercice. On s'aperçoit alors,

Source : BIU Cujas

si vraiment on n'a pas dépensé plus que ce que l'on pouvait.

Seulement, les hommes d'Etat honnêtes n'admettent comme équilibre de prévision que celui qui peut devenir équilibre de réalisation
C'est une question de sincérité.

Section IV

Sincérité des évaluations budgétaires.

Automatisme ou empirisme.

La règle de la pénultième.

Les évaluations budgétaires doivent être loyales et sincères. Autrement, il n'y a plus d'équilibre, il n'y a pas de budget.

§ I. - Sincérité dans l'évaluation des dépenses.

Au premier abord, il semblerait que le vote du crédit étant limitatif, l'appréciation de la dépense est nécessairement sincère. L'Etat dit qu'il ne dépensera rien au-delà de telle somme.

Malheureusement, il n'en ait pas ainsi, les crédits sont faits petits, afin de mieux passer. La dépense grossit, le budget une fois voté.

Le procédé a été employé pour les dépenses militaires. On ne se trompe pas sur le chiffre, on trompe.

Il fonctionne aussi pour lesdépenses dites sociales. La pratique des crédits additionnels permet de manquer à la sincérité des évaluations budgétaires. On fait reconnaître la nécessité d'une réforme. On en apprécie la dépense à un chiffre que l'on sait inférieur à la réalité, la réforme passe, grâce à ce subterfuge, et on pourvoit à la différence entre la prévision et l'exécution par des crédits additionnels. (v. infra.)

Trop souvent, tandis que les Chambres délibéraient

Source : BIU Cujas

pour ne pas écraser le contribuable et cherchaient à réduire le chiffre des crédits demandés par les ministères, les bureaux préparaient des cahiers de crédits additionnels.

§ 2.- Evaluation des recettes.

Le budget est une prévision. Nous aurons tant de dépenses, nous aurons tant de recettes. C'est une prévision. donc c'est une conjecture : nous supposons, nous espérons, nous prévoyons, que nous aurons 50 milliards de recettes pour couvrir nos 50 milliards de dépenses. Il pourra arriver dans la réalisation que l'equilibre ne corresponde pas à l'équilibre de prévision, mais l'essentiel c'est que tout budget soit présenté en équilibre.

Pour 1940, les dépenses sont fixées à 79.889.137.098
et les recettes sont évaluées à 79.961.183.112
Il y a même un excédent. Remarquons que, depuis 1938, on n'inscrit plus les centimes.

Or, voici ce que dit le gouvernement dans l'exposé des motifs du budget de 1940 p. XV :

" A. Les évaluations de recettes.

L'évaluation des recettes probables de l'Etat, pour 1940, a été déterminée avec objectivité. Elle posait cependant un problème délicat : les perturbations économiques, qui accompagnent une guerre, réagissent sur le rendement des impôts et il est souvent malaisé d'en déterminer toutes les conséquences, avec une approximation suffisante.

"I° .- Produits évalués à partir de la pénultième année.:

"Toutefois, en ce qui concerne les recettes fiscales autres que les contributions directes, c'est-à-dire pour les produits, qui sont évalués traditionnellement selon la règle de la pénultième année, la tâche était relativement facile. Les résultats de la période base (1er Juillet 1938, 30 Juin 1939), d'une part, l'évolution des recettes entre 1913 et les premières années de la dernière guerre, d'autre part, nous ont fourni de précieux éléments decalcul. Pour la majorité des lignes intéressées, l'assiette de l'impôt n'a pas sensiblement varié depuis 25 ans, et cette stabilité nous a conduit à retenir, sans les modifier beaucoup les indices de fléchissement dégagés entre 1913 et 1915; nous leur avons fait cependant

Source : BIU Cujas

subir des corrections pour tenir compte de l'invasion, au cours de la dernière guerre, de dix départements qui comptent à nouveau parmi les plus actifs et les plus riches et qui constituaient déjà à cette époque, les supports les plus fermes de l'activité économique du pays.

" Pour certains impôts de création récente, comme la taxe à la production et la taxe à l'armement, nous avons reconduit à l'année 1940 les résultats de la période de base, estimant que l'extension donnée aux entreprises travaillant pour la défense nationale aurait son effet compensé par le ralentissement des affaires dans le secteur libre.

"II . Produits évalués directement.

"Pour les contributions directes, la difficulté résidait essentiellement dans l'absence de toute analogie avec la législation de 1914. Notre système actuel de taxes sur les revenus, fondé sur les possibilités contributives de chaque citoyen reflète inévitablement les conséquences de tous les évènements qui réduisent ou développent ces facultés alors que la stabilité du rendement était assurée autrefois par la "réalité"de l'impôt. En outre, et depuis les modifications apportées à la comptabilité des recettes le produit budgétaire est exclusivement constitué par les encaissements effectués par les comptables; pendant la dernière guerre au contraire, les rôles étaient rattachés par leur montant nominal à l'exercice au cours duquel ils avaient été émis.

"Detelles différences rendent vaine toute confrontation avec la période 1914-1918. En l'absence des indications qu'elle nous eût données, nous nous sommes attachés à établir une évaluation prudente et à corriger par des abattements appropriés les résultats bruts. La prévision que nous vous soumettons au titre des impôts directs perçus par voie de rôles, traduit cette préoccupation puisque les recouvrements probables sont, dans l'ensemble, évalués à moins de la moitié des émissions de rôles retenues comme base de calcul.

"Enfin, au moment ou les circonstances nous imposent d'alléger les rouages administratifs, nous n'avons pas voulu perdre le bénéfice des simplifications étudiées depuis de longs mois en matière de recettes d'ordre et de produits divers, et qui avaient presque été complètement mises au point, lorsque l'état de guerre a été déclaré. Ces recettes seront dorénavant présentées et suivies sous un titre unique, ce qui abrègera les délais de centralisation des comptes. Comme l'an dernier, leur montant a été

Source : BIU Cujas

évalué à partir des derniers résultats connus en l'espèce, de ceux de l'année 1938, et les chiffres ont été corrigés pour tenir compte des modifications imposées par les circonstances actuelles. Cette série de retouches entraîne une réduction importante sur les prévisions de 1939."

Les évaluations dépendent du tempérament du ministre des finances : s'il est optimiste il dit : " Cela marchera. La taxe à la production donnera des résultats formidables, nous aurons des bénéfices industriels et commerciaux, les avocats seront couverts d'honoraires, et nous paieront loyalement, sincèrement tout ce qu'ils nous doivent à l'impôt cédulaire sur le revenu etc.... " Donc la prévision de l'équilibre dépend du tempérament du ministre des finances, mais aussi et surtout de sa bonne ou de sa mauvaise foi. Il nous manque deux milliards, nous disons : à l'impôt général, personnel et progressif sur le revenu, nous mettrons 800 millions de plus à la recette, nous mettrons 500 millions aux bénéfices industriels et commerciaux, nous mettrons 200 millions à l'agriculture, et tout ira bien, nous équilibrerons. On voit la nécessité d'une règle.

La règle de la pénultième.

Cette règle avait été formulée en 1823 par M. de Villèle. On le voit encore une fois, ces règles du budget ont été élaborées et précisées sous la Restauration, qui a été une grande époque à beaucoup de points de vue.

1823 : Villèle pose la règle dela pénultième. Pour l'évaluation dans le budget du rendement à attendre de certains impôts dans l'année à venir, on se reporte au rendement effectif de ces mêmes impôts durant le dernier exercice clos, c'est-à-dire en principe, l'avant dernière année : avant dernière relativement à l'année à venir. En effet, pénultième, c'est : presque la dernière, c'est-à-dire l'avant dernière. Par exemple, pour le budget de 1940 la pénultième est 1938. Par conséquent, d'après la règle dela pénultième, pour certains impôts, la somme à inscrire comme prévision au budget, c'est ce que cet impôt a produit effectivement dans l'avant-dernière année.

La règle de la pénultième ne s'est jamais appliquée qu'aux impôts assis et recouvrés par les trois grandes régies financières de l'Enregistrement, des Douanes, et des Indirectes, les produits des monopoles, les produits du domaine etc...

Cette règle de la pénultième est un principe

Source : BIU Cujas

L'application de la règle.

de sagesse moyenne et empirique. Dans les périodes normales, par exemple depuis 1828, pratiquement jusqu'à la guerre de 1914, la règle de la pénultième a été appliquée sans difficulté. Mais avec l'instabilité des affaires, avec l'instabilité économique et aussi les impôts flottants, avec un système d'impôts épousant étroitement tous les mouvements de la fortune publique, il a fallu atténuer la règle de la pénultième.

Depuis la Révolution jusqu'en 1914-1917 c'est-à-dire avec l'ancien système des "quatre vieilles", avant lesimpôts démocratiques actuels, les impôts Caillaux pour les appeler par leur nom (M. Caillaux dit "Je ne reconnais pas mon enfant", cependant il est bien le père. Evidemment M. Caillaux avait prévu un impôt sur le revenu de 5 % , puis maintenant on lui propose un impôt sur le revenu de 40 %) - la règle de la pénultième s'est appliquée. Nous avions un impôt sur laterre, un impôt sur le loyer, un impot sur les apparences extérieures du commerce, etc, alors chaque année c'était la même somme qui tombait dans le Trésor; tandis que maintenant, nous avons un impôt progressif et général sur le revenu, si la fortune de l'ensemble du pays diminue, l'impôt donne moins, et en effet, depuis plusieurs années il donne moins, on ne le fait rendre qu'en augmentant le taux, s'il s'agit de l'impôt sur la production, si la production diminue les recettes diminuent; s'il s'agit de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt ne produit rien, s'il n'y a pas de bénéfices industriels et commerciaux. Par conséquent, ce qui caractérise aujourd'hui nos impôts, c'est l'instabilité et l'inconvénient des impôts flottants.

Disons-le tout de suite, sauf à y revenir dans la suite : quand nos impôts donnent-ils leur maximum ? Dans les périodes de prospérité. Qu'est-ce qu'il en résulte nécessairement ? On augmente les dépenses publiques; les fonctionnaires réclament,ils disent : "Vous avez des excédents, il faut nous payer", les pensionnés, les victimes de toutes natures réclament, on leur donne des satisfactions. Puis rien, la grande dépression, les dépenses restent, il n'y a plus de recettes.

Dans ces conditions, cette règle de la pénultième ne pouvait plus être conservée avec toute l'intransigeance de la forme et on a essayé de l'améliorer en tenant compte du principe.

Essai d'amélioration

Quel est le principe ? C'est qu'on ne peut

Source : BIU Cujas

de la règle.

apprécier les recettes de l'avenir que d'après les résultats du passé. Voilà la sagesse, c'est que nous devons revenir à la règle de la pénultième. Nous n'avons pas le droit, pour faire cet équilibre sur le papier, de tromper les Chambres, l'opinion, et de dire : les impôts rapporteront davantage. Non, ils ont rapporté tant dans le passé le plus récent que nous puissions connaître, par conséquent, nous ne pouvons pas inscrire davantage.

Quelle a été la solution adoptée à partir du budget de 1936 ? Ce n'était plus la pénultième, c'étaient les douze derniers mois, dont les résultats étaient connus. Voilà la modification. D'autre part, il fallait tenir compte de l'augmentation des taux, et ici, disons-le tout de suite et nous y reviendrons l'augmentation du taux des impôts n'entraîne pas nécessairement une augmentation correspondante du rendement de cet impôt. Supposons qu'il y ait un impôt de 20 sous par chapeau, cela rend, nous mettons un impôt de 50 francs par chapeau, vous irez tête nue, l'impôt ne donnera plus rien. Nous mettons 10 sous par cravate, cela va; nous mettons 15 francs, on ira le col libre. Il ne faut pas croire que les totaux suivent fidèlement le taux.

Voilà donc le système de la pénultième atténué ou amélioré. C'est ce système qui triomphe depuis 1937. Dans le projet qui a été déposé au mois d'Octobre 1937, on a apprécié de la façon suivante : pour les impôts directs et les taxes assimilées, les évaluations ontété fondées, comme pour les exercices précédents, sur le rôle de la dernière année connue. C'est la pénultième corrigée pour tenir compte des modifications apportées à la législation et de l'évolution des revenus imposables. Par conséquent, c'est la pénultième corrigée, perfectionnée. Les mentions de 1936, qui est la pénultième par rapport à 1938, se rapportent en effet aux revenus réalisés par les contribuables en 1935. C'est là encore quelque chose que nous aurons à voir. On paie en 1938 sur le revenu qu'on a réalisé en 1957, par conséquent en 1938, vous pouvez être complètement ruiné vous pouvez être une veuve, qui a perdu son mari, qui n'a plus rien, il faut payer sur le revenu de l'année précédente, comme si on était riche; on était riche l'année dernière.

Comme les impositions de 1938 seront établies d'après les revenus de 1937, un décalage aussi sensible a toujours nécessité une correction. Elle s'avère d'autant plus nécessaire que les variations dans l'activité ont été plus sensibles entre la première de ces périodes, et les mois déjà connus de la seconde.

Source : BIU Cujas

Ces corrections ont été déterminées en deux étapes. On a retenu, en premier lieu, les répercussions déjà connues de l'activité économique sur le montant des revenus imposables réalisés en 1935 et en 1936. D'autre part, l'évolution au cours de la période 1936-1937 a été appréciée en fonction du mouvement des indices et des autres renseignements fournis par le service de la Statistique générale de la France, pour la même période. Or, comme l'a dit un Anglais, il y a plusieurs manières de mentir, mais le plus perfide, c'est la statistique.

Le projet continue et explique comment la règle de la pénultième est corrigée dans les appréciations: Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux par exemple. Cet impôt a donné lieu pour l'année 1936 à des émissions de rôles s'élevant à 1732 millions. Voilà le résultat de la pénultième. Mais il convient de tenir compte : 1° de l'accroissement des revenus imposables entre 1935 et 1937, c'est-à-dire 559 millions; 2° du relèvement du taux de l'impôt prévu par l'art. 48 du décret du 8 Juillet 1937, plus 382 millions du remboursement du contrôle et de la répression des fraudes. Car c'est là la grande idée des financiers actuels, c'est qu'il faut contrôler et il faut réprimer la fraude. On crée toujours des fonctionnaires nouveaux, afin de faire rendre au contribuable tout ce qu'il peut donner. On compte que la répression de la fraude fournira 15 millions. 3° de la quote part des frais et charges applicables aux revenus mobiliers : 30 millions, etc...

Ainsi sont écrits, au budget de 1938, 2.945 millions au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, au lieu de 1.732 millions. Voilà la pénultième corrigée.

Il vaut mieux la pénultième parce que si cela produit davantage, cela fait une bonne surprise. Nous vivons dans un système d'illusions, il ne faut pas croire que c'est tel ou tel parti, qui pratique le système des illusions, tous les partis l'ont fait.

Le principe qu'il faut retenir, à propos de cette règle de la pénultième, c'est que les recettes des impôts pour l'avenir doivent être appréciées d'après les résultats du passé. Maintenant la question est de savoir : 1° de quel passé, et 2°, s'il n'y a pas de corrections à faire.

Source : BIU Cujas

Section V.-

Préalabilité.

Le budget doit être préalable pour être réfléchi.

Le budget doit être voté avant l'ouverture de l'année à laquelle il s'applique.

Pour les retards de quelques heures avant le Ier Janvier, on s'en sort en arrêtant la pendule et en retardant le N° de l'Officiel, portant cependant la date du Ier Janvier. Mais on s'en sort surtout avec le système des douzièmes provisoires. Les douzièmes provisoires, ce sont des budgets partiels, pour un mois : pendant un mois, le gouvernement est autorisé à dépenser une certaine somme, qui est fixée, qui est le budget du mois. Le budget n'est pas prêt pour le 31 décembre; le 31 Décembre, on va voter un budget pour le mois de Janvier; puis, si au mois de Janvier, on n'est pas prêt, on votera un budget pour le mois de février; puis au mois de Février: on votera un budget pour le mois de mars, car il y a eu certaines années 3 et 4 douzièmes provisoires.

Les douzièmes provisoires.

Seulement, ce système des douzièmes provisoires suppose que les Chambres tiennent à exercer leur contrôle. Pourquoi n'y a-t-il plus de douzièmes provisoires maintenant ? Parce que les Chambres abdiquent ou s'inclinent devant le gouvernement : alors, les budgets sont votés vaille que vaille à la Chambre : " Votons ce que l'on demande, le Sénat changera. " Et au Sénat, on vote, parce qu'on ne veut pas prendre la responsabilité de changer le budget.

On disait autrefois : C'est très grave, les douzièmes provisoires, parce qu'on ne peut pas réaliser des économies. Avec le budget voté au 31 Décembre, quelles économies avons-nous réalisées.

L'Angleterre ignore la règle de la préalabilité. Le budget d'un exercice est toujours voté quand cet exercice est déjà commencé.

Source : BIU Cujas

Section VI.-

L' annualité.

Principe de la limitation de la période budgétaire.

Le budget doit être annuel pour être contrôlé.

Le budget doit être annuel pour être contrôlé.

Le Parlement doit avoir la prépondérance en matière financière. Or, pour que cette prépondérande soit réelle, il est nécessaire que les autorisations de recettes et de dépenses ne soient données que pour un temps déterminé. Ainsi les Chambres tiennent le gouvernement. Si le gouvernement n'exécute pas sincérement le budget, d'autre part, s'il fait une politique que les Chambres considèrent comme dangereuse, il faudra que, dans un certain temps, il revienne devant elles et s'il ne donne pas toute satisfaction les Chambres retireront tout crédit, couperont les vivres. Voilà le principe.

En Angleterre, le principe dépasse même le budget et les autorisations de recettes et de dépenses, en ce sens qu'il y a une série de lois, qui expirent annuellement, et parmi ces lois, celles qui punissent l'indiscipline dans l'armée. Si les Chambres ne sont pas satisfaites du gouvernement et si le roi voulait faire une politique dictatoriale, il n'aurait aucune loi pour punir l'insubordination des militaires.

Comment les choses se font-elles ? Chaque année en Angleterre, il y a un "bill tendant à renouveler les actes expirant annuellement." Donc, il faut que les crédits ne soient accordés que pour une période déterminée et cette limitation de la période est un des éléments de la définition que le décret sur la comptabilité publique de 1862 a donnée du document budgétaire : "Pour une période déterminée."

Pourquoi la période est-elle d'un an ?

Pourquoi la période budgétaire est d'un an.

Quelle est cette période ? C'est un an en principe. Pourquoi ? Parce qu'il y a tout de même à la base de toute vie d'une société, d'un Etat ou de l'homme le cours des saisons, avec ses récoltes. Les recoltes se produisent une fois par an, et par

Source : BIU Cujas

conséquent, une fois par an il y a des ressources pour subvenir aux dépenses de l'Etat. Voilà un des motifs de l'annualité du budget. Puis, c'est commode

Il y a eu plusieurs projets de budgets bisannuel cela pour qu'on laisse le gouvernement tranquille pendant 2 ans, qu'on lui laisse accomplir ce qu'il croyait être son rôle. Mais le principe, c'est l'annualité.

Le principe de l'annualité dans les textes.

Le principe de l'annualité dans les textes : Le principe de l'annualité du budget a été inscrit dans la Constitution du 5 Fructidor de l'an III (Constitution directoriale) : Le corps législatif seul peut fixer les contributions, elles ne sont votées que pour un an. "

La Charte de 1814 porte que la loi de l'impôt est votée pour un an. Dans les années 1815, 1816, 1817 Louis a fait admettre l'annualité de l'ensemble du budget "L'annualité du budget disait-il, est un principe essentiel des finances régulières. Edouard Herriot a dit un jour" : L'annualité du budget est un principe essentiel des financesrépublicaines." C'est le principe essentiel des finances royales, parce que c'est sous Louis XVIII qu'il a été le mieux affirmé. Il ne faut pas attacher trop d'importance à ces mots : finances royales, finances républicaines ... il y a des principes de bon sens, donc qui s'appliquent quelle que soit la forme, quelle que soit l'étiquette du gouvernement.

Sanctions de la règle de l'annualité.

Sanctions de la règle de l'annualité.

a) contre les Chambres. Contre le Parlement lui-même, la règle de l'annualité est dépourvue de sanction. Même si la règle était inscrite dans la Constitution. Or, elle ne l'est pas. Il est donc loisible au Parlement de faire un budget pour plusieurs années.

b) contre le gouvernement. La question, très différente est celle-ci : le Parlement ayant voté le budget pour un an, si le gouvernement essayait de continuer à vivre au-delà de cette année, quelles seraient les sanctions. Il y aurait d'abord évidemment les sanctions politiques, elles sont souvent inégales et peu sûres.

Mais les sanctions pénales prévues par l'art. 174 du C. Pénal entreraient en jeu : "Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles autorisées par des lois de finances, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, d'être poursuivies comme concussionnaires."

Signification politique et financière de la rè-

Source : BIU Cujas

Signification politique et financière de l'annualité.

gle de l'annualité. Quelle est actuellement la signification de ce principe ? En 1814, 1815, 1817 il y avait une gestion prudente des finances publiques. On disait :"Nous votons pour un an, et comme cela nous tenons le gouvernement."Mais maintenant, est-ce que nous avons gagné à l'annualité du budget ? Pas du tout, puisque à chaque budget, nous avons vu s'accroître les charges publiques d'une façon continue, qui est arrivée à être catastrophique. Par conséquent, il aurait mieux valu avoir un bon budget pour 5 ans et s'y tenir.

Donc, l'annualité du budget est la conséquence directe de la prépondérance du Parlement. Ceci donc s'applique d'abord aux dépenses : elles sont votées pour un an; ensuite aux recettes, et aux recettes quelle qu'elles soient : aux recettes d'impôt, et comme on l'a soutenu aux recettes provenant des avances de la Banque de France. Si vous n'avez pas réalisé vos avances à la fin de l'année, il faut que vous reveniez devant le Parlement vous faire donner une nouvelle autorisation d'avances.

Toutefois, il y a eu certaines exceptions, et par exemple, l'exercice 1929 a duré 15 mois, parce qu'il y avait une vieille controverse, à laquelle M. Jèze avait donné l'appui de son autorité. Il voulait changer le commencement de l'année financière. Pourquoi ? Parce qu'au Ier Janvier les Chambres n'étaient jamais prêtes à finir de voter le budget attendu qu'il y avait eu les vacances, que le gouvernement était en retard, que la commission était en retard, etc.. On disait : si au contraire on mettait le commencement du budget au Ier Avril, au Ier Mai ou au Ier Juin, on aurait tout son temps et on arriverait à un budget bien étudié.

En 1928, on a décidé que désormais le commencement de l'année financière serait au mois d'avril, puis, on a été en retard comme par le passé. On est toujours en retard. Il y a des gens, des hommes, des femmes, des corps des autorités, des assemblées, qui sont toujours en retard, que ce soit au mois de Janvier, ou au mois de mai. C'était puéril. Mais en attendant, pour faire jouer ce système, on a fait durer un exercice pendant 15 mois.

En outre, chaque année on ne vote pas un système fiscal, on ne vote pas chaque année le système des contributions directes, le système des contributions indirectes, il y a des lois qui sont permanentes, qui sont maintenant codifiées en 3.400 articles.

Qu'est-ce qu'il y a encore dans la loi de

Source : BIU Cujas

finances chaque année? Il y a : Autorisées : les recettes dans les conditions déterminées par les lois de telle ou telle date. Il y a simplement un renvoi au système fiscal en vigueur, et qui, lui, est permanent.

Les crédits d'engagement.

Les crédits d'engagement. Il y a autre chose : ce sont les plans. On vote les dépenses pour un an, mais en outre, on engage des dépenses sur plusieurs années. Par exemple, dans la loi de finances pour 1939, un article non seulement ouvre des crédits pour l'année qui commence, mais en outre, autorise des engagements de dépenses pour plusieurs années. Et voici comment fonctionne le système:

Autorisation d'engagement de dépenses au titre de la deuxième section du budget annexe des poudres : cet article autorise au titre du budget annexe des poudres, l'engagement en sus des crédits accordés pour l'exercice 1939, des dépenses s'élevant à la somme totale de 120 millions de francs. Par conséquent, dépenses 120 millions de francs, faites des commandes, achetez des machines, des produits pour 120 millions, on vous donne cette année 40 millions et les autres millions seront payés sur les budgets qui viennent.

Ce n'est pas un système recommandable, d'autant mieux qu'il tend à se généraliser. Voilà, par exemple, le projet de loi tendant à ouvrir des crédits pour l'éxécution d'un programme exceptionnel de défense nationale. C'est le projet de loi N° 3824 du 7 mars 1938, page 5, nous lisons qu'il faut procéder à un équipement nouveau des industries, en vue de réaliser la fabrication des aciéries à une cadence plus rapide pour adapter cette force d'équipement industriels aux fabrications que l'on se propose de réaliser, il faut que celle-ci soit assurée d'une assez longue durée, et que le rythme de ses fabrications soit déterminé d'avance. Le programme consiste donc à rendre possible l'éxécution d'un plan de fabrication cohérent, accordé dans le temps avec les exigences et les possibilités de l'industrie, etc.... Cette politique est la seule qui permette à coup sûr la sortie du matériel. Connaissant à l'avance, au moins approximativement, les crédits dont ils disposeront au cours des exercices suivants, c'est-à-dire dans les budgets qui vont venir, ces services sont en effet, en mesure d'établir leurs prévisions en fonction des besoins à satisfaire, de passer des commandes échelonnées sur des délais d'une certaine étendue et de conclure des marchés de la manière la plus conforme aux intérêts de l'Etat...

On a estimé également indispensable de demander

Source : BIU Cujas

une détermination d'engagements correspondant à une proportion importante des dépenses envisagées en 1939 pour l'éxécution de ce programme. Grâce à ces exécutions d'engagements, les services auront la possibilité de faire les études nécessaires... Du fait de ces méthodes notre industrie pourra travailler avec ordre, méthode et sans secousse brutale.

C'est le système du plan. C'est ce que Bismark avait voulu avec son plan réparti sur quatre années.

Il faut bien voir la portée de l'annualité : au bout d'un an, il n'y a plus rien, par conséquent on ne peut plus dépenser, on ne peut plus recevoir. Or si on ne peut plus ni dépenser ni recevoir il n'y a plus de vie publique possible, parce que toute vie publique est une affaire de dépenses et de recettes.

Donc, au bout d'un an tout finit. C'est bien théorique. Pratiquement, rien ne finit, et si nous avons un budget en retard, nous ne serons pas en droit de refuser ce que nous devons à l'administration des contributions directes. Juridiquement c'est illégal, légalement, théoriquement, un an expiré, on ne peut plus rien faire. Comment s'en sort- on ?

On s'en sort I° avec ce système qu'on a indiqué, on arrête la pendule des assemblées et la publication du Journal Officiel du Ier Janvier. On le retarde : le numéro du Ier Janvier parait le 4, mais il est daté du Ier, et alors, ce qui s'est passé dans ces quatre jours, passe, 2° on s'en sort aussi avec le système des douzièmes provisoires qui a été étudié plus haut.

La règle de l'annualité doit rester dans le credo budgetaire.

"Les Cours de Droit"
3, Place de la Sorbonne, 3
Z
Répétitions Ecrites et Orales
Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Section VII.

Précision et force des limitations budgétaires.

Principe de la spécialité et responsabilité des ministres pour les dépassements et erreurs.

§ I. - La spécialité des crédits.

Il faut ici bien préciser la terminologie.

La législation budgétaire n'admet pas la spécialité des impôts. Il n'y a pas, en principe, d'impôts ou de recettes d'une certaine origine, légalement affectés à une nature de dépenses. Par exemple, ce n'est pas le ministre des Travaux publics, qui touche l'impôt sur l'essence pour en consacrer le produit à l'entretien des routes et au relèvement des tournants. Le produit de l'impôt tombe dans la caisse commune de l'Etat et le ministre des travaux publics se verra ouvrir une certaine somme de crédits qui seront payés avec les deniers de la caisse commune de l'Etat. On voit la différence : s'il y avait affectation, le ministre disposerait de sommes variables d'après le revenu de l'impôt. Il n'en est rien. Il ne pourra jamais dépenser que la somme qui lui a été affectée.

Principe de la spécialité des crédits.

Le gouvernement est soumis au contrôle très étroit du Parlement, en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Il en résulte le principe de la spécialité. Le budget est voté de telle façon qu'un certain chiffre de crédits à prendre dans la Caisse commune est affecté à une certaine qualité de dépenses, et que le gouvernement ne peut pas dépenser pour une autre qualité de dépenses, les crédits qui ont été affectés par le Parlement à cette qualité de dépenses. C'est donc la spécialité. Il y a certains crédits qui sont votés pour certaines dépenses, et le gouvernement ayant ces crédits ne peut pas les dépenser en dehors des limites qui ont été ainsi fixées concernant les dépenses.

Par exemple, on ne peut pas dépenser pour le

Source : BIU Cujas

budget du Ministère de l'Air, des crédits qui ont été votés pour le ministère de la Guerre. C'est la première étape de la spécialité. On ne peut pas non plus dépenser pour l'artillerie des sommes qui ont été affectées à l'infanterie. On ne peut pas dépenser pour l'enseignement supérieur des sommes que le Parlement a votées pour l'enseignement primaire. On ne peut pas dépenser pour l'encouragement à la vigne, ce qui a été voté pour l'encouragement à la betterave.

Le système de l'abonnement.

Le système de l'abonnement inverse du principe de la spécialité.

Quel est l'inverse du principe de la spécialité ? C'est l'abonnement. L'abonnement existait sous le Premier Empire, on vote un milliard à l'Empereur, qui en fait ce qu'il veut. Il jugera au mieux comment il peut le dépenser.

Pas d'affectations des recettes.

Voilà le principe de la spécialité des crédits ; mais en principe, pas d'affectation des recettes. Il n'y a pas de droits de quais par exemple, dans les ports, qui soient affectés à l'entretien de la marine militaire.

Il y a une unité de caisse où on verse tous les fonds, et c'est dans cette caisse que l'on prend les crédits spécialisés pour certaines dépenses à l'intérieur du budget.

La spécialité sous la Restauration.

La spécialité établie sous la Restauration. La spécialité est un des principes budgétaires proclamés sous la Restauration. Tous les principes des finances parlementaires ont été établis sous la Restauration. Mais voici dans quelle proportion : la Restauration fait admettre la spécialité par ministère. Par conséquent il y avait une somme totale, des dépenses de l'Etat, mais chaque ministère avait une certaine somme à dépenser. S'il ne dépensait pas tout, ce n'était pas dépensé et on en tenait compte, mais il n'y avait pas de virement de ministère à ministère.

Les premiers budgets de la Restauration furent comme ceux du Premier Empire votés en bloc.

La spécialité par ministère.

La spécialité par ministère. C'est la loi du 25 mars 1817, qui pose les principes d'un système de finances en harmonie avec le régime parlementaire, et cette loi dit, dans l'article. 151 : "Le budget est voté par ministère; la dépense de chaque ministère ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ces crédits."

Quant à la répartition de cette somme allouée, à un ministère, prenons l'Instruction publique,

Source : BIU Cujas

primaire, secondaire, supérieure, la Guerre : infanterie, cavalerie, artillerie." A l'intérieur de chaque ministère, chaque ministre répartit les crédits comme il lui plaît, sous l'approbation du roi." Le budget était discuté par chapitres. Les Chambres examinaient chapitre par chapitre, et le ministre disait :" A ce chapitre, il me faut tant ..... à cet autre chapitre, il me faut telle somme..."; mais ensuite, on votait en bloc pour le ministère, et c'était seulement la somme votée en bloc pour le ministère, qui obligeait le gouvernement.

Spécialité par sections.

Spécialités par sections. L'ordonnance du Ier Septembre 1827 vient donner une première satisfaction aux tendances libérales en établissant la spécialité des crédits par sections. " Voulant, dit le préambule, déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances..." Par conséquent, le budget est voté par chapitres, mais c'est le vote par sections, qui lie les ministres. Par exemple nous aurons une section, "enseignement primaire" et dans l'enseignement primaire, il faudra dépenser le crédit qui a été alloué à l'enseignement primaire, et on ne pourra pas prendre dans les crédits de l'enseignement primaire pour mettre au secondaire ou au supérieur.

Qu'est-ce que la section ? Il n'y a pas d'autre définition que celle-ci : c'est cet ensemble de dépenses pour lequel le Parlement accorde des crédits spécialisés. Vous divisez le budget comme il vous plait, et vous dites : Voilà une section et le gouvernement est limité par le vote par section.

Il y avait, en 1817, sept ministères, par conséquent 7 fractions de budget allouées à des ministères spéciaux, et le crédit d'un ministère devait être dépensé à l'intérieur du ministère. En 1927, il y a dans l'ensemble du budget 52 sections.

Spécialité par chapitres.

Spécialité par chapitres. Avec la monarchie de juillet, loi du 29 janvier 1831, art. II " Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux. Chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs, ou de même nature. La même division sera respectée dans la loi des comptes."

Art. 12 : " Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Les virements sont interdits de chapitre à chapitre. La loi est parfaitement claire. Il y avait, par cette loi de 1831, 116

Source : BIU Cujas

chapitres.

Le système du Second Empire.

Le système du Second Empire. La constitution du 14 janvier 1852, revient au système des débuts de la Restauration. La spécialité est désormais restreinte aux ministères. D'autre part, aucun amendement n'est possible. A l'occasion du budget de 1852 le grand orateur catholique Montalembert élève une protestation amère : "On vous condamne à voter le budget tout entier, ou à le rejeter. On vous pose cette alternative : Tout ou rien.... Cette alternative me paraît absurde et révoltante en matière de finances." Octave Aubry Second Empire p. 91)

Après la guerre de 1870, la loi votée par l'Assemblée nationale (16 novembre 1871) a restauré le système des chapitres.

La définition du chapitre est assez difficile. C'est une division du budget, qui embrasse une catégorie de dépenses de même nature et qui est présentée aux Chambres pour que soit affecté cette catégorie un crédit spécialisé.

Il y certaines spécialisations, qui ont été introduites sur la demande des Chambres. Ainsi il est de règle qu'un même chapitre ne doit pas confondre des dépenses de personnel et des dépenses de matériel. S'il s'agit d'indemnités, un même chapitre ne doit pas confondre les indemnités normales (charges de famille, indemnité de séjour) et des dépenses exceptionnelles.

L'élasticité de la notion de chapitre explique la variabilité du nombre des chapitres. Il est monté au-dessus de 2.500, pour retomber au-dessous de 1.500.

Les nombres des chapitres.

Combien y a-t-il de chapitres ? Cela dépend de la manière dont est rédigé le projet de budget. Par exemple, dans le budget de 1938 : Présidence du Conseil 33 chapitres, finances : 209, Justice : 55, Affaires Etrangères : 28; Intérieur : 93, Guerre 60, plus 43 chapitres pour la défense des territoires d'outre-mer; Marine : 55 Education Nationale 175 chapitres. Pourquoi ? Parce qu'on a présenté le budget sous 175 chapitres, voilà tout. Enseignement technique : 39, Beaux Arts : 63, Commerce : 40 Air, 63 chapitres, Travail : 65, Santé : 79, Colonies 90, Agriculture :119 ; Travaux publics : 103, Marine marchande : 47; Pensions : 36, plus les comptes spéciaux et les budgets annexés , cela fait aujourd'hui 1.496 chapitres. Donc la Chambre vote les chapitres et le credit affecté à un chapitre ne peut pas être porté sur un autre chapitre.

Source : BIU Cujas

Dans le budget de 1940 on trouve :

Présidence du Conseil	58	chapitres	au lieu de	33
Finances	213	//	//	209
Justice	54			
Affaires étrangères	31			
Intérieur	93			
Education nationale	71			
Enseignement technique	41			
Beaux-Arts	63			
Commerce	49			
Travail	65			
Santé	68			
Agriculture	133			
Travaux publics	137			
Marine marchande	52			
Anciens combattants	35			
	1163.			

La procédure simplifiée pour le vote du budget.

Seulement, avec le système du budget bolide, du budget au galop, l'usage s'installe pour la Chambre de ne plus voter par chapitre. Par exemple, 30 Novembre 1937, vote du budget par ministère. On va voter le budget par ministère. M. Louis Marin s'indigne, mais M. Georges Bonnet lui fait observer : " Vous avez appartenu à un ministère, qui a demandé à la Chambre de ne plus voter par chapitres. " Et c'était vrai. Quatre fois la Chambre n'a plus voté par chapitres; par conséquent, elle vote une somme globale par ministère. (Rapport de M. Jammy Schmidt 2e séance, 30 novembre 1937)

Jusqu'à la guerre, le vote au titre de chaque département ministériel était adopté à titre exceptionnel pour le budget d'une année considérée. Un nouveau pas a été fait le 3 décembre 1939 : c'est désormais pour toute la durée des hostilités, qu'est établie la procédure simplifiée pour le vote du budget. M. Louis Marin a, encore une fois défendu le parlementarisme et les prérogatives parlementaires. Il est possible que l'on ne revoit plus le vote par chapitres de la loi du 16 Septembre 1871. Voici le texte de la loi du 3 Décembre 1940 :

"Par dérogation au premier alinéa de l'article 30 de la loi du 16 Septembre 1871, et pendant la période des hostilités, les crédits applicables au budget d'un exercice déterminé, donneront lieu à des votes

Source : BIU Cujas

d'ensemble portant sur le total des crédits ouverts à chaque budget ou au titre de chaque budget annexe tel que ce total résultera de chacun des états de répartition annexés à la loi de finances."

Il faut bien voir en quoi consiste exactement cette réforme : le président de chaque chambre ne donne plus lecture de chaque chapitre en invitant la Chambre à voter sur ce chapitre.

Mais I° chaque député ou sénateur peut demander la parole sur un chapitre et proposer des amendements à ce chapitre. Il y a eu sur ce point un débat animé à la séance du Ier Décembre.

2° Le gouvernement est lié par la présentation qu'il fait du budget. La chambre vote par budget, par grands titres de services, mais le budget contient une énumération de chapitres avec les crédits ouverts à chaque chapitre. Le gouvernement est lié par cette présentation, en ce sens qu'il ne peut pas dépenser pour un autre chapitre le crédit qu'il a demandé pour un chapitre déterminé. Le vote a lieu par ministère, la spécialité reste par chapitre. Les virements de chapitre à chapitre sont interdits.

Par exemple la Chambre n'est appelée à voter pour la Justice que sur le total de 459.142.307, mais dans la présentation il est prévu 10 millions (chiffres ronds) pour le traitement du Conseil d'Etat, et 10 millions (chiffres ronds) pour le traitement de la Cour de cassation, le ministre ne pourrait dépenser pour la Cour de cassation une partie quelconque de ce qui a été prévu pour le Conseil d'Etat.

Au budget de l'Education nationale, on ne pourrait faire passer à l'Université de Paris (30.967.971) avec des crédits de traitements prévus pour les universités de province, (66.257.703) etc....

§ 2 - Responsabilité des ministres pour non observation de la spécialité ou de la limitation budgétaire. (virements ou dépassements.)

Depuis la restauration, l'avant-dernier article de la loi de finances - (nous avons déjà parlé du dernier) contient une disposition très sévère, sans laquelle les dispositions budgétaires seraient appelées à rester lettre morte.

Le numérotage de cet article varie naturellement avec l'étendue de la loi de finances. Il a pour 1939 le N° 178, pour 1940 le N° 85, et est ainsi conçu : "Il est interdit aux ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses

Source : BIU Cujas

imputables sur les crédits ouverts par les art. 1er, 29 et 41 qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures, ou de dispositions de la présente loi. Les ministres, ordonnateurs, et le ministre des finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus."

Mais il est essentiel de savoir que cet article sur lequel se fonde la responsabilité civile des ministres n'a jamais été mis en application positive, en dépit de quelques tentatives célèbres.

Les tentatives de mise en oeuvre de la responsabilité civile des ministres.

Il y a eu quelques tentatives plus ou moins vagues de mise en oeuvre de cette responsabilité.

a) la salle à manger de M. de Peyronnet, Garde des Sceaux. M. Peyronnet fit construire, sans crédit, une magnifique salle à manger, qui est toujours d'ailleurs au ministère de la Justice. La procédure pour le contraindre à rembourser n'eut pas de suite.

b) la reconstruction du pavillon de Marsan. M. Caillaux père, ministre des Travaux publics, avait demandé pour la reconstruction de ce bâtiment, deux millions et demi. Il en dépense onze. La résolution de la Chambre du 22 Janvier 1881, invite le gouvernement à poursuivre le remboursement. On ne trouva pas la juridiction compétente. Il y a cependant une juridiction de droit commun, c'est le tribunal de première instance. c) Le train spécial de don Carlos. A l'occasion du mariage du prince de Portugal, avec la fille du comte de Paris, le gouvernement français avait, sans crédit, mis un train spécial à la disposition de la famille royale de Portugal.

Section VII.

Crédits additionnels.

Définition des crédits additionnels.

Définition : Les crédits additionnels sont des allocations budgétaires accordées postérieurement à la loi annuelle de finances et au cours de l'exécution de cette loi.

Les crédits additionnels nés de la nécessité sont en contradiction avec la plupart des articles du dogme budgétaire. Dans la rigueur des principes le budget une fois voté devrait servir toute l'année à régulariser les capacités de recettes et de dépenses. C'est à cette seule condition que sont

Source : BIU Cujas

assurés l'universalité budgétaire, l'unité, l'annualité et l'équilibre.

Malheureusement, il n'arrive jàmais que le budget une fois voté ne soit pas modifié au cours de l'année, par des dépenses nouvelles non prévues et dont la nécessité apparait cependant. Donc, au cours de l'exécution du budget, les dépenses peuvent être accrues. Donc, l'équilibre, apparent dans le budget, est par là-même rompu par les crédits additionnels nécessaires à couvrir les dépenses nouvelles.

Subdivision des crédits additionnels.

Les crédits additionnels sont ou supplémentaires ou extraordinaires.

Ils sont supplémentaires, lorsqu'ils sont destinés à compléter des prévisions insuffisantes. Une dépense a été inscrite au budget, mais après la promulgation de ce document, on s'aperçoit que le crédit est insuffisant. On a prévu deux milliards pour l'artillerie, mais la tension internationale exige une plus grande dépense. La différence fera l'objet d'un crédit-supplémentaire.

Le crédit est extraordinaire, lorsqu'il s'agit d'une dépense, dont le germe n'est pas dans le budget : c'est, par exemple, une catastrophe, une inondation, un cataclysme quelconque, ou c'est un évènement heureux, comme la visite d'un souverain ami. Mais cette distinction, intéressante au point de vue doctrinal, n'a qu'une faible importance pratique.

Règlementation législative des crédits additionnels.

Règlementation législative des crédits additionnels.

1° Principe de l'autorisation législative.

"Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires, qu'en vertu d'une loi..." (Loi 14 Décembre 1879 art. I)

Les crédits additionnels sont soumis à la règle que les dépenses publiques doivent être préalablement autorisées par le Parlement, règle qui domine tout le droit financier de la France contemporaine. (Ordonnance du 14 Septembre 1822, concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques, décret du 31 Mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique.)

2° Exceptions au principe.

Elles découlent de ce fait que le Parlement ne siège pas d'une façon permanente. Or, des dépenses peuvent être extrêmement urgentes. On n'a pas le temps de convoquer le Parlement. D'autre part, la machine parlementaire est trop lourde à mettre en mouvement pour des questions secondaires.

Source : BIU Cujas

Histoire des crédits additionnels

La législation des crédits additionnels est directement influencée par les tendances dominantes à un moment donné au sujet de la liberté politique.

Les législations libérales restreignent la liberté du gouvernement. Les législations autoritaires l'exaltent. L'histoire des crédits additionnels doit donc suivre une courbe tout a fait parallèle à celle de la spécialité des crédits, plus la législation est libérale, plus est limitée la liberté du gouvernement.

Première période: Les débuts de la Restauration. La loi du 25 Mars 1817 (la même qui etablit la simple spécialité par ministère), porte que des crédits hors budget pourront être ouverts par simple ordonnance du roi, qui devait être convertie en loi lors de la plus prochaine session des Chambres (sans qu'un délai soit imparti aux Chambres).

Deuxième période : 1827 - Deuxième Empire. A partir de 1827, des progrès sont réalisés dans le contrôle des Chambres. L'ordonnance du 1er septembre 1827 prescrit que la ratification parlementaire des ouvertures de crédit doit intervenir tout au début de la prochaine session.

Le 23 mai 1834 la loi pose la grande distinction des crédits supplémentaires et des crédits extraordinaires.

Troisième Periode: Recul du contrôle parlementaire avec le Second Empire.

L'article 4 du Senatus consulte du 25 Décembre 1852 (portant interprétation et modification de la constitution du 14 janvier) donne à l'Empereur les pouvoirs les plus larges " Tous les travaux d'utilité publique ... toutes les entreprises d'intérêt général sont ordonnés ou autorisés par décrets de l'Empereur.. Les crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence, suivant les formes prescrites pour les crédits extraordinaires: ces crédits seront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session".

L'évolution du Second Empire vers le libéralisme devait amener une réduction de la liberté gouvernementale. L'art. 3 du senatus consulte du 31 Décembre 1861 tout entier consacre au budget porte ce principe très correct: " Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaire ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi".

Malheureusement, des décrets peuvent encore prescrire des virements à l'intérieur d'un ministère, ce qui enlève beaucoup de sa valeur à la réforme.

Quatrième période. Troisième république. La loi

Source : BIU Cujas

de 1879 distingue les crédits extraordinaires et les crédits supplémentaires.

Les deux catégories de crédits extraordinaires et de crédits supplémentaires

A leur tour, les crédits extraordinaires sont distingués entre ceux qui proviennent de la création d'un service et ceux qui exigent un événement imprévu.

Les crédits supplémentaires sont de deux catégories: ceux qu'on ajoute à des crédits évaluatifs (dépenses de matériel) et ceux qu'on ajoute à des crédits limitatifs (dépense de personnel).

Seule une loi peut autoriser un crédit extraordinaire pour création d'un nouveau service, ou un crédit supplémentaire à des crédits limitatifs. Le gouvernement est obligé d'attendre l'ouverture de la session et de déposer un projet.

Par conséquent, dans chaque catégorie (supplémentaire ou extraordinaire), il y a une sous-catégorie, qui peut être autorisée par le gouvernement dans l'intervalle des sessions (crédit extraordinaire pour événement imprévu, crédit supplémentaire à des crédits évaluatifs) et une autre qui ne peut être autorisée que par la loi (crédits extraordinaires pour création de service, crédit supplémentaire à des crédits limitatifs).

Les collectifs

Collectifs. Il n'est pas d'usage pour le gouvernement de demander l'approbation de décrets isolés ouvrant des crédits additionnels. On groupe les diverses ouvertures à faire approuver par les Chambres dans des cahiers qu'on appelle ainsi collectifs. On dit le collectif de février, le collectif d'avril.

Le régime des décrets lois suspend les précautions prises pour assurer l'équilibre

Suspension de toutes ces règles par le régime des décrets-lois. Bien évidemment, le régime des décrets-lois peut suspendre toutes ces précautions. Dans le système des décrets-lois de 1939, le gouvernement peut prendre toutes sortes de mesures par décrets-lois, pour le salut de l'Etat. Autrement dit, il peut prendre toutes les mesures qu'il lui plaît (sauf atteinte à la constitution). Il peut donc ouvrir tous les crédits qu'il juge nécessaire. Il peut créer des impôts pour faire face aux dépenses. Ainsi un décret du 29 Juillet 1939 (Journal Officiel p. 9646) ouvre un ensemble de crédits, qui auraient dû normalement figurer dans le "collectif d'avril". Le collectif décidé par le gouvernement, le collectif d'avril décrété fin juillet, ces deux traits donnent une suffisante idée du caractère bien relatif qu'ont pris à l'heure présente les principes fondamentaux de la science financière. Du moment que le gouvernement peut s'ouvrir à lui-même des crédits et décider les impôts pour

Source : BIU Cujas

y faire face, le vote du budget par les chambres n'a plus de signification.

Abus des crédits additionnels. Leurs conséquences

Abus des crédits additionnels.- Le crédit additionnel devrait conserver un caractère exceptionnel. Il n'en est rien. Il n'y a pas d'exemple de budget, qui soit arrivé à son terme, tel qu'il avait été voté. En principe, il n'est pas déposé, sauf urgence, de demande gouvernementale pour un certain crédit. Toutes les demandes sont réunies pour le délai d'un mois dans un cahier.

La pratique abusive des crédits additionnels met en péril le principe de l'autorisation législative et l'équilibre du budget. Voici comment: I° Dans le moment même où se discute le budget, les services des ministères travaillent à préparer des demandes de crédits. Les Chambres votent des réductions, les services ne tiennent aucun compte de la volonté d'économie. Elles dépensent comme si aucune limitation n'avait été votée, sachant bien qu'elles obtiendront des crédits. M. Lamoureux disait récemment: "Il n'est pas possible qu'au moment où le gouvernement accepte un surcroît de réduction des crédits, l'administration prépare des cahiers de crédits additionnels."

Voilà un témoignage de ce qui est dit plus haut. On cherche des économies dans les Chambres, puis les bureaux, qui sont la grande puissance de notre pays, préparent les dépenses.

Le 30 juin 1923 M. de Lasteyrie dit à la Chambre: " Si les crédits sont insuffisants, on votera des crédits additionnels. " En matière de défense nationale, c'est courant on n'ose pas demander au pays le sacrifice complet on dissimule, on lui demande 2.500 millions, quand on a l'intention très arrêtée de dépenser 5 milliards.

2° S'il subsiste encore quelques traces de contrôle parlementaire sur le budget, les cahiers de crédits additionnels passent dans une sorte d'indifférence.

3° Cette indifférence du Parlement vient d'abord de ce qu'il se lasse de contrôler. Elle vient surtout de ce que le Parlement se trouve devant le fait accompli et qu'il n'y a plus qu'a s'incliner. M. Louis Marin disait, le 25 octobre 1921 : " Quoi qu'il en soit, il s'agit de régulariser des dépenses déja faites et même payées, et comme membres du Parlement, nous n'avons pas le droit de les refuser. En ne votant pas les crédits de régularisation, nous ne pourrions empêcher que les dépenses n'aient été déja engagées".

L'abus est d'ailleurs ancien, comme en témoigne un discours de Dupin. Elu pour la 4ème fois à la

Source : BIU Cujas

présidence de la Chambre, le 7 août 1834, il disait: " La Chambre fixe par ses allocations la mesure des charges, dont il sera permis de grever le pays, elle ne doit donc pas tolérer qu'on lui force la main après coup, par l'allégation tardive qu'il faut bien que l'on paie ce qui, malgré elle, a été une fois dépensé".

4° Il est fait un véritable abus des autorisations pendant les intersessions, alors qu'on pourrait attendre l'ouverture de la session. Ainsi, le 4 octobre 1921, deux décrets ouvrent des crédits additionnels au ministère des Affaires étrangères. Ces décrets paraissent au Journal Officiel du 15 octobre 1921; or, quand s'ouvre la session ? Le 17 octobre, deux jours après la publication au Journal officiel; par conséquent, on a été bien pressé d'obtenir les crédits par décrets. C'est qu'en réalité, avec le système adopté, le Parlement était mis devant le fait accompli. Il est plus facile de refuser un crédit que de refuser de sanctionner un décret, donc d'annuler un décret, et cela sans beaucoup d'intérêt, puisqu'il faudra toujours finir par payer.

Le décret du 25 Mai 1938 modifiant le droit budgétaire

Un décret (Journal Officiel du 25 Mai 1938 p. 5915) modifie le droit budgétaire. Le gouvernement met en tête deux idées: l'unité budgétaire et l'équilibre... "Au cours des dernières années, les commissions financières du Parlement ont, à maintes reprises critiqué certaines procédures de notre droit budgétaire: ce sont les ouvertures de crédits additionnels ..." En premier lieu, une distinction très nette doit être marquée entre le crédit supplémentaire, qui n'a d'autre objet que de réévaluer une prévision incertaine, et le crédit extraordinaire ouvert pour couvrir un besoin nouveau".

Nous avons distingué, en effet, le crédit supplémentaire et le crédit extraordinaire, mais ces deux catégories étaient tombées dans une catégorie unique: les crédits additionnels, et il n'y avait plus grande différence pratique. Le gouvernement entend rétablir cette différence et lui redonner toute sa vigueur.

Crédits supplémentaires

Crédits supplémentaires: la préparation du budget de l'Etat comporte de très nombreuses évaluations, puisque celui-ci comprend 2000 chapitres de dépenses environ et à peu près 400 lignes de recettes. Malgré le soin avec lequel ces évaluations sont établies, il est inévitable qu'elles révèlent, à l'épreuve des faits, des erreurs en plus ou en moins, mais qui généralement se compensent. Lorsque des insuffisances de crédit apparaissent en cours d'année, en dehors de toute modification à la consistance des services, il paraît impossible d'admettre que ces insuffisances trouvent par

Source : BIU Cujas

avance une atténuation ou même une compensation intégrale dans les excédents de dotations, qui affectent d'autres chapitres, dont l'annulation est prononcée d'ordinaire par les lois collectives ou lois de règlement. En outre, des plus values éventuelles de recettes peuvent concourir à cette compensation".

Crédits extraordinaires

" Crédits extraordinaires: Mais une règle plus rigide s'impose en ce qui concerne les crédits extraordinaires, que nous définissons comme s'appliquant à des mesures nouvelles. En ce cas, le gage doit, à notre sens, être immédiat, et s'imposer de manière rigoureuse: il ne peut donc résulter que de la création d'une ressource nouvelle ou d'une économie indiscutable résultant de la suppression d'un service déjà voté par le gouvernement".

Les avances à régulariser

Puis, nous avions parlé de cette formule extraordinaire des avances à régulariser. Il n'y a pas de crédit, alors on dépense sans crédit ouvert par le Parlement ou même ouvert par décret, c'est ce que l'on appelle l'avance à régulariser.

Le décret dit: " Le nombre des décrets intervenus, l'absence de toute compensation aux charges résultant des autorisations accordées, n'est toutefois pas sans inconvénient grave au regard de l'équilibre budgétaire. Pour y remédier, il paraît nécessaire de fixer à l'avenir dans chaque loi de finances, un maximum des autorisations d'avances qui peuvent être accordées dans l'avenir. Cette limite sera déterminée par le montant d'un crédit ouvert à un chapitre spécial du budget des finances."

Par conséquent, on voit quelle est l'idée. Au fond, il y a là quelque chose de très analogue à ce que nous trouvons dans les budgets municipaux. Dans un budget municipal, il y a des crédits affectés à des dépenses, puis à la fin le conseil municipal vote un crédit pour dépenses imprévues, et le crédit pour dépenses imprévues est d'autant plus large que le conseil municipal fait au maire une confiance plus grande. Le maire peut dépenser comme il lui plait, puisqu'il a un crédit pour dépenses imprévues, mais sous le contrôle du conseil municipal, c'est-à-dire que le contrôle des conseils municipaux est en général quelque chose de tout à fait illusoire si le conseil municipal est d'accord avec son maire.

Source : BIU Cujas

Remarques additionnelles sur le budget.

I°- Exercice ou gestion.

Cadre et période où doit s'effectuer l'exécution d'un budget donné.

La gestion

Il y a un système simple: le budget doit s'exécuter au cours de l'année à laquelle il s'applique. On va donc compter suivant le système de la gestion. Toutes les recettes et toutes les dépenses réellement effectuées au cours d'une année, sont comptées comme afférentes au budget de cette année.

L'exercice

A l'opposé, il y a le système de l'exercice. On groupe toutes les recettes et toutes les dépenses qui sont nées à l'occasion d'un budget. Par conséquent, dans la théorie extrême de l'exercice, on rattacherait au budget d'une année toutes les recettes ou dépenses dépendant de ce budget dans un avenir indéfini.

La règle de l'exercice limité

En France, triomphe la règle de l'exercice limité. La durée d'exécution d'un budget est l'année à laquelle il s'applique, plus une rallonge ou période complémentaire. Ce système est dû au baron Louis; c'est en 1817 qu'il fit une critique de l'exercice, tel qu'il était alors pratiqué; il réclamait de belles et bonnes échéances, il voulait qu'à partir d'un certain moment les créanciers fussent déchus de leur droit et voulait en outre une limitation de la période complémentaire, de façon à faciliter la production rapide des comptes.

Ces deux réformes ont été réalisées par une ordonnance du 14 septembre 1822 et la déchéance des créanciers de l'Etat par la loi du 29 janvier 1831, (déchéance quinquennale, aujourd'hui devenue quadriennale).

A) Les périodes complémentaires de l'exercice.

Les périodes complémentaires de l'exercice

Ces périodes, qui ont été fixées en 1822, ont été modifiées à plusieurs reprises, notamment par la loi du 25 janvier 1889 et le décret-loi du 25 Juin 1934.

L'ordonnance de 1822 a donc fixé une série de délais, qui constituent des limites à la prolongation de l'exercice au-delà d'une année; l'exercice se compose d'une année et d'un certain nombre de périodes, au cours desquelles peuvent être faites certaines opérations au titre de cet exercice. Depuis

Source : BIU Cujas

1822, ces périodes ont été diminuées et on tend ainsi à rapprocher le système de l'exercice de celui de la gestion. Ces périodes complémentaires étaient, sous le régime de 1889, au nombre de 5, il n'y en a plus, depuis le decret-loi de 1934, que 4, la première ayant été supprimée. Ces périodes commencement donc au 1er janvier de l'année qui suit l'exercice auquel elle se rattache.

2° 31 Mars pour l'établissement des titres de paiements; cette date a été remplacée par celle du 10 février.

3° 30 Avril pour le paiement matériel des dépenses et le recouvrement des impôts. Cette date a été ramenée au dernier jour de février pour le paiement des dépenses et au 31 décembre pour le recouvrement des impôts, c'est-à-dire que pour le recouvrement des impôts, il n'y a plus de période complémentaire.

4° 30 Juin, date ramenée à celle du 30 avril, pour la régularisation de différentes dépenses au moyen de crédits supplémentaires.

5° 31 Juillet, date ramenée au 31 Mai, pour diverses régularisations d'écritures.

La déchéance quadriennale .

La déchéance quadriennale

En ce qui concerne les créanciers, la question essentielle n'est pas de savoir les écritures qui devront etre passées par les comptables, mais dans quels délais ils sont admis à faire valoir leurs droits. C'est la question de la déchéance quinquennale, devenue quadriennale.

Les règles applicables en la matière ne sont pas celles du droit commun: d'une façon générale, les créances se prescrivent par 30 ans (prescription trentenaire). Contre l'Etat, il existe une prescription beaucoup plus courte, qui a été établie par la loi du 29 Janvier 1831, dont les termes sont reproduits dans les articles 136 et suivants du décret de 1862 sur la comptabilité publique: " Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes les créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, a défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de 5 années, à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe et de

Source : BIU Cujas

6 années pour les créanciers domiciliés hors des territoires européens ".

Le décret-loi de 1934 a réduit ces deux délais à 4 et 5 ans. Le délai de 4 ans est d'ailleurs, en réalité, un délai de 3 ans, puisqu'il court de l'ouverture de l'exercice considéré.

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Z

Source : BIU Cujas

Titre VI

LA DETTE PUBLIQUE

Par l'emprunt, l'Etat se procure de l'argent. On pourrait donc être tenté de ranger l'étude de l'emprunt parmi les recettes de l'Etat. Mais la dette viagère ne naît pas d'une recette. Elle naît de services. Les pensions de guerre ne supposent aucune recette. Si les retraites des fonctionnaires comportent une retenue sur les traitements, elles sont avant tout des traitements continués en rémunération de services rendus.

Avantages et inconvénients de l'emprunt:

Avantages et inconvénients de l'emprunt

L'emprunt présente pour les Etats les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que pour les particuliers. Il offre l'avantage de procurer de l'argent sur le champ, sans effort, sans sacrifices. L'impôt est toujours impopulaire, au contraire, l'emprunt n'est pas impopulaire, parce qu'on n'y voit qu'un placement de père de famille offert à l'épargne.

C'est par sa facilité que l'emprunt crée le péril le plus grave; il supprime tout barrage à l'accroissement des dépenses publiques.

Il n'y a rien à ajouter sur ce point au récit classique d'une discussion entre les ministres de Louis XIV. Lemoignon ayant fait triompher le projet d'emprunt de Louvois, fut interpellé par Colbert en ces termes: " Vous triomphez, vous croyez avoir fait l'action d'un homme de bien; eh ! ne savais-je pas comme vous que le roi trouverait de l'argent à emprunter. Mais je me gardais bien de le dire. Voilà donc la voie des emprunts ouverte. Ils vont se succéder. Quel moyen restera-t-il désormais d'arrêter le Roi dans ses dépenses ?

La parole reste vraie avec une simple transposition: avec le système de l'emprunt continu, quel moyen reste-t-il d'arrêter le peuple dans ses dépenses ?

Source : BIU Cujas

Le crédit public, institution moderne

Le crédit public est une institution moderne.

L'Etat moderne ne peut vivre sans emprunter. Il ne peut emprunter que s'il a du crédit, ou la surface, c'est-à-dire s'il inspire de la confiance.

L'essentiel, disait le baron Louis, est de tirer l'Etat de la fange du discrédit.

Un Etat ne conserve son crédit qu'en payant tout; même ses erreurs.

Le crédit public est moderne.

La dette publique est une institution des temps modernes et le crédit public proprement dit est encore plus récent. Les souverains du Moyen âge recouraient à l'emprunt, mais c'étaient eux personnellement qui empruntaient. La notion de l'Etat contractant une dette, n'est apparue qu'aux environs de la Renaissance.

C'est sous le règne de François Ier qu'est apparue, avec le Chancelier Duprat, la dette publique proprement dite. L'emprunt se heurte à un obstacle particulier: le droit canon catholique interdit le prêt à intérêt et c'est pourquoi la fonction de prêteur, de banquier, d'usurier, était réservée aux juifs. C'est le chancelier Duprat, qui a trouvé le moyen de tourner, pour le roi très chrétien, fils ainé de l'Eglise, l'interdiction canonique de l'usure. Ce moyen, c'est l'emprunt perpétuel. L'Etat ne rendra jamais le capital, mais il faut bien tout de même rémunérer celui qui lui confie ce capital, on lui donnera quelque chose chaque année.

Les emprunts sur l'Hôtel de Ville

Les emprunts sur l'Hôtel de Ville. Dans les origines, l'emprunt prend assez facilement la figure d'emprunt forcé. Le roi emprunte par l'intermédiaire de la Ville de Paris, d'où l'expression: les emprunts sur l'Hôtel de Ville; c'est la ville qui emprunte, qui émet, qui remet le montant au roi. On imagine bien que les finances de l'Ancien régime n'étaient pas absolument saines. La Terre promise n'est pas derrière nous. L'histoire des empruntspublics à la fin de l'Ancien Régime, c'est l'histoire des banqueroutes de l'Etat.

Tonti, inventeur de la tontine

Tonti. En 1648, le surintendant suspend brutalement le service des intérêts des rentes. Dans ces conditions, les prêteurs ne s'empressent pas d'apporter de l'argent à l'Etat. Cette situation amène l'intervention de Tonti. Tonti invente la tontine. Un ensemble d'individus du même âge prêtent à fonds perdus; on leur promet une somme globale déterminée à toucher annuellement: quand l'un meurt, les survivants se partagent sa part, quand il n'y en a plus qu'un, il

Source : BIU Cujas

touche la totalité de l'annuité promise. Et quand il meurt la dette est éteinte. Ce système de la tontine ne manifeste pas des finances parfaitement saines.

Les taux écrasants des emprunts

La malhonnêteté de l'Etat et les taux écrasants. Louis XIV essaie d'améliorer ce désastreux état des choses. Fouquet émit un emprunt à 18 %, et même en 1659 un emprunt gagé sur les tailles au denier 2, c'est-à-dire à 50 %. Pourquoi l'Etat consentait-il à ces conditions draconiennes ? C'est parce qu'il avait l'intention bien arrêtée de ne pas rendre. Colbert était très hostile aux emprunts, et Louis XIV emprunta pour la guerre de Hollande, Colbert disait: " Voilà donc la voie des emprunts ouverte. Quels moyens restera-t-il désormais d'arrêter le roi dans ses dépenses ? Après les emprunts, il fera des impôts pour les payer, et si les emprunts n'ont pas de bornes, les impôts n'en auront pas davantage".

Il n'y a rien à ajouter à ce que disait Colbert sur l'abus actuel des emprunts.

Les expédients

Les expédients: Le système de Law avait pour objet de résorber les emprunts avec une espèce d'inflation. Il a provoqué l'une des banqueroutes les plus mémorables de l'histoire. Il y a après Law la liquidation de cette affaire par les frères Paris. C'est l'âge des finances avariées, finances du Cardinal Fleury, finances du Cardinal Dubois, finances de Calonne, dans tout cela le rentier est toujours brimé. "Triste comme un rentier, auquel on vient d'amputer un quartier ! disait-on. (On vient de lui amputer un quartier, on ne lui paie pas son coupon d'un trimestre. (V. Piétri, La Réforme de l'Etat au XVIII° siècle).

Le statut du crédit public sous la Révolution - Le Grand Livre de la Dette Publique

Il faut arriver à la Révolution pour avoir un statut du crédit public. La Révolution a eu des intentions d'ordre et d'organisation, elle a posé des principes, qui sont encore aujourd'hui en vigueur. Ces principes sont bons, la pratique fut détestable. C'est ainsi que, sur l'initiative de Cambon, fut créé le Grand Livre de la Dette publique: tous les titres de rente sont inscrits sur un livre. Voilà qui devait faire cesser le désordre inoui, caractéristique de l'Ancien régime. Lorsqu'on a convoqué les Etats Généraux, on a oublié des bailliages dans la convocation et, d'autre part, on a convoqué des bailliages inexistants. Il n'y avait pas à Paris de liste des bailliages. Pour les emprunts, on empruntait sous l'empire des besoins, mais on n'avait pas la liste des emprunts.

On a connu au lendemain de la guerre, un désordre assez voisin de celui-là. On avait émis des bons de

Source : BIU Cujas

la Défense Nationale, mais on ne savait pas pour combien , et lorsqu'on posait des questions au Parlement, l' Administration des finances repondait: "Il nous faut un certain temps pour savoir combien nous avons émis de bons de la Défense Nationale".

Cambon crée le Grand Livre de la dette publique. C'est l'indice d'une volonté d'ordre, seulement la pratique est différente, parce qu'il y a eu le système monétaire des assignats. On voit combien les questions de crédit public sont intimement liées au problème monétaire.

Le système des assignats

La Révolution confisque les biens du clergé, il s'agit alors de mobiliser ces biens du clergé. On émit des assignats sur ces biens; il y avait 2 milliards de biens, on émet 2 milliards d'assignats. L'opération jusqu'ici est saine, mais sous l'empire des besoins Cambon émet 4 milliards d'assignats, et il constate avec optimisme: "Ces assignats sont toujours gagés, car les biens du clergé valent 4 milliards". L'Etat émet ensuite 10, 20 milliards d'assignats, mais c'est magnifique, parce que les biens du clergé valent 10, 20 milliards. Evidemment, la monnaie valant de moins en moins, les biens matériels valaient toujours de plus en plus en monnaie dépréciée.

La banqueroute des 2/3

Malgré la planche aux assignats, le Directoire a fait la banqueroute des 2/3. Avec des bons, qui ne valaient peaque rien, on remboursait les 2/3 de leur capital aux créanciers de l'Etat, et on inscrivait au Grand Livre le dernier tiers. De sorte qu'à la veille de l'Empire, on avait un titre de rente de 5 francs pour un capital de 7 francs. Lorsque Napoléon demandait à Talleyrand: "D'où vient votre fortune ? Talleyrand lui répondait: "J' ai acheté de l'emprunt à la veille du 18 Brumaire . " A ce moment là, en effet, le titre de rente de 5 frs valait 7 frs, mais sous l'Empire, il valait plus de 100 frs. La réponse de Talleyrand était une flatterie et une vérité.

L'accroissement de la dette de l'Etat

C'est le Second Empire, qui a inauguré la pratique consistant à recourir à l'emprunt, alors que l'impôt restait possible. (Emile Ollivier, l'Empire libéral t. X p. 445).

L'Assemblée nationale couvre en partie par l'emprunt le paiement à l'Allemagne de l'indemnité de guerre, et les frais de la reconstitution du pays.

C'est depuis la guerre de 1914-1918 que la dette a pris des proportions gigantesques, qui ne font que s'accroître au cours de la guerre de 1939.

Source : BIU Cujas

En 1913, la dette de l'Etat était de 53. 500.000.000 (or). Au 31 mars 1939 elle s'élevait à 428.657 millions. La loi de finances pour 1940 prévoit pour le service des intérêts 21 milliards 223 millions 021.969 frs (sans parler de 14 milliards pour la seule dette viagère). La dette s'accroit au rythme approximatif de 300 milliards par année de guerre.

Chapitre I

DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EMPRUNT.

Pas d'emprunt sans autorisation de la représentation nationale.

L'emprunt est un contrat. Il relève par conséquent de la compétence du gouvernement. Mais le gouvernement ne peut emprunter qu'avec l'autorisation du Parlement.

§ I - Existence de la règle que le gouvernement ne peut emprunter sans l'autorisation parlementaire.

La dette publique ne peut être augmentée que par une loi

Le principe que la dette publique ne peut être augmentée que par une loi est très solidement établi et unanimement admis. Toutefois, il n'est expressément formulé dans aucun texte constitutionnel.

Pendant longtemps, il n'y a eu dans la matière qu'un seul texte précis et exprès. Ce n'est pas un texte de constitution, ce n'est même pas un texte de loi, c'est le fameux décret sur la comptabilité publique en date du 31 Mai 1862, qui déclare: " Aucune inscription au Grand Livre de la Dette publique ne peut avoir lieu qu' en vertu d'une loi " (art.96). Dans sa lettre, ce texte ne s'appliquerait donc qu'à la dette inscrite.

Cependant, il est unanimement admis que le gouvernement ne saurait emprunter à son gré par des

Source : BIU Cujas

opérations de trésorerie et accroître ainsi à son gré la dette non inscrite. Par le Trésor, il ne devrait pouvoir emprunter qu'au moment des basses eaux, pour rembourser au moment des hautes eaux. Ainsi, du principe que la Dette Publique ne peut être augmentée que par une loi, découle cet art.44 de la loi de finances du 15 juillet 1911, qui décide que le maximum des obligations amortissables à émettre chaque année pour le service des chemins de fer de l'Etat, doit être déterminé chaque année par la loi de finances. Cette même loi crée au Grand Livre une section spéciale pour ces obligations. (V. Eugène Pierre, Droit Politique, N° 67, 512, 816).

A l'heure présente, la matière est réglementée par un texte précis, formel, général, absolu très net. C'est l'art. 81 de la loi de finances du 31 Décembre 1921: "Aucun emprunt de l'Etat ne peut être contracté, sous quelque forme que ce soit, qu'en vertu d'une loi spéciale. La loi annuelle de finances autorise, en fixant leur montant, leur nature et leur durée, l'émission des valeurs du Trésor échéant dans l'année et au service de la Trésorerie. Aucune émission supplémentaire ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. Les conditions et modalités des émissions sont fixées par des décrets insérés au Journal Officiel".

§ 2 - Les motifs de la nécessité de l'autorisation parlementaire.

Les motifs de cette règle sont plus politiques que juridiques.

Le débat parlementaire sert à assurer la publicité de l'emprunt

1°- On dit quelquefois que le débat parlementaire sert à assurer la publicité de l'emprunt, et aussi de la discussion. Le public pourra se rendre compte des conditions de l'honnêteté de l'Etat, il connaîtra les critiques adressées à l'emprunt, les discussions sur les avantages, sur les modalités, sur les conditions de l'emprunt.

L'objection est qu'on va compromettre le succès de l'emprunt par une discussion publique. En Angleterre, d'une façon générale, les finances sont surtout menées par le gouvernement: on vote l'emprunt, le principe est admis, puis on discute. Pas en France, il n'y a pas de discussion, et, comme nous allons le voir, il y a certains emprunts, comme celui du 31 Juillet 1920, qui sont votés sur l'heure.

Le vote par les Chambres a pour objet d'assurer

Source : BIU Cujas

Le vote par les Chambres assure leur convocation régulière et périodique

au Parlement cette convocation régulière et périodique que nous considérons comme un des principes du droit public libéral, et d'autre part, d'assurer au Parlement la prépondérance politique, car nous avons vu que l'annualité du budget vise à maintenir le gouvernement sous le contrôle de la représentation nationale. En effet, si le gouvernement n'a plus d'argent la vie de l'état est arrêtée, et par conséquent le gouvernement se trouve désormais à la discrétion du Parlement. Mais si le gouvernement peut emprunter, la règle est tournée, il ne lèvera pas d'impôts mais il empruntera. Il aura de l'argent sans le Parlement, en dehors de lui, et pourra donc s'affranchir du contrôle de la représentation nationale.

L'emprunt est un impôt retardé, il doit comme lui être voté

3° Le principe que l'impôt ne peut être établi que par le Parlement a pour conséquence immédiate et nécessaire l'application de la même règle à l'emprunt. On dit généralement que l'emprunt est un impôt retardé Ce qui est certain, c'est que l'emprunt appelle immédiatement, impérieusement inéluctablement, l'impôt. On ne peut payer les intérêts de l'emprunt qu'avec des impôts. Donc, si on laissait au gouvernement la faculté des emprunts, on enlèverait au Parlement sa liberté en matière d'impôts.

Tout cela d'ailleurs ne doit pas être considéré comme des vérités mathématiques, parce que très souvent on emprunte pour payer les intérets, c'est le régime sous lequel nous vivons.

4° - On dit que la représentation nationale ajoute sa signature à celle du gouvernement et que, par conséquent, c'est un motif de sécurité de plus pour les preteurs un attrait de plus pour assurer le succès de l'emprunt.

§ 3 - En fait, prépondérance du gouvernement dans l'emprunt.

La pratique des pleins pouvoirs fait échec aux règles du droit constitutionnel de l'emprunt

En fait, qu'est-ce qui se produit ? I° mentionnons d'abord cette pratique des pleins pouvoirs: pleins pouvoirs Poincaré, pleins pouvoirs Doumergue, pleins pouvoirs Laval, pleins pouvoirs Blum, pleins pouvoirs Daladier, plusieurs fois renouvelés. Les abdications du Parlement se suivent sans interruption. Les lois ne sont pas mieux faites par les Bureaux que par les assemblées. On sait qu'il y a eu des pages et des pages d'errata au Journal Officiel pour les codifications par décrets. Abdication au point de vue législatif, abdication au

Source : BIU Cujas

point de vue politique, abdication au point de vue international.

Nous sommes arrivés à cette méconnaissance inouie des principes de la Révolution qu'il y a des impôts établis par décret. Sous l'ancienne monarchie, quand les rois voulaient établir des emprunts, les Parlements, simples autorités judiciaires, allaient jusqu'au refus d'enregistrement.

Malheureusement, la pratique des pleins pouvoirs ou des pouvoirs exceptionnels, a apporté en fait, à ce principe, une brèche sérieuse. Mais la règle demeure en vigueur pour les périodes normales.

Les opérations de trésorerie mettent à néant le droit constitutionnel de l'emprunt Le rôle du mouvement général des fonds

2° Le droit constitutionnel de l'emprunt est pratiquement mis à néant par la pratique abusive des opérations de trésorerie. La trésorerie est le service qui a pour mission d'assurer à l'Etat l'argent voulu à l'endroit voulu, à la date voulue, La trésorerie est assurée par le mouvement général des fonds.

Dans l'espace, le mouvement général des fonds doit assurer qu'il y ait toujours l'argent voulu a l'endroit voulu, que le trésorier général de Marseille, le trésorier général de Bordeaux, le trésorier général de Lille aient toujours dans leurs caisses les sommes nécessaires pour payer les fonctionnaires et assurer le fonctionnement des services publics.

Voilà la première mission du directeur du mouvement général des fonds. La seconde, c'est d'avoir l'argent voulu à la date voulue. Au mois de mars on n'a pas encore reçu les avertissements à payer les impôts cédulaires et l'impôt général et progressif sur le revenu. Les contribuables n'ont rien payé et cependant les dépenses publiques marchent. Il faut y pourvoir. C'est encore le rôle du mouvement général des fonds. A ce que l'on appelle la période des basses eaux du Trésor, il emprunte, puis, quand les impôts rentreront par exemple, la masse agricole paie les impôts après la récolte, à ce moment-là, on rendra. Donc le ministre des finances jouit d'une certaine liberté, puisqu'il peut emprunter, puis rendre, avec les besoins variables de la trésorerie. Seulement, abus de cette opération: de véritables emprunts sont faits sous la forme d'opérations de trésorerie. On a besoin d'argent, on sait bien qu'on ne le rendra pas, qu'on est bien hors d'état de le rendre à l'automne ou à l'hiver; on emprunte quand même Donc, ce n'est plus une opération de trésorerie véritable, c'est une opération d'emprunt.

Comment les choses se passent-elles ? Evidemment,

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

on a cette charge de l'emprunt de trésorerie. Il faut bien un jour payer ou renouveler, et en général, on consolide, c'est-à-dire qu'on fait un emprunt perpétuel pour rembourser l'emprunt de la trésorerie. On arrive devant les Chambres et on dit: " Voilà nous devons 10 milliards". Les Chambres disent: "Vous les devez ? Les dépenses sont faites ? - c'est fait. " et l'emprunt est voté. Voilà le péril des opérations de trésorerie, il n'y a plus véritablement de contrôle parlementaire sur l'emprunt.

Quelle est la sanction du principe ? Comme toujours, il n'y en a pas. Le gouvernement a emprunté, il n'en avait pas le droit, les faits sont là, il doit, alors le Parlement a bien théoriquement la possibilité de refuser une consolidation, pratiquement il se trouve devant le fait accompli, les dépenses sont faites, on a payé les fonctionnaires, on a payé les travaux.

§ 4 - Limites de l'autorisation parlementaire.

Le parlement autorise 1° le principe, 2° le chiffre, 3° la durée de l'emprunt qu'il appartient de définir.

Le rôle du gouvernement dans l'émission de l'emprunt

Le gouvernement doit avoir le pouvoir de choisir lui-même les modalités des emprunts à émettre, les dates d'émission et les conditions. Il serait contraire à l'intérêt général et aux précédents que le Parlement règle ces questions. Ce sont là des problèmes de pure technique financière. Les conditions d'un emprunt doivent être fixées d'après les circonstances du moment. C'est au moment même de l'émission qu'elles sont conues des techniciens. Si le Parlement fixait lui-même la date et les conditions de l'émission, la lenteur de la procédure et les débats dans les Chambres permettraient l'intervention des spéculateurs. Entre le dépôt du projet, le vote de la loi, et l'émission de l'emprunt, les circonstances pourraient changer, une excellente combinaison risquerait de ne plus répondre à l'intérêt général. Il est d'utilité nationale qu'aucun débat public ne s'engage sur les détails d'un emprunt. Il faut et il suffit que le Parlement donne une autorisation de principe avec les limitations nécessaires pour sauvegarder son droit de contrôle. Pour le reste, il doit faire confiance au gouvernement.

Source : BIU Cujas

Chapitre II

L'ART DE L'EMPRUNT

Napoléon avait, en matière de finances publiques, les idées d'un petit bourgeois de son temps, sur les fortunes privées. Il reste, jusqu'au bout, l'ennemi farouche de l'emprunt. Il ne demande aux banquiers que le moins possible, pour le moins de temps possible. C'est en vain que Talleyrand essaie de lui démontrer que l'Angleterre tient une partie de sa supériorité de l'usage intelligent qu'elle fait du crédit. Le crédit reste pour lui un rêve d'idéologie, une idée creuse d'économiste (Ouvrard).

§ I - Dépenses qu'il est légitime de couvrir par l'emprunt.

En vue de quelles dépenses est-il légitime d'emprunter ?

L'emprunt n'est pas affecté à une dépense déterminée

A) Principe de la non affectation juridique du produit de l'emprunt. En principe, si nous considérons les dépenses en vue desquelles il est légitime d'emprunter, nous devons nous rappeler la règle que le produit des emprunts n'est pas affecté à une dépense déterminée. Il n'y a pas d'affectation du produit d'un emprunt à une dépense. Voilà la règle.

Cependant, il existe, comme il a été indiqué, des affectations intentionnelles, et maintenant nous avons une affectation juridiquement organisée.

L'affectation intentionnelle

L'affectation intentionnelle, c'est celle qui a eu lieu à propos de l'emprunt dit de la défense nationale, qui a été fait sous un gouvernement de rassemblement populaire à direction socialiste. Pour assurer le succès de l'emprunt pour la défense nationale, on a fait venir au micro les personnalités les plus éminentes de l'Etat, du pays (le président de la République, le Cardinal Verdier). Cependant ces 10

Source : BIU Cujas

milliards, empruntés en vue de la défense nationale, sont tombés dans la caisse unique de l'Etat et ont servi à parer au plus pressé, à couvrir des dettes criardes. Le gouvernement a bien invoqué pour sa défense, toute une série de commandes d'armements et de fortifications. C'est certain. Mais on lui a fait observer que si les commandes avaient été faites, elles n'avaient cependant pas été payées et que pourtant il ne restait rien du produit de l'emprunt.

L'affectation intentionnelle elle-même n'avait été aucunement observée.

La Caisse de la Défense Nationale

C'est sous le coup de l'émotion causée par cette méconnaissance du prétexte de l'emprunt, qu'il a été créée, la Caisse de la Défense Nationale. Cette caisse se voit affecter, non seulement les dons qu'elle reçoit, mais encore le montant des emprunts faits pour l'objet qu'elle indique. Elle a pu même emprunter. La Caisse est pondérée et administrée par un ensemble de personnages éminents (le maréchal Pétain, le grand Chancelier de la Légion d'Honneur, le rapporteur général du budget au Sénat) qui veilleront à ce que l'emprunt reçoive bien l'affectation juridique, qui lui a été donnée.

Depuis l'ouverture des hostilités, la Caisse manifeste surtout son utilité en recevant les libéralités des particuliers. Ces libéralités sont importantes pour ceux qui les consentent, insignifiantes pour l'Etat qui les reçoit. Cent millions cela paraît une somme; c'est la dépense de trois heures de guerre. Un coup de grosse pièce de marine représente une dépense de 175.000 frs.

B) Principe que les dépenses appelées à se renouveler annuellement doivent être couvertes par l'impôt.

Pour quelles dépenses peut-on emprunter ? Ici se pose ce que nous pourrions appeler la querelle des générations. On ne peut légitimement emprunter que pour les dépenses qui ne sont pas appelées à se renouveler annuellement. Si une dépense doit être renouvelée chaque année, on doit y faire face avec l'impôt. Il n'y a pas de doute là-dessus. Le paiement des fonctionnaires, l'entretien des travaux publics, la marche des services publics, tout ce qui doit se renouveler annuellement, doit être couvert par l'impôt.

Dépenses qui peuvent être couvertes par l'emprunt

Alors, quelles sont les dépenses qui peuvent être couvertes par l'emprunt ? 1° Celles qui sont exceptionnelles par leur importance, et 2° celles dont les générations futures profiteront.

Ceci se voit d'une façon un peu plus frappante

Source : BIU Cujas

dans le cadre de la commune, et surtout dans le cadre des petites ou des moyennes communes. Nous faisons une grosse dépense pour l'électrification de la commune: 1 million I/2 par exemple. De même pour l'adduction d'eau, environ également 1 million I/2, alors que les dépenses d'électrification ne sont pas encore couvertes. Est-ce que ces 3 millions, on peut les faire payer aux 3 ou 4000 habitants de la commune en une année ? Evidemment non. Alors il faut bien les faire payer aux générations futures, parce qu'elles auront l'eau ou l'électricité; elles n'auront qu'à ouvrir leur robinet ou tourner leur commutateur pour jouir des dépenses faites. Elles doivent y participer.

Dans l'Etat, c'est la même chose. Nos ancêtres ont créé les chemins de fer, il était légitime d'emprunter pour créer les chemins de fer, puisque nous profitons encore dans une large mesure, surtout pour les longs parcours, des voies ferrées. Voilà les matières pour lesquelles l'emprunt est légitime.

La guerre doit-elle être payée par l'impôt ou par l'emprunt

Il y a eu une grosse controverse sur la question de savoir si la guerre doit être payée par l'impôt ou par l'emprunt. On a dit: Uniquement par l'emprunt, parce que la guerre est un grand acte de défense nationale et l'indépendance nationale profite à toutes les générations. Il y a aussi la thèse opposée que la guerre est un péril permanent, que par conséquent elle doit être payée par l'impôt, cela peut recommencer peu de temps après. Aux Etats-Unis, on a décidé; moitié: fifty fifty, 50 pour l'impôt, 50 pour l'emprunt. En Angleterre, au contraire, on a fait la guerre avec l'emprunt.

Mais remarquons que si nous considérons la guerre comme un fait exceptionnel et anormal, la préparation de la guerre est tout de même permanente, de sorte que les emprunts que nous faisons pour la défense nationale sont des emprunts qui légitimement ne se justifient pas. Ce sont des dépenses, qui devraient être couvertes par l'impôt, car nous ne devons pas nous faire d'illusions, ce que nous dépensons cette année pour la défense nationale, il faudra évidemment le dépenser encore l'année prochaine et les années suivantes.

Il a été fait, en France, un incontestable abus de l'appel aux générations futures. Et c'est ainsi que la dette est parvenue aux limites les plus dangereuses.

Au contraire l'Angleterre s'est donnée pour principe que la plus grande quantité possible des dépenses, même des dépenses extraordinaires, devait être couverte par l'impôt.

Source : BIU Cujas

Signalons aussi la pratique anglaise, lorsqu'un emprunt est émis, de créer aussitôt les ressources d'impôt nécessaires pour assurer le service de cet emprunt.

C'est avec des principes de cette nature que le crédit anglais est devenu le premier crédit du monde.

Le financement de la guerre en Angleterre et en France

Dans un article du Daily Express (13 janvier 1940) Lord Beaverbrook écrit: " Aujourd'hui, nous soldons la moitié des frais au moyen de l'impôt. C'est là un avantage énorme, dont nous révélons l'existence à cette occasion. On ne saurait souligner trop fortement, ni répéter trop souvent que la moitié de la charge des frais de la présente guerre est prélevée sur les recettes courantes. Cela représente quatre fois le montant que nous payions sous forme d'impôts pendant la même période de la dernière guerre. Le contribuable doit s'en réjouir. Car cela signifie que plus nous payons actuellement, plus nous pouvons avoir confiance pour ce qui est de l'après guerre. Il y aura d'ailleurs d'autres efforts à faire. Nous devrons accroître notre production et notre chiffre d'affaires. Cela est de toute nécessité. En même temps que le chiffre d'affaires, il nous faut également relever la taxation. Il convient d'encourager l'économie en toute matière, afin que les emprunts de l'Etat ne dépendent pas de l'inflation des crédits bancaires. Personnellement, je crois que la direction donnée à l'économie de guerre déterminera le cours des hostilités".

En France, la question impôts ou emprunts, ne se pose plus absolument dans les mêmes termes depuis la politique financière de guerre de M. Paul Reynaud.

Il a ainsi exposé son système (Chambre 26 déc. 1939). "Toutes les dépenses civiles couvertes par l'impôt, les dépenses militaires couvertes par l'emprunt". D'où deux budgets.

Abel Gardey, dans son rapport au Sénat est moins absolu. Il dit que l'impôt couvrira une partie plus importante, des dépenses de guerre qu'en 1914-1918 (cette proportion était appréciée par certains à 20 %).

On sait, en effet, que les dépenses civiles causées par la guerre (allocations aux familles des mobilisés, évacuation des populations menacées) sont inscrites au budget des dépenses civiles couvertes par l'impôt. Il s'agit d'une vingtaine de milliards sur 300 milliards environ. On peut dire que la guerre actuelle est payée par l'emprunt. C'est une constatation qui doit nous donner des préoccupations pour les lendemains.

Source : BIU Cujas

§ 2 - Mesures de l'emprunt et péril de l'endettement.

Etat actuel de l'endettement (sans compter la dette viagère.)

Etat actuel de l'endettement de la France

La direction de la comptabilité publique, service de coordination des statistiques fiscales, au ministère des finances, fait connaître au Parlement et au public par la voie de l'Officiel, " la situation de la dette publique de l'Etat et de la Caisse autonome d'amortissement. (V. I4 avril et 7 mai I939: Officiel du dimanche 7 mai, p. 5.838 et Journal Officiel, 9 juillet I939).

Au 31 Mars I939, le chiffre de la dette publique s'élevait au chiffre fantastique de: 428.657.000.000, soit 27.I35 millions du 28 février et 420.451 millions au Ier janvier.

Au Ier janvier I939, la dette était de		420.45I.000.000
Au 3I mars	" "	428.557.000.000
Au 3I mai	" "	439.460.000.000

N'oublions pas que le Parlement a ouvert un crédit de 250 milliards pour la guerre, crédit couvert exclusivement par l'emprunt. On peut donc compter avant la fin de l'année sur environ 700 milliards de dette.

La loi de finances de I940 (Journal Officiel Ier janvier I940 p. II) ne nous donne que les chiffres du service de la dette.

Pour la dette perpétuelle	2I.223.02I.969
à quoi il faut ajouter pour la dette viagère.....	13.747.937.253
	34.970.959.222

Observations sur ces chiffres:

1° En I9I3, la dette était de 53.500.000.000 (or)

2° Motifs de cet accroissement: la guerre, la reconstruction, la démagogie, encore la guerre.

3° L'inflation. La dette de I9I3 était en or. Pour qu'elle représente le même poids d'or à un coefficient de dépréciation de I2, il faut qu'elle atteigne environ 600 milliards. Les rentiers sont payés en monnaie de singe. On obtient aujourd'hui le titre avec l'équivalent de deux coupons or de I9I3.

4° Mais l'appréciation du poids effectif de la

Source : BIU Cujas

dette doit être relative à divers éléments:

A) Le revenu national; en 1913, la dette représentait le revenu national d'une année, aujourd'hui, trois fois plus,

B) La fortune publique; avant la guerre, la dette était du sixième de la fortune publique; aujourd'hui, elle en représente plus de la moitié.

C) Enfin, la dette doit être appréciée d'après la proportion du chiffre exigé par son service, avec l'ensemble des dépenses budgétaires. Aujourd'hui, dès l'ouverture des hostilités, le service de la dette exige 35 milliards sur 80; or la dette a augmenté. On peut donc dire que c'est la moitié du budget, qui sert à payer des intérêts ou des pensions. On considérait autrefois que c'était une situation catastrophique.

Mais il faut se souvenir de l'effarement qui s'empara des Français en 1828, quand le budget de la France dépassa le milliard. Il faut se rappeler aussi le mot de Lord Blingbroke en 1749, pour une dépense de 59 millions de livres en neuf années: "La dépense est tellement formidable que les générations futures auront peine à y croire". Le mot fut répété à propos des guerres de l'Angleterre contre Napoléon.

Méditons sur ces chiffres, mais n'anticipons pas sur le jugement des générations futures.

§3 - Conséquences d'un endettement massif.

Conséquences de l'abus des emprunts

Le recours à l'emprunt doit être exceptionnel. L'abus des emprunts conduit aux conséquences suivantes:

I° L'argent cher

I°- L'argent cher. Plus l'Etat emprunte, plus il accroit sa demande d'emprunt, plus par conséquent l'offre se fait rare. On arrive ainsi à des taux d'emprunts écrasants, qui sont effectivement aux environs de 7 et 8 %, parce que, quand on emprunte au taux normal de 5 % l'emprunt est souvent émis au-dessous du pair; on s'engage à rendre 100 francs et à verser 5 %, mais le souscripteur peut obtenir ce droit moyennant 92, 95, 97 frs, que d'autre part, il faut payer les commissions aux intermédiaires, banquiers, notaires, comptables du trésor etc.. et par conséquent, en fait, l'état français emprunte au-dessus de 7 %, ce qui est écrasant évidemment.

En Angleterre, l'argent est bien meilleur marché. C'est qu'il y a autre chose que la technique financière, il y a l'état économique, il y a l'état politique, il

Source : BIU Cujas

y a l'état psychologique, il y a l'ordre public, il y a l'ordre des consciences. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que l'Angleterre emprunte à 2 I/2 ou 3 %; car les emprunts en Angleterre ont été à 2 I/2, alors qu'en France, on n'est jamais descendu au-dessous de 3 %.

Au cours de la guerre de 1939, le Trésor anglais trouve du court terme à des taux de 0,50 à 0,75 %.

Mais le plus admirable est la vaste opération de conversion entreprise sur le 4 I/2 % 1925, dont le taux va être réduit à 2 %, moins l'income tax, opération qui procurera au Trésor britannique une économie de 62 millions de francs par an. Cette opération est le signe incontestable de la solidité de l'organisme financier de l'Angleterre.

2° Gêne de la trésorerie des entreprises

2° Cette cherté de l'argent en France est un phénomène bien remarquable, il préoccupe les financiers et les hommes d'Etat. On devine quelle est la conséquence immédiate et néfaste de l'argent cher. En Angleterre, lorsque l'Etat veut faire un travail de 1 million, ce travail représente pour lui une dépense annuelle de 30.000 frs, en France, le même travail coûtera au moins deux fois plus, soit 60 à 70.000 francs par an. On dépense bien davantage pour avoir bien moins de profits.

L'argent cher, conséquence de l'abus des emprunts est un fléau pour les finances publiques, mais aussi pour la trésorerie des entreprises, et donc pour la production nationale. L'Etat raflant toute l'épargne disponible, il ne reste pas de capitaux pour les entreprises privées, et celles-ci périssent d'anémie, ou bien, elles ne trouvent d'argent qu'à des taux écrasants. L'Etat exerce lui-même un certain attrait, à raison de la précieuse sécurité qu'il donne aux placements. Si avec cela, il ajoute l'attrait d'une rémunération élevée, les entreprises privées ne pourront dériver le Pactole dans leur direction que par une sorte de surenchère sur le taux. Si l'Etat emprunte à 6 ou 7, les entreprises privées devront offrir 8 ou 10. Dans ces conditions les entreprises déjà si lourdement handicapées par les lois sociales, le taux des salaires, la durée des heures de travail, verront le coût de leur production encore accru par la rémunération du capital. Elles produisent trop cher, elles ne peuvent plus vendre, et elles meurent. Elles produisent trop cher et elles ne peuvent plus exporter: la balance commerciale du pays devient déficitaire, les changes sont avariés, la monnaie baisse etc..

3° Menace contre la monnaie de compte, et c'est

Source : BIU Cujas

3° Menace contre la monnaie de compte

ici que nous voyons une fois de plus la solidarité des problèmes d'emprunt et des problèmes monétaires. A force d'emprunter, on ne peut plus payer, alors on fabrique de la fausse monnaie, on fait banqueroute, on dévalue.

4° déséquilibre du budget

4° Et enfin l'inconvénient de l'abus des emprunts, c'est le déséquilibre du budget, évidemment parce que chaque fois qu'on emprunte, il faut inscrire au budget le service de l'emprunt.

On voit dans quel abîme de difficultés se trouvaient, avant l'ouverture des hostilités, ceux qui acceptaient la charge si lourde d'administrer l'infortune française. On voulait faire repartir les entreprises. C'était la grosse préoccupation. On allait ranimer l'économie nationale; elle doit être florissante pour la prospérité du pays, mais aussi pour le fisc, parce que s'il n'y a plus de prospérité du pays, il n'y a plus de recettes fiscales. Alors qu'est-ce que l'on faisait: on empruntait, mais c'était des milliards enlevés aux entreprises, empruntés à un taux élevés, l'argent plus rare devenant plus cher. Alors, précisément au moment où on veut ranimer les entreprises, on prend une mesure qui accentue leur paralysie. On dit: on prêtera de l'argent aux entreprises. L'Etat empruntera à 7 et prêtera à 2. Qui paiera la différence ?Les contribuables. Ils paieront le capital qui sera donné à certaines entreprises.

'inflation ystématiquement organisée

Puis il y a d'autres choses extrêmement dangereuses, notamment cette pratique qui a été signalée en étudiant la Banque de France: l'escompte obligatoire des créances contre l'Etat par la Banque de France. Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est l'inflation systématiquement organisée. Où en sommes-nous maintenant ?Nous en sommes au système de l'emprunt à jet continu. C'est évident, il est inutile de se faire des illusions. Chaque année, nous savons qu'il y aura 20, 30, 40 milliards à emprunter. Dans son discours du 5 avril 1938, le président du Conseil M. Léon Blum annonçait que le Trésor devrait emprunter un milliard par semaine, c'est-à-dire deux fois plus qu'il ne se constitue d'épargne dans le pays. Il ajoutait que le gouvernement ne pouvait plus vivre dans ces conditions.

Où cela nous mène-t-il ? Il n'est pas besoin de le dire. Il faut s'arrêter.Il faut diminuer les dépenses.Il n'y a aucun doute. Et entre les deux guerres 1914 et 1939, il n'y a eu que deux tentatives de coup de frein sur cette pente; la tentative Poincaré et la tentative Laval. Maintenant, on commence de s'en apercevoir. On élève le traitement des fonctionnaires, mais

Source : BIU Cujas

il s'agit de savoir ce qu'ils peuvent acheter avec l'argent qu'on leur donne. Les dictatures, l'Italie et l'Allemagne n'ont pas de finances plus brillantes que celles des démocraties.

Nous trouvons ici, en ce qui concerne l'emprunt, la fameuse question des évaluations budgétaires, la querelle des évaluations. On prévoit chaque année une somme d'emprunt. L'emprunt est devenu une chose normal et on prévoit une somme de recettes... Quelle est la dernière expérience ? Telle que nous la voyons maintenant, on a prévu une somme d'emprunt, il faudra deux fois plus d'emprunt, et on a prévu un total de recettes avec les augmentations de taux qui ont eu lieu dans les dernières lois de finances.

L'impôt cédulaire sur les traitements et salaire était en 1936 de 6, il est en 1940 de 8, plus la contribution exceptionnelle. Les autres cédules étaient frappées à 12, maintenant, elles sont frappées à 16. Quel a été le résultat ? 600 millions de déceptions sur les évaluations budgétaires pour le mois de janvier, 300 millions pour le mois de février, 150 millions pour le mois de mars. Qu'est-ce qu'on a fait ? Le 8 % sur le taux des impôts. Qu'est-ce que cette goutte d'eau. Il n'y a qu'un moyen; il faut réduire les dépenses, nous allons trop fort, nous allons trop vite. Est-ce qu'il y a moyen de réduire les dépenses ? Oui, il y a un moyen. Il faudra l'employer au lendemain de la guerre.

La charge de la dette

Quelle est la charge de la dette ? Il ne s'agit pas ici des mêmes francs qu'en 1914, il ne s'agit pas des mêmes francs qu'en 1926 ou en 1928, il s'agit des francs d'aujourd'hui.

En 1914, pour un franc, on avait 1 kilo 350 de sucre, nous avons vu le kilo de sucre scié à 12 sous, en 1920, nous n'avons plus que 300 grammes de sucre pour le même franc; en 1929, 215 grammes, en 1938 200 grammes, en 1940, 150 grammes. Par conséquent, ce ne sont pas les mêmes francs.

En 1888, on avait, pour 1 franc, 5 K 450 de pain. Aujourd'hui, pour 1 franc, on a 0 Kilo 370 de pain. Cela vient de ce que le franc a vu sa définition, par rapport à l'or diminuer. Nous avons eu le franc Bonaparte, qui a duré jusqu'au lendemain de la guerre, puis le franc Poincaré, puis les divers francs Blum, Auriol, Bonnet, Daladier etc...

En 1914, pour un franc nous avions 8 oeufs. Evidemment, en 1880, on avait une bonne douzaine d'oeufs, pour un franc. En 1920, nous avons eu 2 oeufs en 1929, un peu plus d'un oeuf; en 1940, il n'y a pas

Source : BIU Cujas

d'oeuf au-dessous de I Fr 25 la pièce. Par conséquent, ce ne sont plus les mêmes francs.

Voyez aussi le prix du kilog d'or; en 1926, on avait 1 kilo d'or pour 16.000 francs, en 1936, pour 17.000; à la fin de 1936 pour 24.000; en Janvier 1938, pour 40.000; en 1940, le kilo d'or est aux environs de 50.000 frs .

Il faut dire cela parce qu'évidemment, lorsque l'on apprécie avec des chiffres la dette publique, cette dette paraît himalayesque, effarante, et cependant, le raisonnement d'ailleurs ne doit pas être mené jusqu'au bout, c'est une constatation; en poids d'or, la dette, à l'heure présente, n'est guère plus élevée que celle de 1914, mais ce n'est pas du tout une considération rassurante, parce qu'on peut tellement limer le franc que nous arriverons à un moment où toute la dette publique sera payée avec un louis !

Avec la nouvelle dévaluation du franc, on est arrivé, en 1938, à peu près à équilibrer le poids d'or de la dette d'avant 1914 et le poids d'or de la dette d'aujourd'hui. Mais qu'est-ce qui en est résulté; la ruine évidente de ceux qui ont porté leur or à l'État avant 1914. Il y a une dette effarante de l'État. On se demande comment l'État va-t-il payer tout cela, en monnaie de singe. On dévalue. Tout cela n'est pas très drôle, parce que cela finira peut-être par décourager.

Evidemment, il y a eu des quantités d'infortunes. Ce ne sont pas celles qui s'étalent, qui sont les plus tragiques. Des gens avaient imaginé qu'ils pourraient assurer la fin honorable de leur existence avec une rente de 5000 frs, et ils avaient amassé sou à sou ces 5000 francs de rente. Seulement, cela ne vaut plus rien. Lorsque vous aviez 3 livres de sucre pour 20 sous, c'était possible: maintenant, vous en avez 200 grammes, et cela fait la vie difficile.

Ce que nous voulons indiquer, c'est la presque équivalence de la dette publique, à l'heure actuelle, appréciée au poids d'or. Si la masse d'or de 1914 avait été quelque part, maintenant nous pourrions payer les 500 milliards que nous devons avec les 50 milliards que nous avions en 1914. Seulement, il devrait en résulter ce fait que nous devrions être tranquilles, nous devrions avoir le bénéfice de cette dévaluation et de cette banqueroute. Pourquoi ne l'avons-nous pas ? A raison du taux des emprunts. En 1914, 3 %, maintenant, plus de 6 et près de 7 % quelquefois davantage.

Nous avons un état de choses presque analogue à

Source : BIU Cujas

celui de la veille du coup d'Etat de Brumaire. Nous avons rapporté le fameux mot de Talleyrand: Comment vous êtes-vous enrichi ? lui demande Napoléon. Sire, j'ai acheté de la rente à la veille du 18 Brumaire. " C'était une flatterie, c'était aussi une vérité. Le 5 Vendémiaire de l'an VIII, le fonds consolidé 5 % valait 7 francs IO. Avec 7, 10 francs d'or, on achetait 5 francs de rente. Aujourd'hui, comptez ce que cela vaut en or: c'est cela 7 francs. Nous avons apporté 5 pièces de 20 francs à l'Etat en 1914, et maintenant on ne peut plus en tirer une pièce de 10 francs, on le paierait avec une pièce de 10 francs, sur laquelle il faudrait rendre encore une quinzaine de francs en papier.

Evidemment, lorsque Bonaparte est arrivé, il a payé les rentiers en or. Ces gens, qui avaient payé leur titre 7 francs, se voient donner 5 francs d'or par Bonaparte. Ils ont crû que le ciel leur tombait sur la tête, ils ont été effrayés. Ils se sont dit: C'est la fin de tout: On leur a expliqué que c'était une volonté du régénérateur. C'est le symbole d'ailleurs. Lorsque nous verrons circuler l'or de nouveau, nous serons guéris.

Notez tout de suite que beaucoup de ces spéculateurs risquaient. Ils ont acheté à la veille de Brumaire, mais ils ne savaient pas qu'ils étaient à la veille de Brumaire. Ces gens, qui ont acheté de ces fonds en quantité, il y en a qui , au cours de la Restauration et même de la Monarchie de Juillet s'opposeront a toutes les conversions, alors que leurs fonds valaient 100 et 104 francs or.

§ 4 - Le taux fiscal.

Rapport de l'emprunt avec le revenu national.

On dit qu'en France la charge de la dette représente 11 % du revenu national, tandis qu'en Angleterre elle n'est que de 7 %.

La charge de la dette comparée au revenu national

Appréciée en or, la dette ne serait guère plus lourde qu'elle ne l'était en 1914, mais la question est celle du taux du service de la dette, qui est singulièrement accru et qui par là la rend plus lourde, et en second lieu, ce qui est important, c'est le rapport entre la dette publique et ses charges, et d'autre part, le revenu public. Or le revenu public a diminué.

Donc, la dette, par là-même, alors même qu'elle

Source : BIU Cujas

n'aurait pas changé, est devenue nécessairement plus lourde. C'est la question que les Anglais étudient s le titre; le taux fiscal, le taux des charges publ- ques par rapport à l'ensemble du revenu.

Il y a plusieurs choses préoccupantes dans le poids de la dette, c'est surtout à l'heure présente, un accroissement continu à un rythme, par exemple, de 2 milliards par mois (1 milliard par semaine, a dit M. Léon Blum, le 9 avril 1938) . Que nous ayons le franc à 8 centimes du franc Bonaparte, on s'y adapte, ce qui est inquiétant, c'est la descente. A chaque fois les dirigeants responsables nous disent: " Nous dévaluons, mais c'est bien la dernière fois". C'est toujours la dernière fois, jusqu'à la prochaine. C'est là la préoccupation.

Le budget anglais, si nous le comparons, si nou l'apprécions en francs au cours de la livre est 5 fo plus lourd qu'avant-guerre, tandis que le budget fra çais n'est que trois fois plus lourd, au poids d'or; et cependant en France, nous sommes écrasés et en An terre on le supporte légèrement. C'est qu'il y a aut chose que les chiffres, que la technique financière c'est la production, l'économie, l'ordre, la politique.

§ 5 - Poids du service annuel de la dette publique.

Le service de la dette et le revenu national

Le journal officiel du Ier janvier 1939 nous indique, pour le service de la dette au cours de l'a née: Total pour la Ière partie: 14.937.022.114.

Un an après, le Journal Officiel du Ier janvier 1940 nous informe que le service annuel de la dette publique demanderait: 21.223.021.969, soit 6 milliards de plus pour le seul intérêt en une seule année.

En 1938, on n'avait prévu que: 15.600.000.000. D'autre part, pour 1939, la dette viagère n'était qu de 10.328.871.931.

C'est 35 milliards que représente le service du passé: "Une nation, disait M. Thiers, dans son rapp du 30 Décembre 1851, n'a jamais atteint sans catas trophe ou sans d'horribles embarras le terme où la m tié de son revenu est absorbée par le service de sa dette".

Ce terme chargé de menaces est atteint.

Quel serait le remède ? Ceci relève préciséme

Source : BIU Cujas

de la politique financière. Il faudrait pouvoir emprunter au-dessous de ce taux de 7 %, il faudrait pouvoir réduire, et c'est là que nous aborderons la question de la conversion. Il faudrait éviter les emprunts extérieurs, et leur charge. Si nous avons emprunté des livres à l'Angleterre à 80 francs, il s'agit maintenant de rembourser cet emprunt en livres, et nous payons des livres à 178 francs, c'est-à-dire avec une différence de 100 francs. C'est toujours la même livre que l'on paie, oui, seulement, il s'agit de se procurer des francs.

Le raisonnement consistant à apprécier en or les dépenses d'aujourd'hui ne résout pas la difficulté. Lorsqu'on dit à un père de famille: "Les souliers 100 francs ou 150 francs, ce n'est pas plus cher qu'avant la guerre, si vous comptez en or ", le père de famille est obligé de dire "Je dois compter avec ce que j'ai", et les Etats aussi sont obligés de payer avec ce qu'ils ont.

Il y avait une institution désastreuse, c'était la caisse des Pensions. Elle a été supprimée par un des décrets-lois. C'était un organisme, qui ne vivait que d'emprunts, c'était un organisme d'augmentation automatique de la dette.

Puis, il y a cette multiplication formidable du nombre des fonctionnaires.

L'ensemble des dépenses de la France est de 106 à 107 milliards. La dette publique est de 22 milliards, la dette viagère de 13 milliards environ, il y a 30 milliards pour le personneldes fonctionnaires, 13 milliards pour le matériel, 20 milliards pour les travaux, 6 milliards de subventions. On pourrait faire des économies là-dessus. L'Etat subventionne de tous les côtés, cela fait un total de 6 milliards.

§ 6 - Unité ou diversité de la dette publique.

problème
l'unité ou
la diver-
des titres
a dette
lique

Est-ce qu'il doit y avoir un titre de dette publique, ou est-ce qu'il doit y en avoir plusieurs. Nous avons trouvé, en matière fiscale, le problème de l'unité ou de la multiplicité des impôts et nous avons dit qu'en somme, il y avait là une question de mesure, que l'impôt unique ne produirait pas, qu'il serait injuste. "Impôt unique, impôt inique" et que, d'autre part, nous n'avons pas besoin de 200 impôts dont nous sommes gratifiés au milieu desquels nous ne pouvons pas nous reconnaître.

Source : BIU Cujas

C'est à peu près le même problème, qui se pose dans des termes voisins, en ce qui concerne les emprunts. Donc unité ou multiplicité des emprunts.

Il faut avoir plus d'un titre, plus d'une espèce d'emprunt, plus d'un aspect unique et uniforme de la dette. Cette multiplicité des emprunts s'impose d'abord d'après les besoins de l'Etat.

Les besoins de la trésorerie

Examinons d'abord les besoins de la trésorerie, dont nous parlions plus haut. La créance de l'impôt n'est pas encore rentrée, l'Etat est créancier des impôts pour 1940, il ne les a pas touchés, puisque nous n'avons même pas reçu les avertissements. Cependant il faut qu'il paie, il faut que la vie publique continue. Dans la doctrine on a le droit de payer les impôts par douzièmes, c'est commode pour le contribuable qui touche chaque mois une certaine somme, c'est aussi commode pour l'Etat qui chaque mois a 1/12e de ses ressources. Pratiquement cela ne se fait pas.

Mais enfin, l'impôt n'est pas rentré. Il faut cependant dépenser. Alors, il faut escompter. On emprunte à la période des basses eaux du Trésor, on rembourse au moment des hautes eaux et comme cette dette flotte d'après les besoins de la trésorerie, on l'appelle la dette flottante.

Au contraire, l'Etat a aussi des besoins permanents. Il doit faire de grands travaux publics, des fortifications, il faut qu'il puisse emprunter à long terme. Donc, nous avons toujours au moins deux espèces de dettes: la dette à court terme, la dette à long terme.

Motifs qui militent en faveur de la multiplicité des types d'emprunts

Cette double espèce de dette s'explique aussi d'après les ressources des particuliers. Quelles sont les ressources sur lesquelles peut compter l'Etat. Il y a d'abord les capitaux de placement, l'épargne. A l'épargne correspondent les placements à long terme, à moyen terme. Et il y a aussi les capitaux circulants j'ai de l'argent, soit dans mon coffre, soit dans mon tiroir, soit à mon compte, mais j'aurai des paiements à faire au mois de novembre. Qu'est-ce que je vais faire de cet argent en attendant ? L'Etat précisément en a besoin, je le lui avance. Par conséquent, l'emprunt à court terme s'adresse aux capitaux circulants des activités économiques diverses. On dit que l'emprunt perpétuel s'adresse au marché de l'épargne et le court terme au marché monétaire.

Il faut aussi divers types d'emprunts, afin de pouvoir satisfaire les goûts très divers des particuliers. Un épargnant aimera l'emprunt à long terme, une rente perpétuelle, il souscrit ou il achète. Un autre

Source : BIU Cujas

aimera un emprunt à un taux élevé et à souscription plus chère. Un autre au contraire sera satisfait d'acheter un capital nominal de 100 francs moyennant une souscription de 90 francs et il se contentera de 3 % au lieu de demander 2. Un autre se dira "renoncer à l'espoir de jamais rentrer dans mon argent, c'est désagréable, j'aime mieux qu'on me rende mon argent dans 5 ans, je vous prête à 5 ans ou à 3 ans ou à 6 mois, mais je veux revoir mes espèces".

Il faut que l'Etat, afin de faire jouer à plein son crédit, puisse satisfaire les goûts divers des épargnants, donc il nous faut toute une variété d'emprunts publics.

Nous avons eu cependant au cours de l'histoire plusieurs préoccupations d'unification: 1° la préoccupation Cambon avec le Grand livre de la dette publique, il ne devait y avoir qu'un seul type de dette publique, le 5 %.

2° la préoccupation Fould sous le Second Empire, 3° la préoccupation Rouvier. Rouvier voulait réduire tous les types d'emprunts au 3 %.

Il y a donc diverses sortes d'emprunts et nous allons en indiquer quelques espèces.

§ 7 - Les emprunts classés d'après la volonté du prêteur.

L'impôt fait appel à la contrainte, l'emprunt s'adresse à la confiance.

Emprunts d'après la volonté du prêteur

Il faut considérer d'abord les emprunts d'après la volonté du prêteur. Ici ce n'est pas du droit actuel, c'est de la théorie générale de l'emprunt.

L'emprunt patriotique

Nous avons d'abord le système de l'emprunt patriotique. La Révolution a connu plusieurs tentatives qui d'ailleurs n'ont eu aucune espèce de succès. Il consistait en une invitation à ceux qui avaient de l'argent d'en donner, sans espoir de remboursement ni d'intérêt. C'était en réalité une espèce de souscription.

L'emprunt forcé

Plus sérieux est l'emprunt forcé. A plusieurs reprises, il s'est agi de l'emprunt forcé et même avant la guerre dans un discours au cercle républicain de l'Avenue de l'Opéra M. Anatole de Monzie a fait une allusion sympathique à cette institution. L'emprunt forcé, c'est ce système qui consiste à taxer des épargnants et à les obliger à apporter de l'argent à

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

l'Etat, moyennant promesse d'un remboursement hypothétique.

Y a-t-il eu des emprunts forcés ? Oui à plusieurs reprises: avant 1789, en 1789, en 1793, en l'an IV (10 Octobre 1795) en l'an VI (28 Juin 1898).

Ces emprunts forcés étaient en réalité des réquisitions d'argent. On a forcé des gens assez arbitrairement désignés, à donner des sommes qu'on ne leur a jamais remboursées, pour lesquelles on ne leur a jamais versé le moindre intérêt. La plupart des emprunts forcés de l'histoire sont des confiscations.

Beaucoup plus remarquable est l'emprunt forcé du 16 août 1815, et ici nous retrouvons cette idée que les gouvernements conservateurs peuvent se permettre sans péril pour l'Etat des mesures qui seraient considérées comme révolutionnaires et qui seraient révolutionnairs et dangereuses faites par des gouvernements qui ne seraient pas conservateurs.

Le gouvernement de Louis XVIII procède à un emprunt forcé. Pourquoi ? les alliés nous traitèrent très mal en 1815, il fallait payer tribut, il fallait entretenir une armée d'occupation, c'était cher, et payer jour par jour, il fallait payer aux armées d'occupation 300.000 francs chaque matin, il fallait les trouver. Au lendemain de 1870 les Allemands nous ont traités de la même façon, une armée d'occupation avec chaque jour 30 sous par homme et 50 sous par cheval, nous les avons donnés... nous avons oublié trop de choses.

Louis XVIII sur l'initiative du baron Louis établit une contribution extraordinaire de 100 millions revêtant la forme d'un emprunt forcé. Par ordonnance des 18-22 août 1815, il est fait appel au patriotisme des principaux négociants, propriétaires et capitalistes. C'est un impôt sur les riches. Voici comment la chose va se faire: l'ordonnance de Louis XVIII taxe chaque département. Chacun d'eux devra fournir une certaine somme 13.340.000 pour la Seine, 5.350.000 pour la Seine Inférieure, 3.300.000 pour la Saône, 70.000 pour l'Aube etc... L'administration désigne les gens riches du département et les gens riches ainsi désignés doivent avancer la contribution du département, immédiatement. Les principaux font l'avance, puis il y a eu une commission qui répartira entre les arrondissements à l'intérieur des départements, puis entre les contribuables aisés. La loi du 28 avril 1816 préoise que la réquisition sera remboursée de la même manière que la dette arriérée. C'est un emprunt qui a très bien réussi. On a eu les 100 millions au moment

Source : BIU Cujas

même où on en avait besoin. Mais c'est la seule fois 1°que l'emprunt forcé a réussi, c'est-à-dire a donné à l'Etat l'argent qu'il attendait, et 2° qu'il a été remboursé.

L'idée générale que l'on peut retenir est celle-ci: c'est que l'emprunt forcé ne réussit que si l'état politique, moral et financier permet de réussir un emprunt volontaire. Si l'Etat n'inspire pas confiance, si les fonds disponibles manquent, l'emprunt forcé en aggravant la situation générale est loin de donner à l'Etat les ressources qu'il en attendait. Au moins ce sont là les leçons de l'histoire.

Or l'idée de l'emprunt forcé rentre en faveur au cours de cette guerre de 1939.

Les aspects actuels de la question des emprunts forcés.

Mesures de contrainte hors l'impôt pour financer la guerre.

Insuffisance des ressources fournies par l'impôt pour financer la guerre

La guerre comporte une effroyable consommation de capitaux. D'un appel radiodiffusé de M. Campinchi, ministre de la Marine en faveur des Bons d'Armement, nous détachons ces intéressantes indications sur les dépenses, en ce qui concerne la marine, d'une simple action de guerre de quelques minutes: Une grenade de 200 kilos contre un sous-marin vaut 6000 francs, une mine coûte 75.000 francs, une torpille 530.000 frs. Pour couler un des sous-marins le "Sirocco" a dû employer 9 grenades, coût 54.000 frs. Une minute de feu du croiseur "Foch" vaut 72.000 frs, du croiseur "Marseillaise" 351.000 francs, du "Dunkerque" I.200.000 francs, du "Richelieu", 2.164.000 francs.

Le ministre des finances M. Paul Reynaud a pu dire, d'autre part, qu'une fusée lancée à tort par un guetteur trop nerveux, déclenche un barrage de canons de 300.000 francs. Un coup de pièce à très longue portée vaut 175.000 francs...

L'impôt ne peut évidemment suffire à faire face à des dépenses d'un pareil ordre de grandeur.

La théorie du circuit

Il faut recourir à l'emprunt. Dans sa conception classique, il suppose une collaboration volontaire de l'épargnant et du gouvernement dans lequel il a confiance. La théorie du circuit explique comment l'Etat peut arriver à faire tomber dans le trésor des sommes considérables par le moyen d'un appel continu aumarché monétaire: les citoyens exerçant une profession ou une industrie versent leurs fonds au Trésor, ces fonds ne restent pas du tout dans le Trésor, ils servent à payer les fournisseurs qui paient des salaires,

Source : BIU Cujas

de nouveau les sommes ainsi payées par le Trésor laissent une marge qui revient au Trésor etc... Je regrette qu'on ait donné trop de retentissement à cette doctrine du circuit, qui peut faire croire à de la facilité. Il y a en effet, des circonstances qui pourront contrarier le circuit, une élévation du taux des impôts, une hausse du coût de la vie, une paralysie de la vie économique, une panique... Alors, il faudra bien recourir à la contrainte, M. Paul Reynaud a dit que "libéral I00 % en temps de paix, il est, en temps de guerre, partisan I00 % de la contrainte.

Observons: 1° que les pays qui ne sont pas effectivement dans le conflit, sont condamnés eux aussi à des dépenses très lourdes, ou pour défendre leur indépendance, ou pour le cas où ils seraient entraînés dans le conflit.

L'Etat moderne est mieux armé pour faire réussir un emprunt forcé

2° L'Etat moderne est beaucoup mieux armé que celui d'autrefois pour faire réussir un emprunt forcé. Il sait, en effet, d'avance où il doit frapper.

A) Toutes les opérations des sociétés sont publiques. L'Etat connaît le montant des réserves, il connait les sommes disponibles en vue des distributions.

B) La fortune des particuliers est également connue d'après les déclarations qu'ils sont appelés à faire chaque année; leurs comptes en banque sont connus. Ils ne peuvent pas détacher un coupon sans que l'Etat soit averti.

L'emprunt forcé aux Pays-Bas

L'idée d'un emprunt forcé du type ancien n'est donc pas exclue. Il n'en a pas encore été parlé en France, mais la question est très nettement posée en Hollande. Ainsi le gouvernement des Pays-Bas émet au début de I940 un emprunt de 300 millions de florins, 4 % (six milliards de francs).

Mais la loi autorisant l'emprunt, précise que si les souscriptions volontaires sont insuffisantes, il sera pourvu à cette insuffisance par un emprunt forcé, moins avantageux que le volontaire (3 % au lieu de 4%). Le projet de loi prévoit la contrainte pour les personnes physiques possédant une fortune d'au moins 30.000 florins, de souscrire un montant minimum de 100 florins, s'élevant progressivement selon l'importance de la fortune.

Les institutions publiques (caisses d'épargne, compagnie d'assurances etc) sont obligées de souscrire une somme égale à la moitié du montant des dividendes payés pendant l'exercice I938-I939.

Le projet très étudié a prévu une objection et

Source : BIU Cujas

y a répondu. On peut hésiter à souscrire parce qu'on n'a pas de disponibilités, et alors, la contrainte risque de jeter de graves perturbations dans le monde économique. Si on n'a pas de disponibilités et qu'on est obligé de s'en faire, il faudra soit hypothéquer (et où trouvera-t-on les prêteurs à une heure où tout le monde emprunte) ou réaliser, et alors, comment trouvera-t-on acheteur à une époque où tout le monde est vendeur. Aussi le projet précise-t-il que la Néderlandschebank accordera des facilités d'avances aux souscripteurs. L'Etat hollandais ne faisant ainsi que renouveler ce qu'il avait déjà fait en 1920.

Le 26 février 1940 l'emprunt de 300 millions de florins était entièrement couvert et au-delà par les souscripteurs volontaires. L'emprunt forcé est donc resté à l'état de menace. Le projet n'en reste pas moins intéressant comme indice d'un état d'esprit.

Les plans d'épargne forcée ou bloquée en Allemagne

Les plans d'épargne forcée ou bloquée.

En Allemagne. On connait mal les finances hitlériennes. On sait seulement qu'elles sont en piteux état. Le gouvernement du Reich a expérimenté les bons d'impôt. Les fournisseurs du Reich devaient accepter pour partie, le paiement de leurs factures avec des titres d'Etatqui pouvaient servir au bout d'un an à payer les impôts. Cette tentative a abouti à un échec. Elle asséchait la trésorerie des entreprises et en outre mangeait la récolte avant même que le blé ait levé en herbe.

M. Funck, le maréchal Goering ont imaginé: 1° l'établissement officiel d'un minimum vital. Tous ceux qui auraient plus que ce qui est nécessaire à soutenir l'existence, seraient dans une proportion à déterminer, à la disposition de l'Etat. 2° L'épargne ainsi constituée serait indisponible pour l'épargnant, elle serait bloquée au moins pendant la durée des hostilités. Il s'agirait d'un emprunt forcé, emprunt imposé non plus aux détenteurs de capitaux, mais à la masse des petits épargnants. Ce serait en somme l'épargne obligatoire, grâce à laquelle l'Etat se procurerait des ressources plus sûrement et à des conditions moins onéreuses qu'en empruntant normalement . En même temps le gouvernement y verrait sans doute un moyen de limiter la consommation, partant de mettre obstacle à la hausse des prix.

Les mesures de ce genre, si elles viennent à être prises, ne marqueront qu'un nouveau glissement sur une pente où l'Allemagne est engagée depuis longtemps et qui aboutit à l'anéantissement de l'individu et

Source : BIU Cujas

à son effacement total devant la collectivité omnipotente. Il n'est pas difficile de s'imaginer combien se verraient hâtés par la confiscation des capitaux et d'une partie des salaires, le nivellement social par le bas et la disparition des activités libres. Mais ceux-là seuls en seraient surpris qui ont été assez aveugles pour ne pas déceler depuis longtemps, dans la doctrine nationale-socialiste, la tendance fondamentale vers le communisme.

L'épargne forcée de M. Keynes

Mais au fond ces idées allemandes ne sont que la reproduction d'un plan de Keynes.

Professeur de son métier et Anglais de sa nationalité, M. Keynes s'est depuis longtemps assuré dans le monde des économistes, la spécialité enviée des interventions retentissantes. Comme aux autres il lui advient de se tromper, il est rarement indifférent. Au mois de Novembre 1939, il proposait dans le Times un plan d'épargne forcée. Tout ce qui, dans un revenu dépasserait le minimum vital, serait prélevé par l'Etat, dans une proportion pouvant aller jusqu'à 80 % et placé dans les caisses d'épargne dans un compte indisponible pour toute la durée des hostilités, spécial à chaque intéressé; les ouvriers bénéficieraient, en principe, de l'intégrité de leurs salaires, cependant portés par la guerre sur une ligne ascendante, mais l'Etat en placerait une partie pour la restituer progressivement, quand la paix rejetterait les salaires sur la ligne descendante. Vous dîtes, sans doute, que cette épargne forcée et ce salaire différé ressemblent comme des frères à l'institution la plus meurtrière du crédit public, dont l'histoire a connu quelques expériences désastreuses: l'emprunt forcé. Je suis entièrement d'accord avec vous. Et je n'ai rappelé ce plan du confrère anglais que pour avoir l'occasion de citer l'opinion à son sujet, d'un administrateur de la Banque d'Angleterre: "La méthode préconisée, a déclaré Sir Robert Kinderaley, est contraire aux principes mêmes pour lesquels l'Angleterre combat".

Paiement des fournitures en bons d'impôts, paiement des salaires en bons d'épargne, signes de finances avariées.

La préoccupation en France d'enlever aux consommateurs leur pouvoir d'achat

La préoccupation en France d'enlever aux consommateurs leur pouvoir d'achat.

C'est à certains jours, la préoccupation du gouvernement français. Tout le monde sera d'accord pour estimer opportune, voire nécessaire, la restriction par des moyens appropriés, des achats du public portant

Source : BIU Cujas

sur des denrées ou marchandises, dont la production ou la consommation au delà de certaines limites risquerait, ou bien de gêner la satisfaction de besoins quelconques des armées, ou de diminuer la quantité de produits susceptibles d'être exportés, ou encore d'augmenter inconsidérément les besoins de devises étrangères ou de tonnage maritime.

La question de savoir s'il faut aller plus loin et envisager la limitation systématique de la consommation comme un véritable moyen de financement de la guerre - par le transfert plus ou moins forcé au gouvernement de tout le pouvoir d'achat, dont la non utilisation, c'est-à-dire l'économie au profit de l'Etat, peut être directement ou indirectement imposée au public - apparaît plus discutable. Se plaçant au point de vue financier, on ne saurait perdre de vue que toute consommation suppose une production correspondante, et que toute production est génératrice de richesse, donc de ressources pour l'Etat. Il est pour le moins douteux que toutes les industries et tous les commerces puissent transformer leur activité, de manière à ne plus travailler pratiquement que pour la guerre et pour l'exportation, qu'en d'autres termes, les productions de guerre et les ventes à l'extérieur puissent suffire à assurer les besoins extraordinairement élevés du Trésor. Tout excès dans cet ordre d'idées menaçerait soit d'entraîner comme contre-partie des économies imposées aux consommateurs, le tarissement des possibilités d'épargne des producteurs et commerçants, atteints, soit d'amoindrir le rendement de la fiscalité, soit encore d'accroître le chômage et d'augmenter ainsi les charges de l'Etat, en bref, d'aller à l'encontre des résultats souhaités.

Il semble donc qu'en cette matière la sagesse conseille de se garder de tout dogmatisme et d'observer dans la pratique, la juste mesure qui marque la limite des effets utiles.

La réquisition des valeurs étrangères

La réquisition des valeurs étrangères pour financer la guerre et leur payement en bons d'armement.

Les nations belligérantes ont un besoin impérieux de devises étrangères, afin de payer leurs achats à l'étranger. La France et l'Angleterre ont un besoin urgent de dollars américains. La réquisition de valeurs étrangères se rapproche de l'emprunt forcé, par sa cause, qui est l'extrême besoin de l'Etat, mais elle s'en différencie par sa nature; c'est une expropriation avec indemnité. C'est au moins la physionomie qu'elle a prise en Angleterre au mois de février 1940. La

Source : BIU Cujas

gouvernement anglais a réquisitionné une série de valeurs américaines, nommément désignées. Mais il les paye comptant au prix moyen des trois bourses précédant la réquisition.

L'opération prendrait un aspect différent, si le paiement des valeurs étrangères réquisitionnées était fait, comme on y a pensé en France, en 1938, avec des titres d'Etat (bons d'armement ou titres à long terme).

§ 7 - Le concours apporté par les banques privées à l'Etat emprunteur.

A) Concours des banques aux émissions publiques à long terme.

Concours des banques aux émissions publiques à long terme

Le métier des banquiers est en somme d'être des marchands d'argent. Ils reçoivent l'argent du public et le mettent à la disposition de ceux (Etats ou particuliers), qui en ont besoin. Comme il est naturel, ils le paient à meilleur marché qu'ils ne le vendent. Autrement, ils ne feraient pas ce métier.

Il n'est pas bon pour l'Etat d'avoir les banques contre lui. Il a d'ailleurs des moyens de pression sur elles. (Jacques Saunier: La collaboration des banques et du trésor, thèse 1934). D'ailleurs, les banquiers se voient forcés par l'Etat de jouer le rôle de collecteurs d'impôts à l'égard de leur clientèle. (Robert Parra. Le rôle fiscal du banquier, thèse 1937).

En ce qui concerne les emprunts, il semble bien que l'Etat ne puisse se passer entièrement du concours des banques (établissements de crédit). Mais, ce concours s'exerce à des degrés très divers: 1° adjudication, 2° souscription entière par les banques, 3° appel direct de l'Etat au public. (cependant les banques prêtent leurs guichets).

Adjudication publique de l'emprunt

a) L'adjudication publique de l'emprunt. La royauté constitutionnelle en France a pratiqué le système de l'adjudication publique avec enchères. Au jour dit, une séance publique d'adjudication est tenue, l'emprunt dans sa totalité sera donné au banquier, qui l'achètera au plus fort prix (sauf à le replacer ensuite dans sa clientèle). Ainsi le 5 % émis par la Restauratio n, au moment de la guerre d'Espagne, fut adjugé à la maison de Rothschild à 89.55. Cet emprunt

Source : BIU Cujas

atteignit 102,75. La marge du bénéfice pour le banquier était donc considérable. L'emprunt de la guerre hellène fut également adjugé à la même maison.

b) Vente de la totalité de l'emprunt à une ou plusieurs banques.

Vente de l'emprunt à une ou plusieurs banques

Ce système ne se différencie du précédent que par l'absence de la formalité du concours public. Dans son essence, ce système est identique. Il a été pratiqué par la Restauration en 1817; la banque Baring de Londres et la banque Hope d'Amsterdam prirent le 5 % à 57,50. Comme ce titre, ainsi qu'il vient d'être dit, ne tarda pas à dépasser le pair, les banquiers gagnèrent à ne pas placer trop tôt le titre dans la clientèle.

Ce procédé a été depuis très fréquemment mis en oeuvre. Rien n'est parfait en ce monde. Ce système donne à l'emprunt l'apparence d'une spéculation. Il semble mettre le gouvernement dans la main des banquiers, ce qui, au point de vue politique, peut apparaître comme fâcheux. Et aussi, il donne au gouvernement l'apparence de favoriser la banque ou certaines banques.

Il est vrai que ce système a l'avantage de faire supporter aux banques les risques d'une opération délicate. Mais à l'expérience, cet avantage s'est, au moins deux fois évanoui. Le 10 novembre 1847, la maison Rothschild avait pris un emprunt de 250 millions. Mais la Révolution de février 1848 ayant empêché le classement de cet emprunt dans le public, la maison Rothschild obtint du ministre des finances Goudchaux, par décret du 24 Juillet 1848, l'annulation de la souscription. Cette décision fut désastreuse pour l'Etat. A la veille de la guerre de 1914, un emprunt 3,50 %, souscrit plus de 40 fois par les banquiers, fut "ravalé" par l'Etat.

L'emprunt français 3,50% de 1914

Au cours des années 1913-1914, certains spécialistes des questions financières avaient insisté sur les dangers du développement de la dette flottante. Ne s'élevait-elle pas au 31 Décembre 1913 à 2081 millions ?

Cette situation inspirait une inquiétude exagérée aux milieux politiques. A aucune époque, disait-on, depuis la guerre de 1870, on n'avait connu un tel développement de la dette flottante.

La consolidation en rentes perpétuelles était réclamée. Après bien des hésitations et des discussions sur le type de rentes à offrir au public, le Parlement votait le 16 juin 1914 l'autorisation d'un emprunt en rentes de 5 1/2 % amortissable. Le montant total était

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3
Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
Source : BIU Cujas

de 805 millions. Les versements comportaient un premier acompte de 20 francs pour 7 francs de rente. Le solde ne serait exigible qu'en trois termes.

L'emprunt parut avoir un succès total. Il était souscrit en apparence quarante fois. La réalité était bien différente. Les souscriptions avaient été assurées par des spéculateurs et les établissements de crédit. Ces derniers avaient mobilisé leurs disponibilités de toute nature afin d'obtenir l'application à leur nom du plus grand nombre de titres possible, qui seraient ensuite placés dans la clientèle.

L'opération, qui devait comporter le bénéfice de la marge entre le prix payé à la souscription, commission déduite et le prix de cession, devint une cause de difficultés et pour les banquiers et pour le marché tout entier.

Dès que les menaces d'une déclaration imminente de guerre apparaissent, les offres de 3 1/2 % affluent de toutes parts. Que faire ? Liquider à n'importe quelle condition, alors qu'il n'y a plus d'acheteurs ? C'eût été l'effondrement de l'emprunt en cours de réglement et par répercussion, l'on compromettait le crédit public.

Le ministre des finances, ému par cette situation, demandait au gouverneur de la Banque de France de procéder à une enquête discrète sur la réalité des faits. Dans une lettre du 8 juin 1914, le gouverneur déclarait que rien ne justifiait les attaques dirigées contre un de nos plus anciens établissements de crédit.

La campagne avait été menée par M. Schul, Directeur de la Deutsche Bank, qui était à la tête d'un comité de propagande allemande. L'organisme créé avait pour objet d'ébranler par tous les moyens possibles le crédit de la France.

Ainsi la France perdait, momentanément, un de ses éléments de supériorité dans un conflit international. Le maintien de l'activité économique parallèlement à la conduite des opérations militaires, devenait de plus en plus difficile. Les entreprises étaient privées en même temps et de main d'oeuvre et de capitaux. Les expéditions et livraisons de marchandises se heurtaient à de nombreuses difficultés.

L'effort de redressement et sur le plan militaire et sur le plan économique, allait cependant se produire, dès la fin de 1914, au lendemain de la bataille de la Marne.

Le monde entier assistait à la réalisation de

Source : BIU Cujas

cette régénérationd'un peuple qui, dès qu'il est uni fait sans bruit de grandes actions, peuple qui n'a de faiblesse que par son impatience de pensée, créatrice en temps de paix d'un état d'esprit, hyperoritique, cause du désordre des esprits et des choses.

Le krach Mendelsohn en 1939

Les journaux ont rapporté en 1939 la mort tragique du banquier hollandais Mendelsohn. Considéré comme un des hommes les plus puissants du monde, il est mort isolé dans une somptueuse villa de la banlieueparisienne. Un groupe d'une dizaine de personnes assistaient à ses obsèques M. Paul Reynaud était allé saluer la dépouille.La femme du banquier, revenue à Amsterdam, ne peut rester dans sa maison. Or c'est pour avoir pris ferme à sa charge, un emprunt de l'Etat français qu'elle n'a pu placer dans la clientèle et dont elle n'a pas pu financer le montat non placé, que cette banque a sauté.

Ce krach a eu des répercussions naturellement fâcheuses notamment sur la fortune privée de la famille royale de Hollande. D'autres entreprises (Caisse générale des reports et dépôts) ont également sombré. (V. Journal des finances 12/1/1940).

Le concours que donnent les banques n'est donc pas sans péril pour elles.

La souscription publique des emprunts

a) La souscription directe dans le public.

L'idéal c'est évidemment de supprimer tout intermédiaire. L'Etat reçoit directement l'argent des souscripteurs. Toutefois, il faut résister à la tendance à voir l'opération sous l'angle d'une image d'Epinal de l'époque révolutionnaire, des planches sur les barriques, puis des gens qui arrivent avec leurs espèces, les bons commissaires de la Convention, qui, en citoyens conscients, prennent l'argent... On souscrit chez les agents du trésor, chez les percepteurs, chez les receveurs, chez les trésoriers payeurs généraux, dans les études de notaires, chez divers officiers ministériels, dans les bureaux de poste. Tous ces personnages d'ailleurs, sont rémunérés des placements qu'ils obtiennent au moyen de commissions. Mais surtout on souscrit dans les banques: on dit alors que les banques ne prennent pas ferme, qu'elles se bornent à prêter leurs guichets.

La souscription publique marque le degré de confiance, dont jouit un régime. Ici doivent prendre place deux observations dont la seconde précise d'ailleurs

Source : BIU Cujas

la portée de la première.

Les banques n'aiment pas la souscription publique

1° Les banques n'aiment pas la souscription publique, qui leur enlève une partie de leur importance dans l'État, sans parler des recettes. Jules-Isaac Mirès (ce financier du Second Empire dont la vie n'a pas besoin d'être romancée pour être aussi riche d'aventures que le roman le mieux construit) avait conseillé au ministre des finances Bineau, de se passer désormais du concours onéreux des grands établissements financiers pour les emprunts d'État. Ce conseil fut écouté; mais Mirès devait en pâtir. Il fut l'objet de plaintes, qui amenèrent sa condamnation, et quoi qu'il fût ultérieurement réhabilité, sa ruine fut définitive.

Les gouvernements aiment paraître se passer du concours des banques

2°- Les gouvernements aiment paraître se passer du concours des banques. Le grand emprunt de la défense nationale de 1939 a été officiellement présenté comme placé directement dans le public. En réalité, il a été couvert par les établissements de crédit, et ensuite écoulé dans le public. En effet, cet emprunt a été émis un samedi, toutes banques fermées. Le dimanche toutes banques fermées, Le lundi matin, la moitié des guichets fermés. Le gouvernement a voulu son triomphe et il l'a eu. Le lundi à midi, on annonçait la clôture. En réalité, les banques ont pris et ont mis douze jours à digérer l'emprunt.

A l'emprunt dit de consolidation de M. Paul Reynaud du mois de mai 1939, les intermédiaires, c'est-à-dire les banques ont touché une commission de 15 frs, par titre de 980 frs de capital, ce qui représente 1,60 %.

L'irréductibilité des petites souscriptions

C'est dans le système de la souscription publique qu'intervient la pratique de l'irréductibilité des petites souscriptions. En effet, il arrive très fréquemment que les emprunts sont couverts plusieurs fois L'État demande 5 milliards, on lui en apporte 25. Les souscriptions sont alors réduites proportionnellement; mais les petites souscriptions ne sont pas réduites. Cela encourage la masse des petits épargnants à souscrire des emprunts.

La vente de l'emprunt en bourse

D) La vente en bourse. Ce procédé n'est praticable que pour les faibles emprunts. L'État fabrique des titres et au lieu de ces souscriptions, il faut vendre ses titres en bourse par ses agents financiers, à la Bourse de Paris, dans les bourses de province, et même dans les bourses étrangères, puisque nous avons à l'étranger des agents du trésor, c'est leur rôle.

Source : BIU Cujas

B - Le concours apporté à l'Etat par les banques pour l'alimentation de la Trésorerie.

Concours apporté par les banques pour l'alimentation de la Trésorerie.

Les dépôts des banques nourrissent la dette à court terme de l'Etat.

Si on peut imaginer des emprunts à moyen ou long terme, placés directement parmi les épargnants sans l'intermédiaire des banques, on ne peut guère imaginer une trésorerie fonctionnant sans leur concours.

Les dépôts en banque nourrissent la dette à terme

Sans doute, Ribot, qui apparaît par certains aspects comme un des plus bourgeois de nos ministres des finances, a-t-il inauguré le placement direct des valeurs du Trésor, sous le nom de bons de la Défense nationale, sur le marché monétaire. Nous sommes loin de méconnaître l'importance du placement direct des bons d'armement dans le public.

Mais il est évident que le gros réservoir, où puise la trésorerie, c'est l'ensemble des dépôts faits par la clientèle dans les banques. (Quatre établissements de crédit reçoivent des dépôts s'élevant à trente cinq milliards).

Ces dépôts doivent rester liquides à la disposition de la clientèle, qui peut en réclamer le remboursement à tout moment. Mais la banque doit être payée du soin qu'elle prend pour ces dépôts de ses frais généraux, de l'intérêt (très faible) qu'elle sert aux déposants, etc.. Il faut donc qu'à son tour elle place; elle place dans le commerce (escompte), elle place aussi dans le Trésor.

La diminution de la thésaurisation

Pour que tourne le fameux circuit de Keynes, il faut qu'il y ait des dépôts abondants dans les banques. Il faut donc que la thésaurisation diminue. Il faut généraliser l'usage du chèque, principalement du chèque barré. Les particuliers ne devraient avoir que très peu d'argent chez eux. Ils doivent le laisser dans les banques pour qu'il soit à la disposition de l'Etat.

Ainsi, plus le pourcentage des paiements par chèques est élevé, plus le volume des dépôts dans les banques est développé, mieux la nourriture des besoins à court terme du Trésor est assurée.

En Angleterre, la thésaurisation est inconnue. Les six septièmes des paiements se font par chèques sans manipulation d'espèces. Le réseau serré des succursales des divers établissements bancaires drainent plus de 3 milliards de livres de dépôt - soit plus de 528 milliards de nos francs. Une circulation fiduciaire de 545 millions de livres, soit d'environ 95 milliards de nos francs, suffit à un énorme mouvement de

Source : BIU Cujas

capitaux et de transactions très supérieur au nôtre. Ces 3 milliards de livres de dépôts nourrissent à des taux très bas, une dette à court terme qui, à la fin de 1939 atteignait 1535 millions de livres.

Grâce à l'excellent fonctionnement du système bancaire, les disponibilités nationales anglaises sont à la disposition de l'Etat sans difficultés ni contrainte.

En France, la situation est très différente. Chacun a dans son tiroir dans sa poche ou dans son coffre beaucoup de billets de banque. Les dépôts des quatre grands Etablissements de crédit atteignent 36 milliards de nos francs. On estime que ce montant représente la moitié du total des dépôts dans les banques.

Un faible pourcentage des paiements est effectué par chèques. Conséquence: la circulation fiduciaire dépasse 150 milliards. Elle est deux fois supérieure au montant des dépenses bancaires. Le système nourrit une dette à court terme, qui finance en ce moment la guerre de 68 milliards (au 30 octobre).

Il est donc du plus haut intérêt de travailler à réduire la thésaurisation. Il est donc essentiel de ne pas persécuter les banques et de ne pas traquer leur clientèle. Au lieu d'une mesquine politique de fiscalité ou de démagogie ruineuse, il est de l'intérêt de l'Etat que triomphe une intelligente politique économique.

Il ne faut pas que les banques soient des agents d'information du fisc. Il ne faut pas que chaque acte, chaque opération soit dénoncé par elles.

Les banques à leur tour peuvent, à certains moments, être gênées par un excès de bons a la place de liquidités. Elles pourront trouver alors un concours auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui prendra leurs titres en pension.

On ne peut évidemment ici qu'ouvrir une fenêtre sur ces réalités de la vie financière publique. On peut cependant affirmer qu'à les ignorer systématiquement, on donnerait une idée fausse de la vérité.

§ 8 - Dans les grands Etats à finances saines les emprunts ne sont pas gagés.

Est-ce que les emprunts doivent être gagés ? En Angleterre, il y a eu le système des emprunts gagés

système des
prunts gagés

Source : BIU Cujas

jusqu'en 1715: en même temps qu'on émettait un emprunt on votait une taxe qui devait être affectée au service de l'emprunt. Depuis 1715, les emprunts sont affectés sur l'ensemble du crédit de l'Etat. Le système des gages: produits des tabacs , produits des allumettes, est un système de pays à finances avariées. Autrefois, on aurait dit: c'est un système de turquification.

Au lendemain de la guerre de 1870 Bismarck par l'intermédiaire du banquier Rosderer, nous fit la proposition suivante: " Ne me versez rien, mais permettez-moi d'exploiter pendant un nombre d'années déterminé, le monopole des tabacs. Cela ne vous coûtera rien, et au contraire, je vous verserai de l'argent. "Mais on voit quelle était la pensée de Bismarck, on n'a pas voulu et on a bien fait.

Les emprunts émis par M. Thiers pour la libération du territoire ont été souscrits plusieurs fois, notamment le second: 14 fois 1/2 plus qu'il ne fallait. Ces souscriptions étaient assez curieuses, par leur origine, parce que les Allemands ont souscrit une quantité de fois pour l'emprunt qui était destiné à leur payer les 5 milliards, ce qui prouve qu'ils avaient confiance en la France.

Exemple actuel d'emprunt gagé

La vie financière internationale, en 1940, offrirait encore des exemples d'emprunts gagés. Signalons l'emprunt de stabilisation 7 1/2 % du royaume de Bulgarie. Il est gagé sur les droits d'entrée des figues, des olives et des mandarines . De sorte que, en droit, l'Etat bulgare ne peut diminuer ces droits sans l'accord des trustees de l'emprunt. L'article ci-dessous paru dans les feuilles financières du début de 1940 fait voir d'une façon vivante le mécanisme de ce gage:

"Il ne sera possible d'appliquer aucun montant au fonds d'amortissement et, en conséquence il ne sera pas procédé à des tirages. Les Trustees informent également les porteurs que, depuis la publication de leur annoncé lors de l'échéance du 15 mai 1939 du dit emprunt, le Directeur général de la Dette publique Bulgare a demandé leur accord sur la réduction du droit d'entrée sur les olives , sur les mandarines et sur les figues dont le revenu est affecté au service de l'emprunt ci-dessus. Les Trustees ont estimé que la reduction de ces droits n'affecterait pas sensiblement le rendement annuel de ces revenus et en vertu de la faculté qui leur est réservée par l'article 14 c de l'obligation générale, ils ont avisé le Gouvernement bulgare qu'ils n'ont aucune objection à cette proposition".

Source : BIU Cujas

§ 9 - Les emprunts extérieurs en devises étrangères et leurs périls en période d'instabilité des changes.

Il y a des emprunts intérieurs et des emprunts à l'étranger. Les emprunts extérieurs ont des inconvénients: nous avons emprunté en dollars aux Etats-Unis, nous avons emprunté en florins en Hollande, nous avons emprunté en francs suisses, nous avons emprunté en livres, et malheureusement le franc s'est dévalué. En 1936, nous avons emprunté 40 millions de livres sterling en Angleterre, ces 40 millions valaient alors 3 milliards de francs; mais lorsqu'il fallut les rembourser au jour de l'échéance, il fallut 4.300 millions. Evidemment, ce sont des livres, seulement les ressources d'un pays ne s'accroissent pas en même temps que la dévaluation de la monnaie. En 1937, on renouvelle l'opération: 40 millions de livres représentaient 4 milliards 1/4 de francs, mais le franc ayant de nouveau glissé, il fallut 6 milliards au mois de décembre 1937 pour les rembourser. Calculées en or, les sommes remboursées ont été égales à celles qui avaient été empruntées. Il n'en reste pas moins que la baisse de la monnaie rend le remboursement de ces emprunts singulièrement malaisé.

Les emprunts à l'extérieur sont extrêmement onéreux. Le syndicat obligataire des Agents des finances estime à 20 % le prix de revient des emprunts anglais de M. Auriol. Or, cette appréciation est sans doute trop faible.

L'emprunt à l'intérieur fait un circuit, qui éloigne l'appauvrissement de l'Etat.

L'emprunt à l'extérieur en devises aide à traverser une passe difficile. Il est dangereux pour l'Etat. Nous verrons qu'il y en a encore plusieurs à la charge de l'Etat français.

L'emprunt avec garantie de change s'approche d'ailleurs de l'emprunt en devises.

Source : BIU Cujas

§ IO - L'art de l'emprunt offre à l'Etat divers types différents d'après les modes possibles de remboursement.

Généralités sur les divers types d'emprunts

Nous allons maintenant présenter quelques généralités sur les divers types d'emprunts classés d'après les modes possibles de remboursement. Nous trouvons à ce point de vue cinq types:

I° La rente perpétuelle

I°- La rente perpétuelle. On sait que l'idée de rente perpétuelle est une invention du chancelier Duprat, qui a entendu par là éviter la condamnation de l'Eglise catholique contre le prêt à intérêt. Les canonistes, en effet, condamnaient l'usure, c'est-à-dire le prêt à intérêt. Un Etat catholique ne pouvait pas lui-même pratiquer ou encourager officiellement l'usure. Duprat soutenait que la rente perpétuelle n'est pas l'usure, puisque le créancier ne peut jamais réclamer le paiement à l'Etat. L'Etat donne chaque année une petite somme en rémunération du service qui lui a été rendu.

La rente perspétuelle c'est cette rente pour laquelle l'Etat n'est jamais obligé, mais est toujours en droit de rembourser le capital. Les deux éléments sont essentiels; jamais le prêteur ne pourra réclamer son capital, mais à tout moment l'Etat peut rembourser.

Pourquoi il y a des rentes perpétuelles. La perpétuité de l'Etat

Pourquoi ya-t-il des rentes perpétuelles ?

I° Parce que, à la différence des particuliers l'Etat lui-même est perpétuel. On s'étonnait du temps de Sully de payer encore des dettes, qui avaient été contractées du temps de Charles le Chauve. La République paie encore des dettes de l'ancienne Monarchie, de la Révolution de l'Empire, de la Monarchie restaurée, du Second Empire. Par conséquent; l'Etat est perpétuel, de sorte que si le particulier ne peut pas exiger le remboursement de son capital, il a, avec la perpétuité de l'Etat, une certaine garantie que toujours on paiera au moins les intérêts. Jusqu'ici, cela a été vrai, mais il s'agit de voirquels intérêts. Avant 1914, avec 3 francs on achetait 6 paquets de tabac; maintenant, avec 3 francs est-ce qu'on en achète un ?

La négociabilité du titre

2° Voici un autre argument en faveur du caractère perpétuel de la rente: si on a une créance sur un particulier et qu'on veuille réaliser, qu'on ait besoin d'argent, il faut attendre que le particulier puisse vous rembourser. Au contraire, avec la dette perpétuelle,

Source : BIU Cujas
Reproduction interdite

possibilité de négocier le titre; le titre circule. Vous vendez le titre de rente, et ce sera à tous les successeurs de s'adresser à l'Etat pour faire payer les intérêts. Cela est surtout vrai depuis la création par l'ordonnance du 29 Avril 1831 du titre de rente au porteur.

L'amortissement de la dette par le temps

3° Argument en faveur de la dette perpétuelle; c'est ce que l'on appelle l'amortissement de la dette par le temps. A mesure qu'ils vieillissent les emprunts deviennent plus légers: ils s'améliorent en vieillissant, à raison de la diminution de la valeur de la monnaie; on disait avant 1914; en raison de la dépréciation des métaux précieux, de la diminution du pouvoir d'achat de l'or et maintenant par suite de la dévaluation, de la détérioration, du grignotage de la monnaie. Mais enfin il est certain qu'aujourd'hui nous sommes là tranquilles, vêtus, nourris, et nous avons 500 milliards de dettes. Mais imaginez vos prédécesseurs de 1824, si la France avait eu 500 milliards de dettes ! C'eût été la fin de tout. Il faut tout simplement conserver les vieux emprunts, à la condition de ne pas trop les augmenter.

Choix du moment pour convertir

4° argument en faveur de cette qualité de perpétuité: l'Etat peut choisir son moment pour convertir. Si c'était le particulier, qui pouvait choisir son moment pour se faire rembourser, il pourrait s'adresser à l'Etat à un moment où celui-ci serait fort embarrassé. Au contraire, si c'est l'Etat qui choisit le moment de faire son opération, il dit au particulier: Je vous avais promis 5 %, voilà vos 100 francs, ou je ne vous donne plus que 4 %.

Le péril de la dette perpétuelle

Quel est le péril de la dette perpétuelle ? C'est l'accroissement indéfini de la dette. C'est ce phénomène, sur lequel nous appelions l'attention: les dettes nouvelles viennent s'ajouter aux dettes anciennes, de sorte que le poids des dettes devient pratiquement intolérable et qu'il n'y a aucun moyen d'en sortir. C'est la banqueroute directe ou la banqueroute larvée par la dévaluation.

2° L'emprunt viager

2° L'emprunt viager. Le professeur emploie intentionnellement cette expression: emprunt viager, pour éviter une confusion avec la dette viagère. La dette viagère est la rémunération par l'Etat des services passés des fonctionnaires ou des militaires, mais elle ne correspond pas à un capital versé à l'Etat. (Pour les pensions proprement dites, il y a bien un versement annuel, mais il est fait exclusivement en vue de la pension). L'emprunt viager est le système qui consiste

Source : BIU Cujas

pour l'Etat à recevoir un capital des particuliers et à le rembourser par une rémunération, qui cesse avec la mort du prêteur. L'emprunt viager suppose donc un prêt fait à l'Etat et un mode de paiement finissant à la mort du prêteur. La Dette viagère ne suppose aucun prêt.

Le système de l'emprunt viager a tenu une certaine place en Angleterre, il atenu aussi une certaine place en France; il ne garde plus chez nous, à l'heure actuelle qu'un rôle de plus en plus restreint et nous ne pouvons en trouver un exemple que dans le fonctionnement de la caisse des retraites pour la vieillesse. On peut donner à l'Etat une somme, qu'il remboursera en payant à celui qui a versé la somme une certaine annuité pendant toute la vie du souscripteur.

La tontine

Dans l'Ancien régime, la rente viagère était connue, et même nous avions la rente viagère sous la forme de la tontine. C'était une invention de Tonti (Laurent). Plusieurs personnes du même âge fournissent chacune une certaine somme à l'Etat, l'Etat paie des intérêts. Il y a 100 personnes, il paie I/100e à chaque personne: une personne meurt, il paiera la même somme aux 99 survivants, de sorte que ledernier survivant touchera les 100/100 du revenu sa vie durant, mais quand la 100e personne sera morte, l'Etat ne devra plus rien. Louis XIV a recouru à la tontine en 1689.

3° Les annuités terminables

3° Le système des annuités terminables, (terminable annuities). C'est le système, qui a été pratiqué en Angleterre en 1695. De quoi s'agit-il ? L'Etat reçoit un capital, il paiera des intérêts pendant un nombre d'années déterminé, par exemple pendant 99 ans, mais au bout de 99 ans, il ne doit plus rien. C'est un moyen automatique d'extinction de la dette.

En France, on peut trouver, non point de grands emprunts à annuités terminables, mais certaines ententes avec l'Etat, pour rembourser des avances faites, par exemple, à des Compagnies de chemins de fer, l'annuité comprenant et les intérêts et le remboursement du capital.

4° L'emprunt amortissable

4° L'emprunt amortissable. L'avantage de l'emprunt amortissable, analogue d'ailleurs sur ce point aux annuités terminables, est de forcer l'Etat à diminuer le volume de sa dette.

Comment l'amortissement a-t-il lieu ? On donne à l'avance une certaine durée à l'emprunt, et il est décidé qu'à partir d'un certain moment, la 1ère, la 2ème, la 3ème, la 5ème année, l'emprunt sera remboursé pour

Source : BIU Cujas

des sommes en général croissantes, par voie de tirage au sort, entre les porteurs de titres. Il y a des emprunts amortissables. C'est ce que l'on appelle l'amortissement contractuel, celui qu'on est obligé de faire. On voit l'avantage de l'emprunt amortissable; le capitaliste a l'espoir de rentrer dans son argent.

Tout cela était très intéressant, quand la monnaie était fixe, et que l'on était remboursé avec la même monnaie que l'on avait prêtée. Maintenant, avec cette descente de la monnaie, l'amortissement perd beaucoup de son avantage.

Les bons

5° Type les bons remboursables en séries, à des dates déterminées au moment de l'émission.

L'Etat émet aujourd'hui 2 milliards de bons, ils seront remboursables dans 5 ans, ou dans 3 ans, ou dans 4. La différence avec l'amortissement proprement dit, c'est que celui-ci détermine par le sort ceux des titres d'un emprunt, qui sont appelés au remboursement. On peut imaginer, au contraire, un emprunt pour une durée déterminée et dont tous les titres arrivent le même jour à expiration.

6° Comme l'Etat doit varier sans cesse ses combinaisons, afin d'attirer l'épargne, sans une élévation constante du taux, il a imaginé en 1938 une sorte d'amortissement facultatif de la part du prêteur. Le porteur du nouveau titre peut en demander le remboursement tous les trois ans.

Classement des emprunts d'après l'époque fixée pour leur remboursement

7° Classement des emprunts d'après la durée pendant laquelle l'Etat n'est pas obligé de rembourser.

1° L'emprunt perpétuel. L'Etat peut garder indéfiniment les fonds qui lui ont été confiés.

2° Long terme: plus de 5 ans,

3° Moyen terme : de 2 à 5 ans,

4° Court terme: moins de deux ans
(bons ordinaires du Trésor 75 à 105 jours; bons du trésor 6 mois à un an; bons de la Caisse autonome de la Défense nationale 18 mois. Elle n'en émet plus depuis la guerre. Bons d'armement: deux ans).

Il arrive ainsi que l'Etat s'engage à ne pas rembourser pendant un certain temps.

Le titre à court terme s'adresse au marché monétaire, c'est-à-dire aux trésoreries privées, qui trouvent dans les titres à moins de deux ans un emploi temporaire et aisément mobilisable de leurs disponibilités.

Source : BIU Cujas

Le titre à long terme s'adresse au marché de l'épargne qui tend en général à obtenir des emplois plus stables.

Il n'y a pas cependant une cloison étanche entre les deux marchés. Si les disponibilités de trésorerie ne peuvent s'immobiliser à long ou même à moyen terme, il n'est nullement interdit à l'épargne de s'intéresser aux titres à courte échéance.

L'inconvénient pour l'Etat du court terme, c'est qu'il le met sous la menace constante de demandes massives de remboursement.

Si on pense au terme actuel des bons d'armement, on ne doit pas oublier que dans deux ans l'Etat devra en rembourser le montant.

Aussi l'Etat aspire-t-il toujours à la consolidation.

La consolidation de la dette

Qu'est-ce que la consolidation ? C'est la transformation d'une dette à court ou à moyen terme en une dette à long terme. L'Etat doit rembourser immédiatement ou dans six mois, il émet un emprunt à long terme, et à cet emprunt à long terme, les porteurs de bons à court terme peuvent souscrire. Si la consolidation est facultative pour le créancier de l'Etat, c'est une opération de crédit normal; si l'opération est forcée, c'est un emprunt forcé.

Au moment où a été créée la Caisse de gestion des bons de la Défense nationale, il y avait un mouvement en faveur d'une consolidation forcée des bons, c'est-à-dire il y avait des bons que l'on devait rembourser. L'Etat était gêné pour rembourser, alors il a fait une campagne en faveur de la consolidation forcée des bons. Il y a un exemple de consolidation facultative des bons du trésor 4 I/2 % 1934.

Au mois de mai 1939 M. Paul Reynaud, ministre des finances, a fait un emprunt de consolidation extrêmement important. Le Trésor devait payer en une année 39 milliards M. Paul Reynaud a émis un emprunt à 40 ans, où l'on pouvait souscrire pour une partie en argent frais, pour l'autre partie avec des titres venant à échéance. D'après les renseignements publiés au moment où est fait ce cours, il y aurait eu 6 milliards en argent frais et 4 milliards payés en titres à court terme. Ainsi le service annuel,de la dette n'était pas allégé, mais le Trésor était dégagé du souci d'échéances écrasantes.

La consolidation forcée (que proposait autrefois M. Léon Blum) est au fond le paiement en titres à long terme d'une dette exigible. C'est donc un emprunt

Source : BIU Cujas

forcé. La Restauration a connu ce régime pour la liquidation de l'arriéré laissé par Napoléon. Le ministre Corvetto a préféré cette solution à la faillite, que lui conseillaient les royalistes exaltés.

Chapitre III

LES EMPRUNTS PUBLICS DANS LA FRANCE ACTUELLE.

Section I.

Le bazar des rentes.

Unité ou multiplicité des titres d'emprunt.

Unité ou multiplicité des titres d'emprunt. La question se pose à peu près dans les mêmes termes que pour les impôts. Il ne peut pas y avoir un seul titre, un seul aspect de la dette. Il ne doit pas non plus y en avoir trop. C'est une question de mesure.

Eléments qui exigent une certaine variété de titres.

Eléments qui exigent une certaine variété des titres.

A) Les titres doivent correspondre aux besoins de l'Etat. a) L'Etat a des besoins de trésorerie. A ces besoins correspond la dette flottante. b) L'Etat a des besoins permanents, à ces besoins correspond le long terme.

B) Les titres varient d'après les ressources des particuliers. S'ils ont des épargnes, le long terme s'offre à eux. S'ils n'ont que des disponibilités de trésorerie dans le capital circulant, ils prêtent à court terme.

C) Enfin, les titres doivent varier pour satisfaire les goûts divers des souscripteurs. Tel qui a le goût de la stabilité préfère le perpétuel, tel autre qui veut revoir son argent préférera l'amortissable. L'un préfère une souscription basse avec grosse prime de remboursement, l'autre sera attiré par un gros intérêt. Tel aimera mieux un plus petit revenu avec exonération d'impôt qu'un plus gros revenu avec déclaration au fisc. Tel encore veut se réserver la chance; il veut pouvoir espérer un lot. L'Etat n'émet

Source : BIU Cujas

pas lui-même des emprunts à lots, il les fait émettre par le Crédit National, ce qui revient sensiblement au même.

On peut avoir une idée de la variété des titres d'Etat en consultant une cote quelconque de la Bourse. On trouve du 3 % perpétuel, du 3 % amortissable du 4 % 1917, du 4% 1918, du 5 % amortissable 1920, du 4 % 1925, du 4½ % 1932 avec une tranche A et une tranche B, du 4 ½ % 1937 avec garantie de change, du 5 % 1939.

Et je ne parle pas des 13 catégories d'obligations du Trésor, des obligations des P.T.T. etc,...

Diversité des types d'emprunt d'après la monnaie de service et de remboursement

Diversité des types d'emprunt d'après la monnaie de service et de remboursement

A) Intérêt et remboursement en francs. C'est le système le plus normal, l'Etat emprunte cent francs en promettant 5 Frs d'intérêt. Il remboursera 100Frs et paiera 5 francs d'intérêt. Seulement, et il faut encore le répéter, les francs du paiement ne sont pas les mêmes que les francs du jour de l'emprunt. Nous avons parlé à plusieurs reprises de la dévaluation et de ses effets. Quelqu'un qui a souscrit à du 3 % en 1912 l'a payé 5 pièces d'or; s'il veut le vendre maintenant, il en trouvera l'équivalent de 6 ou 7 francs d'or de 1912. Quant à ses pièces d'or, s'il les avait gardées dans un tiroir, elles vaudraient aujourd'hui 1250 francs actuels. Celui qui les a portées à l'Etat en 1912 n'a plus que 75 francs actuels.

Paiement en francs avec garantie de change.

B) Paiement en francs, mais avec garantie de change.

Cette considération est de nature à éloigner les souscripteurs de souscrire aux emprunts de l'Etat. Pour les rassurer M. Joseph Caillaux a imaginé l'emprunt avec garantie de change. Voici en quoi il consiste. Dans cette année 1925, la livre est à 80 francs; par conséquent, si j'ai 80 Frs de rente, cela fera que j'aurai une livre. Mais celui quimet des capitaux à la disposition de l'Etat à cette préoccupation : " C'est très joli, vous me promettez 80 francs, et cela fait une livre, mais dans dix ans ou dans cinq ans la livre vaudra peut-être 180 Frs; vous me paierez toujours 80 Frs, mais cela ne vaudfa plus qu'une livre, c'est à peine, si cela vaudra la moitié d'une livre."

On dit alors au porteur :" On vous garantit contre les variations du change, c'est-à-dire, on vous doit 80 Frs à 80 Frs la livre; si la livre est à 100 francs, on vous devra 100 francs, si la livre est à 180 Frs, on vous paiera 180 Frs."

Les emprunts à garantie de change sont des privilégiés, aussi jouissent-ils de taux considérables

Source : BIU Cujas

sur le marché de la bourse, puisque 80 francs, il y a 14 ans valent maintenant 178 francs... C'est le contribuable qui paie les frais de cette échelle mobile des rentiers.

Il y a en France deux emprunts à garantie de change. Le 4 % 1925 garanti sur le cours de la livre, le 4 ½ % 1937 garanti à la fois sur la livre et le dollar.

Au moment de chaque échéance, le ministre des finances annonce le montant du coupon, d'après le cours des changes. Par exemple, le montant du coupon semestriel de 4 de rente pour le 5 Septembre est de 3,70, c'est-à-dire que le souscripteur à qui il a été promis 4 touchera en réalité 3,70 multiplié par deux égal 7,40.

Le taux du remboursement est à cinquante fois le coupon, soit 185, (quand on n'a versé que cent francs) Pour le 4-½ % 1937, le coupon semestriel était de 3,85.

Le Journal Officiel du Jeudi 16 février 1940 portait un arrêté fixant ainsi le montant des coupons :

Montant nominal des coupons	Somme à payer
Francs : 11,25	22,30
22,50	45
225	448,80
2250	4.489,75

Ce sont ces avantages accordés aux rentes à garantie de change, qui expliquent des anomalies apparentes dans la cote de la Bourse du 22 Février 1940 :

4 % 1918 : 77,20

4 % 1925 : 183,70

4,50 % 1932 : 83,80

4,50 % 1937 : 213,50

Il résulte évidemment de ces combinaisons diverses une certaine injustice; le souscripteur qui, avant 1914, aurait payé 5 louis d'or pour 3 francs de rente, a un titre qui vaut 71 francs; mais celui qui a versé 100 francs papier en 1937 a 213,50. La vie des fortunes privées est faite d'injustice.

Source : BIU Cujas

Emprunt français libellés en devises étrangères.

C) Enfin, il y a les emprunts français libellés en devises étrangères : les dollars, les francs suisses, les florins,

Emprunts 3,50 et 4 % émis en Suisse et en Hollande (traités en France hors cote)
emprunts 7 ½ %, 1921, emprunts 7% 1924, émis aux Etats Unis et cotés au Parquet, au comptant seulement. L'obligation 100 dollars du 7 ½ se traite à 4.950 francs; ilest remboursable le 1er juin 1941 au pair sur le change actuel de la France à 4.370 francs. Au remboursement, le porteur perdra 500 francs pour 100 dollars.

On peut encore avoir une idée de la complexité de la dette publique, si on considère qu'elle représente au budget 1940, 77 articles.

La dette publique.

Le budget distingue entre la dette intérieure et la dette exterieure.

Sous le titre de la dette interieure, il prévoit sous la lettre A, les rentes perpétuelles pour I.770.412.218. Puis sous la lettre B, viennent 42 chapitres pour la dette amortissable et un total de 9.941.994.641.

Sous la lettre C, dette à moyen et à court terme à échéance massive pour un total de 1.556.526.110.

Sous la lettre D, compensations accordées aux petits rentiers, 601.621.000

Sous la lettre E, la dette fdottante pour 170.553.000 . Il ne s'agit que du service de la dette flottante.

La dette extérieure, qui fait l'objet de la section II, comprend huit chapitres pour un total de 831.915.000.

En sorte que la dette publique comporte un total de dépenses pour l'année de 21.273.021.969.

La dette inscrite et la dette non inscrite.

C'est une distinction classique que celle de la dette inscrite et de la dette non inscrite. Elle est faite au budget.

Dette inscrite.

La dette inscrite.

I° Qu'est-ce qui est inscrit ?-

A) la dette pérpétuelle,
B) la dette amortissable,
C) La dette viagère.

2° Où est l'inscription ?

Le grand Livre de la dette publique.

Au grand livre de la dette publique. Le grand livre de la dette publique a été crée par la Convention nationale le 24 mai 1793 sur la proposition de Cambon, qui voulait en faire le titre unique et fon-

Source : BIU Cujas

damental de tous les créanciers de l'Etat. Sur le Grand Livre doivent être inscrits tous les titres, et les créanciers reçoivent un extrait d'inscription au Grand Livre de la dette publique.

La créance au Grand Livre est portée, non en capital, mais en valeur de revenu. Pour un titre de rente, il n'y a pas "Capital de 100 francs" il y a : 3 Fs de rente, 10 Fs de rente, 1000Fs de rente, 3000 Fs de rente. Mais il n'y a aucune mention du capital. Ce sont les règles actuelles, nous sommes sous le régime de la Convention nationale, en ce qui concerne le Grand Livre de la dette publique.

Cambon a donné à cette création du Grand Livre de la dette publique l'aspect d'une opération politique. " On fera, disait-il disparaître de suite tous les parchemins et paperasses de l'ancien régime; toute la science des financiers pour connaître la dette publique consistera dans une addition du Grand Livre ." "Il faut que la dette contractéepar le despotisme ne puisse plus être distinguée de celle contractée par la Révolution."

Il y a là une idée assez féconde sur la continuité de l'Etat. L'Etat ne pouvait plus dire : Je ne vous paie pas la dette de Louis XIV. Maintenant, il n'y a plus qu'un débiteur, alors on ne sait pas si ce sont des dettes de Louis XIV ou de Robespierre. Quel était l'objet ? Ramener les capitalistes à la Révolution, les attacher à l'état de chosesnouveau. Cambon expliquait : Cette opération faite, vous verrez le capitaliste se détacher du roi, parce qu'il a un roi comme débiteur, et qu'il craint pour sa créance, si le débiteur n'est pas rétabli. Il désirera la République devenue sa débitrice parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant. "(en perdant la République)

Comment se présente le Grand Livre de la dette publique ? Ce n'est pas un volume, c'est une bibliothèque de plusieurs milliers de volumes.

Comment était formulée la règle du Grand Livre sous le Révolution ? D'abord le dette publique, non viagère sera enregistrée par ordre alphabétique au nom du créancier sur un Grand Livre,en un ou en plusieurs volumes, prévoyait déjà Cambon.

Mais en ce qui concerne les titres au porteur ? Ils sont inscrits au Grand Livre de la Dette publique. Chaque titre (il y avait des titres d'importance dérisoire , deux francs, 5 francs), chacun de ces titres est inscrit avec son individualisation au Grand Livre de la dette publique.

Où est le Grand Livre de la dette publique ? rue

Source : BIU Cujas

du Bac, à la place d'un magasin d'autrefois connu, qui était le Petit Saint Thomas qui a disparu comme tant de magasins disparaissent, auquel on a joint l'hôtel contigu qui était celui de Cambacérès.

Il y a plus de 50 millions de titres. On conçoit que dans ces conditions le Grand Livre de la dette publique comprenne de nombreux volumes et prennent plus facilement l'aspect d'une bibliothèque que d'un registre.

Les titres écrits au Grand Livre. La dette perpétuelle

Qu'est-ce que donc que nous avons écrit au Grand Livre ? D'abord la dette perpétuelle. Quels sont les types principaux de dette perpétuelle ? 3 % 4%, 1917, 4 % 1918, 4 % 1925, 4½ % 1932, tranches A et B, 4 ½ % 1937.

La dette amortissable

Ensuite les titres amortissables : 3 % amortissable. La création de ce 3 % se rattache à une grande date de notre histoire économique et politique. Il s'agit de la réalisation du Plan Freycinet. Mac Mahon s'était aperçu que le public était singulièrement troublé par les évènements du 16 mai 1877. Après la période du Seize Mai arrive la période dite de la trêve des partis et Mac Mahon ayant devant lui un ministère Dufaure, s'adresse à M. de Freycinet au conseil des ministres et lui dit :"Il faut faire quelque chose pour faire oublier au pays les vaines querelles partisanes." Freycinet sort un grand plan de travaux publics, ce que l'on appellerait aujourd'hui un plan de grands travaux. Il s'agissait de trouver l'argent, comme maintenant. On fait de grands travaux. Avec ces grands travaux on augmentera la dette et en augmentant la dette on augmentera la difficulté des entreprises. Il s'agira d'aider les entreprises. On commence par les étouffer, puis on leur donne de l'oxygène. Léon Say, ministre des finances dit :"Pas de folies..." et Gambetta qui était président de la commission des finances dit : "On va émettre un 3 % amortissable, de façon à ce que cela ne pèse pas à l'infini sur les finances du pays."

Il y a aussi un 5 % 1920 amortissable.

Le 4 ½ % 1937 est un titre amortissable. C'est ce que l'on a oublié en l'achetant à des cours de bourse supérieurs au taux de remboursement par l' Etat.

La dette viagère

En troisième lieu, est inscrite la Dette viagère. La dette viagère qui est inscrite, c'est encore le paiement du passé. Elle comprend les pensions de guerre et les pensions civiles. Nous nous trouvons devant un phénomène extrêmement général de l'hypertrophie de la dette viagère; tous les Etats souffrent de cette maladie, mais la France d'une manière toute particulière.

Source : BIU Cujas

En 1817, sous Louis XVIII, il y avait 7000 pensionnés civils, qui touchaient 2 millions par an. Il y avait 132.000 militaires, qui touchaient 42 millions par an. Avant la guerre en 1914, les pensions figuraient au budget pour 300 millions. Aujourd'hui, elles y figurent pour plus de 14 milliards.

D'où vient cette augmentation ? Evidemment de la guerre. Elle vient aussi de deux sources : l'augmentation du nombre des fonctionnaires, d'abord, puis l'abaissement de l'âge de la retraite. Lorsqu'on diminue de 5 ans l'âge du service actif, on inscrit aussitôt au Grand Livre de la dette publique, 5 années de retraite. C'est automatique.

Voici quel est, pour 1940, d'après le budget, la charge de la dette viagère:

La dette viagère comprend les chapitres 61 à 78 du budget des finances pour un total de : 10.454.087.253.

Les trois premiers chapitres sont :

Les pensions militaires	2.410.140.000
Les pensions civiles.	2.741.880.000
Les pensions d'invalidité	4.660.000.000

Cette inscription pour le ministère des finances ne comprend pas la dette viagère des anciens combattants et pensionnés qui s'élève à : 3.293.850.000 plus 115 millions de subventions.)

La dette viagère s'élève donc pour ces deux ministères à : 13.747.937.253.

La dette non inscrite

La dette non inscrite.

Elle comprend :

La dette flottante,
La dette remboursable à terme ou par annuité,
La dette résultant des dépôts et cautionnements,
enfin les dettes diverses de l'Etat.

La dette flottante.

La dette flottante.

Dans cette dette non inscrite, il faut encore nous arrêter quelque temps sur la dette flottante. On dit : flottant, par opposition à fondé ou a consolidé, ou à inscrit. La dette flottante est cette partie variable des engagements du Trésor, qui doit faire face à ses besoins temporaires et dont la charge augmente ou diminue avec ces besoins.

Le Trésor.

Le Trésor est apparu, au cours de ces dernières années, et à raison des besoins de crédit de l'Etat comme ayant une sorte de personnalité civile. On

Source : BIU Cujas

fait emprunter par le Trésor. C'est ainsi que le Trésor contracte de véritables emprunts sous l'aspect d'opérations de trésorerie.

Le Trésor emprunte à terme ou par annuités, par le moyen d'obligations ou de bons : obligations 4 ½ % 1933, obligations 4 % 1934, obligations 5 % 1935, obligations 4 ½ % 1932, obligations 3 ½ % 1936, tranche A, obligations 4 % 1936 tranche B, puis nous avons les bons du Trésor qui sont 4 ½ % 1933, 5 % 1933, 4 ½ % 1934, 4 ½ % 1935 etc ...

Mais c'est la dette remboursable par annuités et nous appellerons tout à l'heure l'attention sur certains de ces titres, mais ce n'est pas la dette flottante. La dette flottante correspond à ce que l'on appellerait dans une maison de commerce, le fonds de roulement. Il faut de l'argent dans un commerce pour payer à toute réquisition des créanciers Dans le Trésor, il faut à tout moment qu'il y ait une certaine somme dans les caisses publiques, pour que le Trésor puisse faire face à ses obligations. " Partie variable des engagements du Trésor pour faire face à ses besoins temporaires et dont la charge augmente ou diminue avec ces besoins." Pourquoi ?

1° attendre la rentrée des impôts et nous avons indiqué que le 2 Janvier on dépense et que cependant il n'était pas rentré un sou, puisque les caisses étaient fermées le 1er, cependant on dépense. Avec quoi ? Le trésor a des ressources, qui lui permettent d'attendre la rentrée des impôts.

Période des basses eaux : le début de l'année Nous n'avons pas encore reçu nos feuilles d'impôts pour les cédulaires et l'impôt général et progressif donc nous n'avons pas encore payé. La masse des agriculteurs paie après la récolte. Alors, hautes eaux : ce sera vers Octobre, le trésor augmente. Au début de l'année, basses eaux on y met de l'eau artificielle avec les emprunts, puis hautes eaux, alors vite, on rembourse. C'est la théorie. C'était la vérité autrefois, maintenant on rembourse le moins possible ou bien on rembourse avec des emprunts.

2° faire face au déficit du budget. Il y a 5 milliards de déficit, il faut payer, ce qui a été dépensé doit être payé. Le budget, les impôts de l'année précédente, n'ont pas donné suffisamment, alors, dette flottante. Nous avons eu 300 millions de déconvenues pour le mois de mars, 150 millions pour le mois d'avril, sur la rentrée des impôts. On avait aménagé toutes les dépenses publiques, on avait dit : Cette fois, c'est sérieux nous avons augmenté les taux nous n'aurons pas besoin d'argent

Source : BIU Cujas

en mars et en avril." Puis, déficit, 300 millions, 150 millions sans compter les 600 millions de janvier, cela fait tout de même un milliard qui nous manque. Avec quoi ? La dette flottante.

Quels sont les abus possibles? Nous l'avons indiqué, ce sont les opérations de trésorerie, qui cachent de véritables emprunts, qui seront dans la suite consolidés.

Les ressources de la dette flottante.

Quelles sont les ressources de la dette flottante, c'est-à-dire où le Trésor puise-t-il pour alimenter ces dépenses en attendant la rentrée des impôts pour faire face au déficit ?

La caisse des dépôts et consignations.

1° Caisse des dépôts et consignation. grosse tentation. Il y a 100 milliards à la Caisse des dépôts. Alors la Caisse des dépôts prête au Trésor. La grosse tentation de l'Etat, c'est de mettre la main sur cet argent. La Caisse des dépôts a des titres de rentes, elle a des actions, elle a des obligations, elle a des immeubles, elle a tout un patrimoine et elle fait des avances. Lorsqu'on apporte de l'argent à la Caisse d'Epargne, où va cet argent ? L' Etat le prend pour faire face a ses besoins. C'est la même chose lorsque vous avez un compte de chèques postaux, ce qui est devenu maintenant extrêmement courant. Le chèque postal est assez cher pour le client, mais extrêmement commode. Il est très cher pour l'Etat, parce qu'il faut faire une quantité d'écritures et que d'ailleurs le service des chèques postaux donne de bons exemples à la banque. Alors pourquoi l'Etat tient-il à avoir ce compte "chèques postaux" ? parce qu'il a de l'argent, il le prend, il remboursera, s'il n'a pas de quoi rembourser, il dira à la Banque de France : Fabriquez-nous des billets.

Les bons du Trésor.

2° Les bons du Trésor qui sont très souvent placés dans les banques, C'est pour cela que la Banque a tellement de rapports avec le Trésor. Les banquiers sont très considérés dans les milieux officiels. Dans les journaux on fulmine sur la banque, mais en attendant on recherche les rapports avec elle. L' Etat a besoin d'un milliard est-ce qu'il peut venir me le demander à moi ou à vous ? A qui peut-il le demander, ? Mais à ceux qui enfont le métier c'est évident, à la Banque M. Ribot avait imaginé un procédé, qui s'est montré fécond : c'est lebon du Trésor placé dans le public. Autrefois, un bon du Trésor c'était un million, c'était 2, 3 millions, maintenant il y a des bons du Trésor de petites sommes, à 3 à 6 mois. L'Etat a besoin à la période des basses eaux d'argent, il emprunte à 6 mois et il rendra à la rentrée des impôts.

Les titres du Trésor recouvrent de temps en temps

Source : BIU Cujas

des appellations différents, qui n'ont d'ailleurs aucune importance juridique. Ce n'est peut-être pas Ribot lui-même, qui a eu l'idée de placer directement les bons dans le public, cette idée est due peut-être à Neymarck, journaliste financier. Mais c'est Ribot qui a imaginé le nom "Bons de la défense nationale". Ainsi le souscripteur en faisant une affaire avait l'illusion qu'il accomplissait aussi son devoir.

Un décret décide que à compter du 31 octobre 1939 les bons ordinaires du Trésor à 6 mois et à un an d'échéance seront émis sous l'appellation "Bons d'armement".

Par décret l'émission des bons dela Caisse autonome de la Défense nationale à dix huit mois d'échéance sera suspendue à compter du Ier novembre 1939.

Les bons d'armement sont émis actuellement "à robinet ouvert". Les bons d'armement sont des effets courts du Trésor. Ils peuvent, au cours de laur existence, être revendus, servir de gage à un emprunt ou être escomptés. Les échéances sont à 6 mois, à Un an, à 2 ans.

Les coupures sont de 500 francs, de 1000 francs, de 10.000 frs etc...

L'intérêt nominal est de : bon à 6 mois 2,50 l'an, bon à Un an 3 l'an, bon à deux ans, 3,50 l'an.

En réalité, cet intérêt étant payé à l'avance, l'intérêt réellement rapporté par le bon est très supérieur aux taux indiqué ci-desus.

Les fonds libres des départements et des commerces Les avances de la Banque.

3° La dette non inscrite comprend en 3e lieu : Les fonds libres des départements et des communes.

4° les avances de la Banque, les avances des trésoriers payeurs généraux etc... Bref, il y a toute une série de ressources pour l'Etat.

La dette remboursable par annuité, ce sont ces obligations et ces bons, dont on a parlé.

La dette résultant des dépôts et des cautionnements. Il y ala caisse qui reçoit des dépôts et les cautionnements, mais c'est tout de même une dette de l'Etat.

Enfin, les dettes diverses, qui sont non inscrites. Ce sont les diverses dettes que l'Etat peut avoir : quand l'Etat commande des travaux publics, il est débiteur envers les entrepreneurs, etc ...

Source : BIU Cujas

NOTE.

Le professeur avait annoncé dans une précédente leçon que le gouvernement hollandais avait fait voter par les Etats Généraux un projet d'emprunt forcé pour le cas où l'emprunt volontaire de 300 millions de florins n'aurait pas réussi. Mais à la date du 26 Février 1940 cet emprunt volontaire était très largement ouvert. Le projet d'emprunt forcé, dans ces conditions, est resté à l'état théorique.

Chapitre IV

REGIME LEGAL ET FISCAL DES TITRES DE L'ETAT.

L'Etat dans son propre intérêt favorise ses titres par rapport à ceux qu'émettent des entreprises particulières. Il ne faut pas un seul instant oublier que les faveurs accordées aux titres d'emprunt public ne sont pas imaginées dans l'intérêt des porteurs, mais uniquement dans l'intérêt de l'Etat qui ne cherche que des facilités pour son crédit et ses facultés d'emprunt.

I°- Insaisissabilité.

L'insaisissabilité

Les créanciers d'un rentier ne peuvent pour obtenir paiement de leur créance, saisir les titres, ni faire opposition sur les coupons.

Origine du privilège

Ce privilège a été donné aux rentiers sous le Directoire en compensation des sacrifices qui leur avaient été imposés. C'est une exception à la règle: Qui s'oblige , oblige son patrimoine".Il n'est pas reçu d'opposition au Grand Livre de la dette publique sur ce qui est dû par l'Etat à un rentier.Ce privilège a été créé par les assemblées du Directoire, au lendemain de la banqueroute des 2/3. On fait banqueroute des 2/3 et on inscrit au Grand Livre de la Dette publique le tiers consolidé, c'est-à-dire I/3 de ce que l'on devait. Afin de panser un peu les plaies des rentiers on leur donnait une série de garanties, en tête desquelles on mettait l'insaisissabilité: 8 novembre an VI: "Il

Source : BIU Cujas

ne sera plus à l'avenir reçu d'opposition sur le tiers consolidé de la dette publique inscrite ou à inscrire". Il ne s'agissait, en réalité, que du 5 %, mais le privilège de l'insaisissabilité a été considéré comme s'appliquant à tous les titres quelconques de la Dette publique, et d'ailleurs plusieurs lois, au moment où les titres étaient émis, précisaient qu'ils profiteraient de ce privilège de la loi de l'an VI.

Essai de restriction du privilège

Ce privilège peut arriver à être tellement scandaleux que les tribunaux ont essayé de le restreindre. Mais l'administration le maintient intégralement avec toutes ses conséquences.

Un individu qui possède une fortune même énorme en rentes est pratiquement insolvable. Rien ne peut l'obliger à payer sa dette.

Ce privilège existerait même à l'égard de l'Etat. L'Etat serait obligé de payer les coupons sans pouvoir les saisir ou en refuser le paiement en vertu de la compensation. Il pourrait seulement saisir les espèces après qu'il les aurait versées. (V. Joseph Berthélémy l'Insaisissabilité des rentes sur l'Etat).

2° Exemptions fiscales.

Exemptions fiscales

Le problème de la position du titre d'Etat par rapport à l'Etat fisc soulève tout un ensemble de questions théoriques historiques et de législation comparée.

L'impôt sur les rentes

Est-ce que dans le silence de la loi l'Etat peut imposer les rentes ? Remarquez que la question peut être posée. L'Etat dit: Donnez-moi cent francs et je vous donnerai cinq francs chaque année. "L'Etat donne les cinq francs, mais si à titre d'impôt il en retient deux, il ne donne plus que trois francs. Le contrat d'emprunt n'est plus observé. Il pourrait ainsi en allant jusqu'à l'absurde établir cinq francs d'impôt par cinq francs de rente et serait ainsi affranchi de toute sa dette.

Mirabeau à la Constituante prononça un discours fougueux contre la proposition d'imposer la rente; il y voyait un défaut de bonne foi de la part de l'Etat, une violation du contrat, une menace pour le crédit de l'Etat, à raison de la déconsidération qu'elle devait jeter sur lui.

Il faut dire cependant qu'en Angleterre à ce moment même, il y a des titres de l'Etat, des bons

Source : BIU Cujas

d'épargne auxquels il est promis 3 %, mais qui ne sont pas dispensés de l'income tax.

Le professeur croit qu'il faut distinguer: si un titre a été émis alors qu'on faisait, qu'on laissait croire aux souscripteurs qu'ils ne paieraient pas d'impôts, l'Etat honnête homme ne doit pas établir d'impôts.

M. Léon Blum a bien soutenu que la puissance publique ne peut pas être liée par les contrats que l'Etat emprunteur a passés; il y a dans cette doctrine quelque chose qui heurte le bon sens et le sentiment de la justice.

Obstacle à l'impôt sur les rentes

Y a-t-il dans le droit positif un obstacle à l'impôt sur la rente ?

Oui, c'est toujours cette même loi du 9 vendémiaire an VI art.98, qui a opéré la banqueroute des deux tiers, l'amputation ayant été très grave, le législateur prend cet engagement pour l'avenir: "Les rentes sur l'Etat seront exonérées de toute retenue présente ou future".

D'où une controverse à l'infini: l'impôt est-il une retenue ?Le législateur d'une époque a-t-il qualité lier à l'infini tous ses successeurs ?

Quoi qu'il en soit,le gouvernement Laval a infligé aux coupons une retenue de dix pour cent, dont souffrent encore les titres aux mains des établissements publics.

Je crois pour ma part qu'il ne faut attacher aucune importance aux mots employés lorsque la pensée est certaine et évidente. Ainsi, à propos de cette retenue Laval, a eu lieu un procès devant le tribunal de Lausanne entre la Banque d'Etat du Maroc et l'Etat marocain (agissant en réalité sous l'ordre de l'Etat français). Le statut international de la Banque la dispense pour ses titres en portefeuille de tous les impôts marocains. Or le gouvernement du Maghzen avait prétendu par un dahir opérer sur ces titres la retenue de 10 %. Le regretté doyen Allix a approuvé, dans une consultation, le gouvernement français, prétendant qu'il ne s'agissait pas d'un impôt, mais d'un prélèvement. Or, tout prélèvement sur la fortune, opéré d'autorité par l'Etat pour faire face aux dépenses publiques est bien un impôt.

La question de l'impôt sur la rente devant le Parlement

Le problème de l'exemption fiscale de la rente était un des principes du système d'impôts établis par la Constituante. Lorsque la question se posa de remplacer les impôts de la Révolution par les impôts Caillaux, il fut très sérieusement question de supprimer le privilège fiscal de la rente. Sous le premier

Source : BIU Cujas

ministère Clémenceau, en 1909 au moment où on examinait la suppression des quatre vieilles, l'impôt sur la rente fut voté à la Chambre par 150 voix de majorité. Jules Roche fit observer que si on fait le total des économies que l'Etat a opérées sur la rente depuis les premières conversions, on verrait qu'il avait ainsi demandé à la rente plus peut-être qu'il n'aurait osé le faire sous la forme plus générale de l'impôt.

Jules Roche signalait le grand nombre des petits rentiers qui constituèrent une des forces de la France. Parmi les 3.222.928 coupures de 3 % au porteur, il n'y en avait alors que 36.546 de mille francs et au-dessus, les petites coupures étaient de 3.180.000.

Le cabinet Barthou 22 mars - 9 décembre 1913, est tombé sur la question de l'impôt sur la rente. Il faut dire tout de suite que ce n'était là qu'un prétexte. M. Barthou inquiet de la menace allemande avait fait voter le 18 juillet 1913 la loi de trois ans, par 154 voix de majorité. (M. Caillaux expliqua pourquoi les 140 radicaux socialistes ne votaient pas la loi). Au Sénat, la loi militaire appuyée par Clémenceau était votée par 244 voix contre 36. Il fallait, d'autre part, mettre le matériel (munitions, artillerie lourde) à la hauteur des circonstances. Pour ces besoins Barthou demandait l'autorisation d'émettre un emprunt de 1.500.000.000 en perpétuel à 3 % avec exemption d'impôts. C'est sur cette question de l'exemption fiscale de la rente que les démagogues firent alors habilement dévier le débat. Les partisans de l'immunité de la rente étaient présentés comme les adversaires perfides mais certains de la fiscalité démocratique. L'impôt sur la rente fut voté à 25 voix de majorité. Le ministère fut ainsi renversé. Le socialiste Vaillant donna sa signification à ce vote en criant: " A bas le service de trois ans. " Vive la France" riposta Barthou.

La question de l'impôt sur la rente a perdu beaucoup de son intérêt depuis que les rentiers ont subi par l'effetde la dévaluation une perte de 93 % sur leur capital.

Dans tous les cas c'est un problème qui doit être nettement posé:

1°- Si l'Etat a promis l'immunité fiscale, afin d'obtenir des souscriptions et que, une fois les souscriptions obtenues, il supprime la dite immunité, il se rend coupable d'un abus de confiance caractérisé.

2°- Ce n'est que dans son propre intérêt et afin d'attirer les souscriptions que l'Etat consent à

Source : BIU Cujas

l'exemption fiscale de la rente.

Il faut présumer que l'Etat émet ses emprunts au taux le plus bas possible. Le souscripteur veut avoir trois, nets, de son argent. Si l'Etat ajoute cinquante centimes d'impôts, l'argent n'est plus qu'à 2.50 et la souscription échoue. Ou bien l'Etat sera obligé d'émettre à 3.50 au lieu de 3. En apparence cela doit revenir au même. Cependant, il ne faudrait pas affirmer trop brutalement l'équivalence absolue d'un 3.50 %, frappé de dix sous d'impôts et d'un 3 % exempté d'impôts. C'est un fait que les souscripteurs, qui ont horreur de la déclaration et des rapports avec le fisc, sont très attachés à l'exemption fiscale. Certains vont même jusqu'à réclamer un titre exempt de droits de succession.

La position sur ces problèmes est affectée par la position politique. C'est un fait que nous n'avons pas à expliquer ici que l'hostilité à l'immunité fiscale de la rente est une position de gauche.

Etat actuel de la fiscalité sur les rentes. Pas d'impôt cédulaire sur le revenu des titres de l'Etat. Exemption de l'impôt général sur le revenu de certains titres de rente

Etat actuel de la fiscalité sur les rentes.

a) Aucun titre d'Etat français ne doit l'impôt cédulaire sur le revenu (qui est de 27 % pour les titres au porteur, et de 18 % pour les titres nominatifs).

b) Un certain nombre de titres de l'Etat français sont même exemptés de l'impôt général et progressif sur le revenu global. Les revenus qui ont été explicitement exemptés de l'impôt général sur le revenu par des lois exceptionnelles sont:

Les arrérages de rente perpétuelle 4 % 1925 à garantie de change, dite "4 % or ".

Les intérêts des Bons du Trésor à échéance d'un an au plus.

Les intérêts des Bons de la Défense nationale à échéance de trois ans au plus et des Bons de la Caisse autonome de la défense nationale à 18 mois d'échéance.

Les intérêts des Bons spéciaux à court terme à deux ans d'échéance aumaximum, émis au profit de la Caisse des pensions (loi du 31 décembre 1936).

Les intérêts des bons d'armement.

Ainsi un homme qui a 500.000 francs de revenus de 4 % 1925 ne paye aucun impôt sur le revenu, ni cédulaire ni général. D'autre part, il ne peut pas être astreint à payer ses dettes.

C'est sur cette exemption de l'impôt général sur le revenu qu'on explique souvent certaines anomalies de cours de bourse comparé du 4 1/2 % 1937 et

Source : BIU Cujas

du 4 % I925. Aux environs d'août I939, le coupon de 4 I/2 I937 était de 3.85, le coupon du 4 % I925 n'était que de 3.70. Cependant le 4 I/2 % I937 était à I59.75, tandis que le 4 % I925 montait à I64.I0.

Certains expliquaient cette différence par ce fait que le 4 % I925 est dispensé de l'impôt général, tandis que le 4 I/2 % I937 y est assujetti.

Le public attache une importance considérable àl'exemption de tout impôt.

On hésite à prendre un titre qui obligera à une déclaration au fisc. Le 4 % I925 qui est dispensé de cette déclaration est très mal vu dans certains milieux ennemis de l'épargne. On l'appelle le "titre des fraudeurs".

Le gouvernement comprend parfaitement l'attrait d'un titre qui est libéré des rapports avec le fisc. La preuve en est qu'il met cet avantage en vedette dans ses placards de publicité, au début de I940, en faveur des bons d'armement: " Ils sont: 3° Exempts d'impôts.- Les intérêts des bons d'armement jouissent d'un privilège et d'un avantage considérables; ils sont exempts de tout impôt. Les revenus des Bons d'Armement n'auront à payer; ni impôt cédulaire (27 %, pour les titres au porteur); ni impôt général sur le revenu; ni droit de transmission; ni frais d'aucune sorte. Ils n'ont pas à être compris dans la déclaration annuellement adressée au Contrôleur des Contributions Directes.

Il ne faut pas oublier que les avantages fiscaux donnés aux titres ne leur sont pas donnés dans l'intérêt du porteur, mais dans l'intérêt de l'Etat. Il ne s'agit que d'appâter la clientèle avec des avantages et quand l'emprunt a réussi de supprimer les dits avantages.

Pas de taxe annuelle de transmission sur les titres de rente au porteur

c) Les titres de rente ne sont pas assujettis à la taxe annuelle de transmission des titres au porteur dite taxe de mutation, 0.432 % de la valeur du cours boursier de l'année précédente.

Ils ne sont pas davantage assujettis au timbre des obligations (4.32 pour le timbre au comptant, 0.2I6 % pour le timbre par abonnement).

Régime légal des titres d'Etat.

d) Diminution de la taxe sur les opérations de bourse au profit des titres de l'Etat.

L'Etat favorise les opérations sur ses titres

L'Etat favorise les opérations sur ses titres. Nous avons dit que les opérations sur les titres sont, en réalité, frappées de trois impôts: 1° le timbre sur le titre frappé à l'origine ou par abonnement;

Source : BIU Cujas

2° la taxe annuelle de transmission, qui est payée sur le cours boursier de l'année précédente et qui n'est pas due par le titre de rente, et 3° lorsque vous vendez le titre vous payez quand même un impôt sur cette transmission, c'est l'impôt sur les opérations de bourse. Cet impôt est pour les titres ordinaires de 1 franc pour 1000 francs au comptant ou a terme pour les reports, 0,55 pour 1000. Cela semble peu de chose, c'est , en réalité, une source de paralysie de la Bourse des valeurs. Vous voulez faire une opération ? Qu'est-ce qui fait marcher la bourse ? C'est la spéculation. La spéculation sur de grosses différences ? Non, car les bénéfices de bourse portent sur des masses avec de toutes petites différences. Vous achetez un million de Suez à l'ouverture de la Bourse, puis vous les revendez à la fin, cela fait deux impôts sur les opérations de Bourse et cela enlève tout intérêt à la spéculation.

Pour les rentes françaises, il y a un impôt, mais il est beaucoup plus léger: au comptant ou à terme 0,0135 % au lieu de 1,10 % pour les autres valeurs, à peine un peu plus d'un centime, au lieu de cent dix centimes.

Pour les reports 0,00675 % au lieu de 0,550 % pour les autres valeurs (en gros 7 millimes, pas un centime, au lieu de 55 centimes).

3° Privilège de la rente: privilège de remploi assimilation à des immeubles.

Assimilation des rentes sur l'Etat à des immeubles

Les rentes sont des meubles, mais sont assimilées à des immeubles, lorsqu'il y a intérêt à cette assimilation pour la rente. La loi du 2 Juillet 1862 précise que chaque fois qu'une loi, un contrat, un acte à titre gratuit prescrit le remploi d'une somme en immeuble, ce remploi peut avoir lieu en rentes sur l'Etat; par conséquent, les rentes sur l'Etat sont assimilées à des immeubles.

Ce privilège a pour effet évident d'accroître la demande sur le marché des rentes et par conséquent d'en soutenir le cours.

Obligation du placement en rentes pour certaines collectivités publiques

4° Obligation du placement en rentes pour certaines collectivités publiques.(Caisse d'épargne postale, Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'épargne, Entreprises d'assurances, de capitalisation, d'épargne comptables des deniers publics, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance.

Admission de certains titres à la compensation

5° Admission de certains titres à la compensation pour le paiement des droits de succession.

L'Etat créancier n'admet pas d'être payé avec ses propres titres. Avec un titre de cent francs en

Source : BIU Cujas

pour le paiement des droits de succession

capital, on ne peut payer un impôt de cent francs. C'est une règle, qui dresse souvent contre elle le bon sens du porteur, mais elle est bien nécessaire à l'Etat, qui a besoin d'espèces pour le fonctionnement de ses services.

Cependant cette compensation est admise pour certains titres et pour certains impôts. La Caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique, qui touche parmi ses ressources les droits de succession, a décidé que les droits de succession pourraient être payés en partie avec certains titres publics.

Quels sont ces titres publics ?

Les bons de 3I/2% à 3 ans, catégorie z, 30 % du montant des droits et les obligations 4 % à 9 ans, catégorie B, 20 % du montant des droits.

On voit l'avantage de l'opération. On doit 100 francs, au fisc à titre de droits de succession. Ces bons sont sur le marché à 95 francs. Lorsqu'on a des droits de succession de quelque importance à payer, on achète ces bons en bourse à 95 francs et on gagne 5 %.

Mais ce n'est possible que pour une fraction des droits dus, le reste devant être payé en argent frais, 30 % pour une catégorie et 20 % pour l'autre. On peut ainsi économiser 5.I0 % des droits de succession.

La dette publique est imprescriptible dans son capital

5° Privilège de la dette publique: elle est imprescriptible dans son capital. Voilà un vieux titre. On n'en a pas parlé depuis 40 ans, il était dans un mur derrière une glace. Le capital n'est pas prescrit, il vaut toujours. Mais les arrérages sont prescrits par 5 ans. C'est d'ailleurs un inconvénient des titres d'Etat qu'ils ont un couponnement tout à fait insuffisant et qu'il faut constamment faire recouponner.

Source : BIU Cujas

Chapitre V

EXTINCTION OU REDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE.

La dette publique est écrasante. Pour en diminuer le poids, il y a toute une série de procédés dont chacun mériterait une étude approfondie qui n'est plus possible à la fin de ce cours.

On peut:

1° Attendre, théorie de l'amortissement par le temps,

2° Rembourser, théorie de l'amortissement,

3° Réduire l'intérêt sans toucher au capital, théorie de la conversion,

4° Faire banqueroute!

1° Attendre. Théorie de l'amortissement automatique par le temps.

Amortissement automatique par le temps

1° Attendre. C'est la théorie d'amortissement par le temps dont nous avons parlé. Les dettes deviennent moins lourdes pour l'Etat à mesure que le temps coule, puisque les moyens de paiement se multiplient. Aujourd'hui nous subissons une dette de 500 milliards, mais quand le budget est arrivé à un milliard aux environs de 1828, on a cru que le gouvernement était atteint de folie. Après la guerre de 1870, M. de Goulard a dit devant l'Assemblée nationale, lorsqu'il s'est agi de payer les 5 milliards à l'Allemagne. Ce sont des chiffres astronomiques, j'ai le vertige devant eux. Et maintenant nous disons: 5 milliards ? Poussière! et dans quelques années on dira 500 milliards: poussière ! on parlera de 500, de mille milliards!

Les vieilles dettes s'allègent:

1° par le développement de la fortune publique,

2° par la multiplication des moyens de paiement,

Source : BIU Cujas

(augmentation de l'or, diminution de la valeur de la monnaie).

3° par la dévaluation de la monnaie,

4° réduction du taux de l'intérêt. (En 1920 et en 1927 on a emprunté à 7 %, aujourd'hui on emprunte aux environs de 4.)

Il y a une partie de vérité dans ces affirmations, mais il y a aussi parmi elles certaines propositions auxquelles il ne faudrait pas attribuer une valeur absolue. Ce n'est pas une règle absolue que la diminution constante de la valeur de la monnaie (à moins de dévaluation volontaire).

Ce n'est pas non plus une règle rigoureuse que l'abaissement constant du taux de l'intérêt.

Enfin, il est dangereux de dire que "le temps travaille pour nous". Ces affirmations entraînent les assemblées dans une politique de facilité dont les lendemains sont désastreux.

II - Remboursement de la dette (amortissement).

Remboursement de la dette (amortissement)

Amortir, en matière de dette publique, c'est rembourser. (Noter qu'en matière de définition du revenu atteint par l'impôt, on a rencontré la déduction de l'amortissement, c'est-à-dire des sommes annuelles qu'il est prudent de mettre de côté chaque année à raison de l'usure du matériel ou des constructions de façon à pouvoir les remplacer).

Légitimité juridique du remboursement

1° Légitimité juridique du remboursement. La question de l'amortissement ne se pose que pour la dette perpétuelle. Si le remboursement en effet est prévu par le contrat d'emprunt, ce contrat fait la loi des parties.

On a prétendu avant 1824 que la dette perpétuelle n'est pas remboursable. Le porteur aurait droit à perpétuité au service de l'intérêt promis par l'Etat. Cette thèse n'est plus admise. La dette perpétuelle n'est jamais exigible, elle est toujours remboursable.

La question ne se poserait pas d'ailleurs pour l'amortissement par rachat en bourse.

Utilité financière de l'amortissement

2° Utilité financière.

Il y a des financiers et des économistes qui sont hostiles à l'amortissement. Laffitte disait qu'il prive l'Etat (donc le contribuable) de capitaux dont il a le plus urgent emploi et les rentiers de revenus qu leur sont également nécessaires.

Source : BIU Cujas

Stuart Mill disait: que le rentier n'a pas toujours un bon emploi à faire de ses capitaux.

Opportunité financière de l'amortissement

3° Opportunité financière.

Il y a plusieurs règles classiques:

a) on n'amortit qu'avec des excédents. Le budget donne des excédents dont on ne sait que faire. On emploie ces excédents à rembourser. C'est parfait, Mais amortir en temps de déficit, c'est-à-dire emprunter pour rembourser des emprunts, c'est une opération non seulement inutile mais nuisible.

b) Il faut amortir pendant la paix pour pouvoir emprunter pendant la guerre. On ne le fait jamais.

c) Il faut répartir équitablement la charge de l'Etat entre les générations. L'amortissement fait porter la charge sur la génération présente et allège les générations futures. La génération qui fait la guerre qui paie de son sang est en droit de rejeter une partie des frais pécuniaires sur les générations futures qui profiteront de son sacrifice.

Les procédés techniques d'amortissement

4° Procédés techniques.

Théoriquement l'Etat appellerait une série de rentiers perpétuels et leur rendrait purement et simplement leur capital. Cette opération ne s'est jamais produite à l'état pur et simple. Cependant, il faut insister sur la légitimité de cette opération puisque c'est le premier stade de la conversion et que les rentiers qui refusent d'être convertis sont, en définitive, remboursés, amortis.

Amortissement mécanique

Amortissement mécanique.

Aussi a-t-on pensé à l'amortissement mécanique par l'intermédiaire de caisses. Preiss avait imaginé que la caisse achète en bourse des titres qui ne seraient pas détruits, que la caisse conserverait, dont elle détacherait les coupons, avec ces coupons elle achèterait d'autres titres dont elle détacherait les coupons pour acheter d'autres titres, et ainsi de suite indéfiniment. Avec le système des intérêts composés, on aurait dû aboutir à un amortissement massif.

Les caisses d'amortissement

Les caisses d'amortissement. Poincaré a créé la caisse d'amortissement dont il a déjà été suffisamment parlé. La caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation des monopoles industriels des tabacs et des allumettes et d'amortissement de la dette publique, se voit attribuer des recettes constitutionnelles:

1° Taxe sur la première mutation,
2° Droits de succession,
3° Monopole des tabacs et allumettes,

Source : BIU Cujas

On dit que cette caisse amortit. Son amortissement se compte par milliards. Mais pendant ce temps la dette s'augmente sans interruption.

La conclusion, assez désespérante, c'est qu'on n'amortit jamais.

III- La conversion.

Définition

Définition: A la différence de l'amortissement la conversion est une opération qui n'a pas pour objet de diminuer le capital dû par l'Etat, mais de diminuer la charge des intérêts. Comment et à quelles conditions la conversion est-elle légitime ?

Elle est légitime à condition d'être précédée d'une offre de remboursement. On dit aux créanciers de l'Etat: " Vous m'avez prêté 100 francs, et je me suis engagé à vous donner 6,7 % (comme nous avions des titres de cette nature au moment de la conversion Germain-Martin en 1932) je vous rembourse vos cent francs, ou acceptez que je ne vous verse plus que 4.50 %. S'ils acceptent, le titre est converti.

§ 1 - Historique de la conversion.

Historique de la conversion

Sur un espace de moins de 80 années, de 1825 à 1902, la France a connu sept conversions des emprunts publics en emprunts nouveaux, moins onéreux pour l'Etat. C'est M. de Villèle avec le ferme appui de Louis XVIII qui a pris le premier l'initiative de cette opération, et il a imparfaitementet partiellement abouti le 1er mai 1825. Il faudra attendre la période dictatoriale du lendemain du Deux Décembre pour voir M. Bineau, suivre ce lointain exemple avec sa conversion du 14 mars 1852. Dix ans après, le 12 février 1862 Achille Fould opère la seconde et dernière conversion de Napoléon III. Puis l'histoire saute aux quatre conversions par lesquelles la Troisième République s'est efforcée d'alléger les charges que lui avaient laissées la guerre de 1870: conversion du 27 Novembre 1883 au cours du second ministère Jules Ferry, M. Tirard étant aux finances; conversion du 7 novembre 1887 par M. Rouvier, ministre des finances et président du Conseil, conversion du 17 janvier 1894 sur l'initiative de M. Burdeau, ministre des finances de M. Casimir Périer, et au rapport de M. Poincaré; conversion enfin du 9 juillet 1902 sur

Source : BIU Cujas

l'initiative de M. Rouvier, revenu au ministère des finances dans le cabinet de M. Combes.

Il faut ensuite attendre 30 ans pour avoir avec la loi du 17 septembre 1932 la conversion Germain-Martin qui portait sur un capital de 85 milliards (5 % 1915, 1916, 6 % 1920, 6 % 1927, 5 % 1918, obligations Trésor 6 % 1927, bons du trésor 7 % 1927) tous transformés en 4,50 %. Il y a eu quatre milliards de demandes de remboursement, trois milliards de souscription d'argent frais, et une économie de 900 millions par an.

Dans cette chronologie, il y a un premier fait qui frappe: c'est que la Restauration s'acheva, la Monarchie de Juillet s'écoula tout entière, la Seconde République passa avant que fût renouvelée la tentative de M. de Villèle, qui avait cependant à peu près avorté. Ce n'est pas pourtant que le besoin ne s'en soit fait sentir. M. de Chabrol, qui avait les finances dans le cabinet de réaction de M. de Polignac le signala dans un célèbre Rapport au Roi, dû à la plume du marquis d'Audiffret. A quatre reprises en 1836, en 1838 en 1840, en 1845, les Chambres de la monarchie de juillet examinèrent le problème sous tous ses aspects, sans aboutir à un résultat à raison de l'hostilité et de la Chambre des Pairs et de Louis Philippe qui entendait ménager et sa bourgeoisie qui l'appuyait et sa garde nationale qui le protégeait.

Dans cette longue et abondante expérience de faits et d'idées, il est vraisemblable que sont contenus des enseignements pour l'heure présente. Essayons de les dégager.

Les problèmes sont les mêmes, mais les ordres de grandeur ont singulièrement changé.

Il n'y a pas eu dans l'histoire de conversion, dont l'ampleur approche de celle de M. Germain-Martin et de celles qui seront ultérieurement envisagées.

Les sept conversions ont porté à elles toutes sur un capital de 28 milliards de francs de Germinal (28,367.000,000). La seule conversion Germain-Martin intéresse un capital de quatre vingt-cinq milliards de francs stabilisés.

Villèle avait voulu convertir 634 millions. Bineau réduisit de 5 à 4 1/2 l'intérêt de trois milliards cinq cent treize millions. Cet intérêt de 4 1/2 fut réduit à 3 par Achille Fould pour trois milliards dix millions. Tirard convertit trois milliards huit cent trois millions, Rouvier huit cent

Source : BIU Cujas

trente sept millions, Burdeau six milliards sept cent quatre vingt huit millions, et Rouvier six milliards sept cent quatre vingt deux millions. Germain-Martin 85 milliards.

Ce qui frappe l'attention c'est cette opposition de chiffres: les sept conversions de notre histoire ont porté sur 28 milliards. Les conversions actuellement et immédiatement envisagées intéressent 68 milliards. Même si l'on réduit ce dernier chiffre en francs de germinal, il reste considérable, il dépasse le double des plus fortes conversions de la Troisième République, et atteint près de la moitié du total des sept conversions.

L'absence de réflexion est d'ailleurs nécessaire pour qu'on soit impressionné par ces chiffres. Il est naturel que la dette suive la progression du budget et des dépenses publiques et que l'ampleur des conversions marche parallèlement avec l'ampleur du budget. On se rappelle l'émotion générale du Parlement et du public, lorsque pour la première fois le budget de la France atteignit le milliards. Quelques années après, alors que le milliard était à peine dépassé, Thierry-Poux dénonçait ce budget pour 1832, dont l'énormité "menace l'Etat d'une perturbation prochaine".

Les moyens financiers, les moyens de paiement et les moyens d'action se sont multipliés de façon à répondre aux besoins. Ce sont les proportions et les rapports qu'il faut considérer. Or une conversion sur 88 milliards n'est pas plus lourde par rapport à un budget de 50 que ne l'étaient les trois grosses conversions de six milliards de la Troisième République, par rapport à un budget de trois, quatre ou cinq milliards.

§II - Légitimité, en droit, de la conversion.

Il n'est pas de problème au sujet duquel on puisse rappeler plus à propos que pour celui de la conversion que tout a été dit et que l'on vient trop tard. Tous les arguments ont été mis en jeu, toutes les objections ont été essayées, tous les amendements ont été proposés. Tous ceux qui voudraient étudier la matière pourraient apporter des formules nouvelles, mieux quant au fond, ils sont condamnés à être, consciemment ou inconsciemment des plagiaires. Déjà le rapport déposé par Masson le 17 avril 1824 contient une étude singulièrement poussée du problème, et d'une

Source : BIU Cujas

valeur toujours actuelle.

Qui a parcouru les débats, qui, depuis ce document mémorable se sont déroulés devant les Chambres ou dans la presse, s'est interdit par là-même le plaisir d'inventer.

Pour essayer de discuter la légitimité de la conversion en elle-même, il est nécessaire de faire systématiquement abstraction de toute cette histoire. Dès le début, la question a été très nettement posée et à peu près unanimement résolue. Il faut remonter aux principes eux-mêmes. La rente est remboursable. Rares sont ceux qui ont soutenu le contraire. Ils l'ont fait sans force et sans conviction. Toutefois, l'expérience est là pour montrer que: en matière politique il y a lieu de s'attendre à tout. Il suffit de penser à Roy, homme considérable, fortuné, et qui est classé comme un des financiers de la première moitié du XIXe siècle. Il a toujours été adversaire de la conversion, au point de vue de l'opportunité de l'opération. Mais sur la légitimité son évolution est curieuse: en 1824, il déclare que le droit de remboursement ne saurait être contesté. En 1825, il répète que le remboursement est dans le droit de l'Etat. En 1838, rapporteur à la Chambre des Pairs, il n'a contre la conversion que des objections d'opportunité. C'est en 1845 que, découvrant un rapport de Cambon, dont on avait parlé à satiété à la tribune des deux Chambres, il soutient la thèse de la non remboursabilité. Villèle indique que cet homme d'Etat avait de gros intérêts personnels à défendre. Il possédait 500.000 francs de rente en 5 %, il ne voulait en perdre ni 100.000, ni 50.000, il se défendait comme il pouvait. Au début, il critiquait les procédés de Villèle déclarant qu'il n'aurait pas d'objection contre une conversion au pair. Mais dans la suite, devant un projet de conversion au pair, il n'a plus de faux-fuyants et se voit contraint de foncer sur l'obstacle.

Le principe de la remboursabilité de la rente

Mais si l'on fait abstraction de cette exception notable, le principe de la remboursabilité de la rente est apparu dès le début comme un axiome d'évidence. Le duc de Lévis, rapporteur du projet Villèle devant la Chambre des Pairs, et partisan plutôt tiède de la mesure, accepte le principe sans discussion. Les adversaires des divers projets se sont fondés sur leurs modalités ou sur des considérations d'opportunité. Or si l'Etat peut rembourser sa dette, il est parfaitement en droit d'offrir à son créancier le choix entre le remboursement en espèces ou le remboursement

Source : BIU Cujas

avec un nouveau titre à taux d'intérêt moindre. En I836 M. Thiers désireux de s'acquérir quelque popularité, qui le portât au ministère, combattait la conversion en la déclarant légitime, inévitable".

Il faut ajouter par ailleurs que la question de la légitimité de la conversion ne se pose pas aujourd'hui dans les termes où elle s'offrait à M. de Villèle. En I824, c'était la première fois que l'on voulait convertir au sens moderne de l'expression, et on pouvait discuter sur la question de savoir si les créanciers avaient pu, lorsqu'ils avaient confié leur argent à l'Etat, prévoir cette éventualité. Mais après l'expérience séculaire, on doit savoir que la conversion est un des risques de la rente.

La situation est encore plus nette, lorsque le titre est garanti contre la conversion, pendant un délai convenu, comme c'est le cas pour les emprunts promis à une conversion prochaine. Si le titre est garanti contre la conversion pendant un temps déterminé, c'est donc qu'à l'arrivée du terme défini, il peut être converti. C'est l'évidence même. Les rentiers qui, à l'heure présente, porteraient le problème sur le terrain du droit seraient bien mal conseillés.

Il yaurait d'ailleurs intérêt politique sérieux à bien mettre en lumière cette idée que l'opération de conversion est tout d'abord une offre de remboursement. Ce caractère devrait être mis en lumière dans le texte même de la loi, et sur ce point la conversion Bineau de I852 nous offre un modèle du genre: " Le ministre des finances est autorisé à effectuer le remboursement des rentes 5 %, inscrites au Grand Livre de la dette publique, à raison de cent francs par chaque 5 francs de rente ou à opérer la conversion en nouvelles rentes 4 I/2 %

Il ne faut pas d'ailleurs penser qu'avec le droit le plus évident on désarmera toutes les oppositions. Lamartine, le 17 avril I838, inventa une de ces formules, qui sont dangereuses, parce qu'elles portent sur les assemblées et non sur l'opinion plus qu'un raisonnement: L'offre de remboursement serait, d'après le poète, un "moyen d'intimidation employé par le gouvernement pour forcer son créancier à accepter la conversion. " Ce n'est pas un moyen d'intimidation, c'est l'exercice d'un droit. L'offre de remboursement doit d'ailleurs pouvoir être suivie sur acceptation d'un remboursement effectif.

Source : BIU Cujas

§ 3 - Objections contre la conversion.

1° Les rentiers ont déjà payé les frais de la dévaluation de la monnaie.

Les rentiers ayant déjà payé les frais de la dévaluation ne doivent pas être privés de l'intérêt

Un des arguments qu'on ne manquera pas de faire valoir contre la conversion, est que les rentiers ont déjà payé les frais de la stabilisation, qu'on les ampute par conséquent des quatre cinquièmes de leur capital et que c'est trop cruel de venir par surcroît leur disputer l'intérêt qui leur a été promis et qui leur est dû. Qui pourrait méconnaître la part de bien fondé de cette argumentation ? Un citoyen qui avait versé à l'Etat cinq pièces de vingt francs, cinq louis d'or pour avoir trois francs de rente, pourrait vendre son titre à un Suisse moyennant une pièce d'or de dix francs et se voir encore obligé de rendre, comme monnaie, une bonne douzaine de francs papiers...

Or, dans les titres de 5 %, qui circulaient en I824, il en était qui, sous le Directoire, avaient subi l'amputation des deux tiers et représentaient le tiers consolidé. La situation était parallèle à celle des souscripteurs de rente en francs-or. Un amendement fut déposé tendant à exempter les rentes antérieures à I8I6. Il ne fut pas pris en considération pour le motif que les valeurs mobilières étant essentiellement mobiles, les titres avaient pu changer de mains et que l'amendement n'apporterait aucun soulagement aux victimes véritables et procurerait, au contraire, aux porteurs actuels, un bénéfice tout à fait illégitime. Parmi ceux qui, en I824 élevèrent contre le projet de Villèle la plus véhémente protestation, un député du Loiret, Crignon d'Auzouer, était, disait-on, porteur de 80.000 francs de rente, qu'il avait achetés à sept francs. Et il se plaignait d'être remboursé à 100. La justice aurait voulu que ce fussent ceux qui avaient vendu à ce cours, qui reçussent une indemnité. Mais laquelle, et comment d'ailleurs les atteindre ? Devant l'impossibilité d'une justice même approximative, l'amendement ne fut pas retenu.

2° L'intérêt des petits rentiers.

L'argumentation des défenseurs des petits rentiers

L'argumentation la plus dangereuse pour la conversion est celle qui porte sur les "petits rentiers."

Nous avons déjà vu les adversaires les plus déterminés du capital se poser en champion des petits porteurs de rente. Mais à toutes les époques de

Source : BIU Cujas

l'histoire, c'est sur tous les bancs que, soit par l'effet de la sincérité, soit au contraire par recherche plus ou moins consciente de la popularité, les petits rentiers ont trouvé des défenseurs chaleureux. A la Chambre de 1824 (séance du 26 avril), ce fut Bourdeau que sa situation de procureur général mettait sur lesbancs de la majorité, ce fut aussi Stanislas de Girardin, qui appartenait à l'opposition de gauche. Ces préoccupations se concrétisèrent dans l'amendement Sanbot-Baguenault (26 avril et 4 mai), qui exemptait les porteurs de moins de mille francs de rente. Cet amendement trouva un partisan assez inattendu à la Chambre des Pairs, dans la personne aristocratique de Mgr de Quelen, archevêque de Paris. Dans une homélie sentimentale, ce prélat se présenta comme "tuteur né des pauvres". La conversion, exposait-il était doublement contraire aux intérêts des pauvres. D'une part, parce qu'elle accroissait les difficultés de ceux qui n'avaient pour vivre péniblement que de modestes rentes et d'autre part, parce que, en enlevant aux riches leur superflu, on leur retranchait précisément cette partie de leur fortune sur laquelle ils prélevaient leurs aumônes".

Ce raisonnement aurait été inattaquable si les rentes elles-mêmes n'avaient pas été fournies par les contribuables petits ou gros, qui méritaient aussi quelque intérêt et auxquels l'impôt enlève une partie du superflu et quelquefois une fraction du nécessaire.

Réponse à cette argumentation

Dans son lumineux rapport Masson avait répondu par avance à cette argumentation. 1° Si disait-il, on favorise lespetits porteurs, les gros porteurs ne manqueront pas de procéder à des transferts frauduleux et de distribuer fictivement et avec tout un système de contrelettres, leur gros paquet de rentes entre plusieurs petits porteurs, sauf à les regrouper dès que la menace de la conversion aurait passé. Par là, la plupart des titres échapperaient à la conversion qui serait vouée à un échec certain. 2° En second lieu, la définition du petit rentier est assez difficile à donner. Si pour toute fortune j'ai 4000 frs de rentes, je suis un gros rentier et ne mérite aucune faveur, mais si j'ai mille francs de rente avec 500.000 francs d'autres revenus provenant d'autres sources, suis-je un petit rentier méritant les faveurs de la loi ? Ce serait singulièrement injuste.

Quoiqu'il en soit d'ailleurs, l'histoire montre que, importante au point de vue de la simple équité, l'idée de dispositions spéciales en faveur des petits rentiers, est considérable au point de vue

Source : BIU Cujas

simplement politique. M. Thiers lui-même savait s'en servir en 1836, lorsque reconnaissant que la conversion était "légitime, inévitable", il la déclarait en même temps "atroce pour les 100.000 ou 200.000 petits rentiers".

L'argument apparut si fort que, in extremis, et trop tard M. de Villèle s'inclina devant lui et proposa d'ouvrir la Caisse des dépôts et consignations aux porteurs de mille francs de rente, qui continueraient à toucher 5 %. Si l'argumentation eut cette portée, et cet effet devant les Chambres censitaires et aristocratiques de la Restauration, elle a quelques chances de réussir devant les Assemblées populaires d'aujourd'hui, surtout à la veille des élections générales.

Objection élevée contre la conversion et tirée de la situation des établissements publics

3° L'objection tirée de la situation des établissements publics.

Lorsqu'il s'agit des individus, lesconséquences de la conversion s'effacent par lesprivations du rentier, par ses efforts redoublés, ou enfin par sa mort. Mais pour les établissements publics ou d'utilité publique, ces solutions rigoureuses ne sont même plus possibles. La conversion peut les mettre hors d'état de remplir leursobligations. Au cours de la discussion du projet de Villèle, Crignon d'Auzouer parla en faveur des caisses d'épargne "ces phares consolateurs de la peine et de la vieillesse". (28 avril). M. de Villèle avait d'ailleurs exempté de la conversion 57 millions de rente revenant à des établissements publics. Bineau, au moment de la conversion de 1852 accorda une indemnité à la Légion d'honneur, à la Caisse des retraites pour la vieillesse, aux Invalides de la Marine. Les établissements publics charitables des petites communes, les bureaux de bienfaisance, et surtout les hôpitaux, hospices éprouvent les plus grandes difficultésà remplir leur mission, alors que le prix de toutes choses a été multiplié au moins par cinq, quelquefois par 10, alors que leurs revenus demeuraient inchangés.

§ 4 - Aspect politique du problème.

Aspect politique du problème de la conversion

Tout projet de conversion soulève dans le pays une émotion plus ou moins profonde. Certes, il faut espérer qu'on ne reverra pas la vague de passion extraordinaire, soulevée dans le pays par Louis XVIII, lorsque, dans son discours du trône, du 23 mars 1824, il annonça la première conversion: "toutes les autres

Source : BIU Cujas

questions, dit-on dans un journal cité par M. Marion, pâlissent devant celle-là. Dans les cafés, les salons, les bureaux, les comptoirs, il n'est plus question d'autre chose. "Mais il faut s'attendre à une réaction assez vive de l'opinion publique.

Au cours de la discussion de I838, un député Monnier de la Sizeranne, prononça une parole, dont la vérité toujours actuelle montre que, à travers tous lesrégimes les choses demeurent à peu près identiques. "En France, on a plus de sollicitude pour ceux qui reçoivent que pour ceux qui paient. " Ceux qui reçoivent constituent, en effet, des catégories et les catégories ont de la rancune et peuvent peut-être avoir de la reconnaissance. Au contraire, les contribuables dans leur ensemble et l'intérêt général qu'ils représentent, n'ont, ni rancune, ni reconnaissance.

Il y a donc lieu de prévoir, surtout à la veille d'une élection générale, que les rentiers verront se multiplier leurs défenseurs.

Le projet de conversion de Villèle échoue à la Chambre des Pairs

En I824, la conversion n'était pas, en réalité, pour la plupart d'entre eux, un acte très rigoureux. En effet, on leur remboursait à cent france ce qu'ils avaient acheté 80, 70, 60 ou même 55 frs. A la veille même de la conversion, le 10 juillet I826 la maison de Rothschild avait souscrit une émission à 89.55. Certains des adversaires les plus acharnés avaient même acheté à des taux plus avantageux. Nous avons même indiqué que l'un d'eux, qui se faisait le champion des petits rentiers, avait une fortune considérable, constituée par l'achat de 5 francs de rente pour un capital de 7 frs. Et pourtant le projet de Villèle souleva une telle tempête de protestations qu'il échoua à la Chambre des Pairs. Villèle dut se contenter en I825 d'un embryon de conversion facultative, qui donna des résultats tout à fait insignifiants: une économie annuelle de six millions.

L'opposition, comme il arrive dans un grand nombre de circonstances ,opérait la conjonction des extrêmes. Les libéraux, sauf Laffitte, se montraient hostiles au projet. Ils avaient alors l'excuse que les économies à attendre de l'opération devaient être employées à indemniser les émigrés, mais s'ils n'avaient pas eu ce prétexte, ils en aurait trouvé un autre.

En I824, Villèle se heurta à la contreopposition de droit. M. de Labourdonnaye s'en fit le porte drapeau; d'abord pour être désagréable à Villèle qu'il n'aimait pas et ensuite par soif de popularité. La démagogie n'est pas toujours à gauche. Un autre "pointu"

Source : BIU Cujas

M. Crignon d'Auzouer n'hésite pas à mettre Villèle au-dessous des banqueroutiers du Directoire: ceux-ci avaient obéi à d'impérieuses nécessités, tandis que Villèle s'était lui-même privé de cette excuse, en affirmant que le pays était en pleine prospérité.

Le vote de la Chambre des Pairs (repoussant le projet Villèle par 128 contre 94) fut moins financier que politique. Villèle remarqua "ces figures sénatoriales charges d'années et de méfaits" qui ne viennent que pour les grandes séances.

Et la moralité de ces précédents, c'est que la conversion doit s'opérer dans une atmosphère de réconciliation. Rien ne ressemble au régime parlementaire sous la République comme le régime parlementaire sous la Monarchie. Au moins par les vices. En 1824, Chateaubriand, ministre des affaires étrangèresdans le cabinet de Villèle n'aimait pas son président du Conseil. Il lui reprochait sa politique de petite prudence, l'accusait de vouloir attacher la France par le bas. Peut-être aussi son orgueil ne supportait-il pas le second rang. Il ne pouvait monter à la tribune contre son chef. Il se contenta de garder officiellement le silence, ce qui était déjà grave, et même il fit connaître dans lescouloirs qu'on ne lui déplairait pas en attaquant le projet. C'est lui qui aurait poussé Mgr de Quelen. D'après les mémoires de Villèle, c'est le roi lui-même qui serait entré dans une violente colère en apprenant cette attitude et qui aurait chassé l'illustre écrivain "comme un laquais qui aurait dérobé une montre sur la cheminée". Est-ce que, sous la République les intrigues antiministérielles sont impossibles au sein même du ministère ?

Alors que ceux qui souffrent de l'opération organisent la résistance, ceux qui doivent en bénéficier s'en désintéressent. Les propriétaires dégrevés, les commerçants et industriels appelés à trouver des capitaux à meilleur compte, les contribuables dégrevés ne voient pas les répercussions de l'opération, trop lointaines pour eux. Il en fut ainsi, il y a 106 ans, si le gouvernement veut le concours de l'opinion, il doit l'éclairer.

§ 5 - Nécessité d'aller vite.

Pour réussir une conversion il faut aller vite.

A raison même des sentiments qu'il soulève, tout projet de conversion, une fois déposé, doit aboutir rapidement à un vote. Si la discussion traine, le succès

Source : BIU Cujas

est compromis. C'est pourquoi le 17 avril 1824, M. de Villèle demandait une discussion immédiate et rapide, qu'il ne peut d'ailleurs obtenir. Il faisait observer que la discussion prolongée a un effet regrettable, sur le cours des fonds publics, qu'elle encourage l'agiotage sur ces fonds et le jeu sur le résultat du vote.

On comprend donc que la tentation soit forte pour le gouvernement d'opérer la conversion sans le concours des Chambres. Un effet de surprise peut être obtenu par le décret, un bref délai est imparti aux créanciers pour se prononcer sur l'option qui leur est offerte, et les chances de succès sont ainsi multipliées.

Dans la discussion de 1845 M. Bineau, député du Maine et Loire, avait mis en lumière les inconvénients d'une discussion prolongée: " Que va-t-on faire, disait-il, pendant tout le temps où la mesure sera mise en discussion, pendant tout le temps qui s'écoulera depuis ce jour jusqu'à l'instant où vous viendrez déclarer que, selon vous, il y a opportunité et qu'enfin vous allez entrer dans la voie de l'exécution ? Eh bien, on va spéculer sur tout, on va spéculer sur la nomination des commissaires, qui seront chargés d'examiner la proposition; on spéculera peut-être sur les réunions de la commission, sur les discussions qui auront lieu dans son sein, sur ce qu'elle fera, sur ce qu'elle ne fera pas, puis, quand le projet sera arrivé ici, on spéculera sur la discussion générale et le champ de la spéculation sera d'autant plus vaste que l'exécution sera plus incertaine et plus éloignée".

Or les circonstances permirent à ce même Bineau de réaliser une conversion sans les inconvénients de la discussion parlementaire. Ministre du Prince - président au lendemain du Deux Décembre, il profita de la période dictatoriale, avant la mise en application de la Constitution du 14 janvier 1852, pour opérer par décret cette conversion du 5 % en 4 1/2, qui depuis 1824 avait échoué quatre fois devant les Chambres. En dépit de bien des difficultés et de bien des imprudences, l'opération réussit tant au point de vue financier qu'au point de vue politique.

Ce n'est pas cependant un précédent à invoquer. Alors que M. de Villèle avait cru à la nécessité d'une loi, alors que Masson dans son rapport répétait "qu'une loi est nécessaire pour autoriser le ministre des finances à user de son droit de remboursement et surtout pour lui en ouvrir les moyens", est-ce que la République voudrait être, moins que la Restauration, respectueuse des prérogatives du Parlement ? Bien plus, si Bineau a pu convertir, c'est pas un décret-loi

Source : BIU Cujas

dans une période dictatoriale. Mais la constitution du 14 janvier 1852, rédigée par le seul Prince-Président, exigeait la décision des Chambres pour la conversion. Des bruits de conversion nouvelle ayant couru dans le public, le gouvernement crut devoir les démentir par une note parue au Moniteur du 18 Décembre 1853: " On oublie qu'une pareille mesure ne pourrait être prise qu'avec le concours du Corps Législatif". Et en effet, ce fut par une loi que Achille Fould opéra sa conversion de 1862. Qui voudrait sous la République faire ce que la Restauration et le Second Empire avaient considéré, au point de vue démocratique, comme impossible ? Certains, se fondant sur des textes d'ailleurs assez ambigus, ont encouragé le gouvernement à convertir par décret. Mais les procédés d'argumentation, qui vaudraient devant un juge de paix de campagne, ne sont plus de mises lorsqu'il s'agit de grandes questions de droit politique. La démocratie et la liberté ont des inconvénients. Quand on est démocrate et libéral, il faut savoir les supporter.

La conversion est, par essence, gouvernementale

Il est cependant incontestable que la conversion est, par essence, gouvernementale. La tare fondamentale du plan de 1835 c'est qu'il était dû à l'initiative parlementaire. Cette nécessité de l'initiative gouvernementale a été exposée par M. Roy dans son rapport à la Chambre des pairs du 8 juin 1838, en des termes auxquels il y a peu à reprendre: " Il est dans la nature des choses, qu'alors qu'il s'agit.... d'une mesure qui doit être appuyée sur l'entière connaissance des faits intérieurs et extérieurs, cette mesure soit proposée par le gouvernement , qui a seul et qui seul peut avoir connaissance de tous ces faits.

La conversion doit être faite à son heure et cette heure dépend de tant d'éléments divers que le gouvernement seul doit pouvoir la déterminer.

Le problème serait trop simple, s'il s'agissait seulement d'éléments techniques. Il y a aussi des éléments politiques: "Pour qu'une pareille opération puisse se faire, disait Bineau, dans son exposé des motifs, trois conditions sont nécessaires: il faut que par suite de l'abaissement général du taux de l'intérêt dans le pays, le taux réel du crédit de l'Etat, l'intérêt auquel il pourrait contracter un emprunt, soit inférieur à la dette qu'il s'agit de convertir. Il faut en outre que le Trésor soit dégagé de tout embarras afin d'être en mesure de pourvoir aux remboursements partiels qui pourraient être demandés, il faut enfin, que le pays soit

Source : BIU Cujas

calme et l'avenir assuré".

Villèle voulut saisir le moment où le 5 %, par suite de la bonne gestion de la Restauration, était passé par-dessus le pair, mais il tint compte également des événements internationaux: l'Angleterre convertissant son 4 en 3 ½, il régnait sur tous les marchés une fièvre de hausse. Mais, malgré qu'il ait finalement échoué, Villèle avait bien choisi le moment. Encore à 103 au mois de juillet 1825, le 5 % tomba à 90 au mois de novembre, pour remonter à 96 et 99 dans les premiers mois de 1826, pour ne rattraper le pair qu'au mois de juillet. La conversion n'était plus techniquement possible. A plus forte raison le 2 avril 1831 où il tombait à 74.80.

L'échec de la conversion de 1824 a coûté cher des centaines de millions-or injustement réclamés au contribuable et le maintien d'un titre, qui coûtait à l'Etat 5 % qu'il ne rapportait pas au porteur.

Au contraire, les conversions, opérées à temps de la Troisième République, ont déchargé le contribuable d'une somme annuelle de 139 millions et réduit par là le poids de la dette résultant de la guerre de 1870. La conversion Germain-Martin a soulagé le contribuable de 900 millions.

§ 6 - Péril des demandes de remboursement. Nécessité d'une masse de manoeuvre.

Nécessité d'une masse de manoeuvre pour effectuer la conversion

Lorsque le crédit de l'Etat est bien établi et lorsque la conversion est faite avec prudence, le danger des acceptations de remboursement reste assez faible. En 1883, sur plus de deux millions (2.281.000) de porteurs, il n'y en eut que 38 qui préférèrent le remboursement. En 1894, la proportion fut un peu plus forte, mais demeura insignifiante. Sur près de deux millions de porteurs (1.765.000) 433 seulement demandèrent à être remboursés. Pour la conversion Germain-Martin, il a fallu rembourser quatre milliards sur 85 convertis.

Toutefois, l'optimisme ne doit pas être aveugle et on ne saurait prendre trop de précautions. Villèle prévoyant la possibilité des demandes de remboursement, avait conclu un traité avec d'importantes maisons de banque. Ayant à convertir près de trois milliards (2.800.000.000), il s'était fait garantir par ces banquiers pour 370 millions. Ces banquiers n'étaient pas seulement français et l'opposition avait beau jeu à proclamer que la Chambre française ignorait ce que connaissait un membre de la Chambre des Communes

Source : BIU Cujas

(Barine) et un agent autrichien (Rothschild). Ce traité secret donna lieu à des récriminations contre la domination de la banque cosmopolite, qui prouveraient à ceux qui aujourd'hui dénoncent les agissements de la finance internationale, qu'ils n'ont rien inventé. Stanislas de Girardin dénonçait les puissances occultes et ajoutait: "Les bénéfices des emprunts sont pour les juifs et les charges pour les peuples". Naturellement ces attaques étaient encouragées par les banquiers comme Casimir Périer qui avaient été tenus, ou s'étaient tenus par leurs exigences en dehors de l'opération. Cette entente avec la banque, les bénéfices qu'elle s'était réservés fut une cause certaine de la faiblesse du projet de M. de Villèle.

Bineau avait clairement posé le principe: " Il faut, disait-il, que le Trésor soit dégagé de tout embarras, afin d'être en mesure de pourvoir aux remboursements partiels qui pourraient être demandés. " Mais ce beau principe, il l'avait assez moins bien observé que formulé. Il s'était lancé non sans imprudence dans la bagarre. Les baissiers avaient attaqué vigoureusement le fond, il passait au-dessous du pair; en dépit des vraisemblances on vendait 99 frs ce dont l'Etat offrait 100 francs. La conversion était menacée et Bineau sentit passer le vent de la défaite. C'est alors, a postériori, alors que Villèle avait pris ses précautions a priori, qu'il se tourna vers la Banque. La conversion fut sauvée par Péreire et Rothschild.

M. Germain-Martin était heureusement affranchi de ces préoccupations et de ces servitudes. La Caisse autonome d'amortissement avait accumulé une douzaine de milliards; c'était largement suffisant pour constituer la masse de manoeuvre "destinée à faire face aux demandes de remboursement et aussi aux attaques possibles de la spéculation. Toutefois, il serait imprudent de négliger totalement la banque, à plus forte raison de la mépriser, de la dédaigner ou de la défier. M. Germain-Martin n'a eu à rembourser que quatre milliards.

§ 7 - Conditions de réussite de la conversion

Conditions de réussite de la conversion

Elle doit être simple.

I° Elle doit être simple, 2° obligatoire, 3° faite au moment opportun.

I° Simple: L'expérience répétée de Villèle de

Source : BIU Cujas

Fould et de Rouvier, enseigne que la première qualité de toute conversion, c'est la simplicité. Elle offre d'autant plus de chances de réussir qu'elle se rapproche du type classique et théorique: offre de remboursement ou au choix , offre d'un nouveau titre portant un intérêt moindre.

La conversion doit avoir pour seul objet une réduction des charges de l'Etat. Si on la complique du désir de procurer de l'argent frais à l'Etat, le rentier ne comprend plus qu'on lui demande des sommes supplémentaires pour toucher le même intérêt, et d'autre part, il peut éprouver des difficultés à se procurer le montant de la soulte. L'histoire n'est pas non plus favorable aux conversions avec augmentation de capital, qui ont l'inconvénient de dresser un obstacle devant l'amortissement. La conversion qui présente la plus grande chance de réussir est celle qui est faite au pair par la remise d'un nominal de cent francs à intérêt moindre contre l'ancien nominal de cent francs à intérêt plus élevé.

Elle doit être obligatoire

2° Obligatoire. Il y a longtemps aussi que l'expérience a condamné la conversion facultative. Le choix doit certes rester entre le remboursement et le titre nouveau, mais le créancier de l' Etat doit être rigoureusement enfermé dans ce dilemme. Les avantages qu'il pourrait retirer d'une conversion ne sont jamais assez apparents pour le décider à sortir de son inertie.

Elle doit être faite au moment opportun

3° Opportune. Pour qu'elle réussisse la conversion doit offrir un placement aussi avantageux que les placements moyens, que l'épargnant pourrait trouver sur le marché. Naturellement, il est nécessaire que le titre à convertir soit au-dessus du pair et avec chance de s'y tenir. Il n'est pas nécessaire que la marge soit très considérable; si elle était trop forte le sacrifice imposé au rentier par le remboursement au pair apparaîtrait comme trop considérable. Mais la conversion serait menacée si le dépassement du pair était l'effet d'une action momentanée et passagère et non pas l'effet des jeux naturels et permanents du crédit. C'est au gouvernement qu'il appartient de rechercher quel est dans le pays le loyer normal de l'argent, sans s'attacher d'ailleurs exclusivement à la valeur à convertir, puisque la possibilité de conversion freine son ascension.

Le gouvernement sera sage d'ailleurs, en ne calculant pasau plus juste, en neprétendant pas tout d'un coup,ramener la rente au taux exact du loyer de

Source : BIU Cujas

l'argent. Certes, la tentation est forte de réaliser des économies massives. Si M. Germain-Martin avait converti à 4, il aurait économisé 1.241.000.000Fr par an: il a converti à 4 ½, réalisant ainsi une économie annuelle de 800 millions. Il est évident que l'opération a d'autant plus de chances de réussir qu'elle est plus ménagère des intérêts. Il appartiendra au gouvernement de choisir entre la méthode brutale et massive, faisant espérer des économies considérables et, d'autre part, la méthode progressive procédant par paliers et réservant l'avenir.

Dans son rapport du 30 décembre 1831, M. Thiers écrivait: " Une nation n'a jamais atteint sans catastrophe ou sans d'horribles embarras le terme où la moitié de son revenu est absorbée par le service de sa dette. On ne peut pas marcher, quand on n'a de libre que la moitié de ses moyens". Si on fait la somme de la dette viagère et de la dette inscrite, sommes-nous bien loin du terme fatal, indiqué par le grand homme d'Etat ? C'est dans ces conditions qu'il faut se rappeler la réponse fameuse de Laffitte à Villèle. Le ministère ayant interrogé le financier sur le droit de convertir, celui-ci lui répondit: "La conversion, lorsqu'elle est possible, n'est pas pour le gouvernement un droit, mais un devoir. Et si vous ne convertissez pas, alors que vous le pouvez, c'est moi qui demanderai votre mise en accusation."

La conversion anglaise du 17 janvier, 8 février 1940.

La conversion anglaise du début de 1940

L'Angleterre a réussi, au début de 1940, une conversion qui déjoue bien des considérations techniques et dont le succès s'explique en partie par le caractère extraordinaire de ce peuple, capable de consentir par patriotisme tous les sacrifices, pourvu qu'ils ne lui soient pas imposés par la contrainte.

Elle a réussi une conversion portant sur 351 millions de livres (environ 62 milliards de francs), en abaissant l'intérêt de 4 ½ % en 2 % sans immunité fiscale, remboursable de 1943 à 1945.

Le taux de 4 ½ % était très élevé. Le titre était à peine au-dessus du pair (101); l'Etat anglais a remboursé au pair et sans prime.

La commission aux banques et agents de change n'a été que de 1 shilling 3d, par 100 livres de nominal converti. C'est-à-dire 2400 pour 176.500 de conversion.

Source : BIU Cujas

Les porteurs avaient jusqu'au 8 février (20 jours) pour faire une déclaration, ceux qui gardaient le silence ont été censés accepter la conversion. L'opération a parfaitement réussi. Par la gravité de sa réduction (4.50 à 2) , elle est appelée à marquer dans l'histoire. Son succès prouve la puissance financière de l'Angleterre.

La Banqueroute

La banqueroute, moyen de réduire la dette publique

Il peut paraître surprenant de mentionner la banqueroute parmi les moyens de réduire la dette publique. Ce n'est pas un moyen normal ni admissible, mais c'est un moyen courant.

Depuis la loi des XII Tables, le contrat est la loi des parties. Qui a souscrit un engagement consacre toutes ses forces à y faire honneur. Les deux mains jointes, qui sont une partie du rite constatant l'accord des parties, passent dans le blason et y portent le nom de "foi". Est-ce que tout cela appartiendrait désormais à une époque périmée et irait rejoindre l'honneur parmi les vieux préjugés bourgeois désormais condamnés ?

Comptons. L'encre du Traité de Versailles n'était pas encore sèche que l'Allemagne prétendait se soustraire à ses obligations. Cette violation de la foi jurée souleva-t-elle la réprobation du monde ? Non. L'Allemagne trouva des encouragements jusque parmi nos alliés que dis-je ? jusqu'en France. Le grand homme d'Etat, qui prétendait à l'exécution de clairs engagements, fut qualifié ironiquement d'"avoué lorrain".

On a commencé par céder sur les dettes dites politiques. La concession était dangereuse. Principiis obsta, dit la vieille sagesse. La position conquise sur les dettes politiques ne devait d'ailleurs être qu'un point de départ pour une nouvelle victoire sur les dettes ordinaires.

Un exemple venu d'aussi haut ne pouvait manquer d'être suivi Le 7 octobre 1931, le Brésil suspend par décret le service de sa dette extérieure. Le 17 Février 1932, l'Uruguay veut bien consentir à payer le coupon, mais arrête l'amortissement. Au mois d'août 1931, le service de la dette extérieure chilienne est suspendu. La Colombie prend des mesures analogues. A leur tour l'Autriche et la Grèce déclarent qu'elles ne paieront plus. J'en oublie.

A aucune époque de l'histoire les banqueroutes

Source : BIU Cujas

d'Etat n'ont été aussi nombreuses. A aucune époque non plus, elles n'ont été accompagnées d'une pareille désinvolture. Toute une terminologie nouvelle a été forgée pour donner à l'opération un aspect sympathique. On ne fait plus faillite, on "promulgue le moratoire", cela prend tout de suite la physionomie d'un acte légitime de la puissance publique. Ou bien "les crédits sont gelés" simple accident dû à la rigueur de la saison financière. "On défend son change" premier devoir des gouvernements responsables. On maintient le "standard de vie minimum" de son peuple. On prétend assurer chez soi le progrès social. On offre de prouver que la "capacité de paiement " ne va pas au-delà. On consomme le tout par le chantage au bolchevisme.

Je n'invente rien. Je reste au-dessous de la vérité. Je ne cite pas de cas pour ne pas soulever de susceptibilité de la part des étudiants appartenant aux Etats défaillants. La chaire a ses exigences.

La liste des Etats banqueroutiers s'enrichit chaque jour.

Une voix claire ne s'élèvera-t-elle pas dans le monde pour rappeler les vieux, mais toujours indispensables principes ?

La France, victime des banqueroutes d'Etat

La France, victime de choix des innombrables banqueroutes d'Etat.

En tous temps, la vie normale de la France exige un nombre considérable de devises étrangères pour régler les opérations commerciales internationales. En période de guerre ce besoin devient suraigu.

Or, il est une source qui à l'heure présente, est loin de donner à notre pays le débit sur lequel il a droit de compter: c'est le produit des placements en espèces, que nos épargnants ont faits à l'étranger.

Il va sans dire que nous ne parlons pas des recettes taries sous la loi inexorable des événements. Nous ne regrettons aucunement les sommes prêtées à la Tchécoslovaquie, à la Pologne, à l'Autriche, nous savons cependant que ces placements ne nous aideront aucunement à traverser les difficultés du moment.

Nous pensons aux capitaux considérables, qui appartiennent à l'épargne française dans l'ensemble du monde. Combien de milliards avons-nous ainsi dehors ? Les calculateurs les plus timides disent: huit cents milliards. D'autres estiment à mille milliards le montant de nos créances sur l'étranger. Il y aurait là de quoi financer la guerre, même si Hitler tardait encore de s'avouer vaincu.

Evidemment, nous n'avons pas le droit de réclamer le remboursement de ce capital, mais nous étions

Source : BIU Cujas

parfaitement fondés à compter sur le service des intérêts. Or il devrait entrer annuellement en France de ce chef, 10 à 12 milliards or (Journal Officiel 17 janvier 1936). En fait, nous touchons environ deux milliards de francs actuels.

Avant 1913, (pour le service de nos placements à l'étranger, intérêt et amortissement), il rentrait en France 2 milliards et demi de francs or, c'est à dire l'équivalent de la moitié du budget de la France. Aujourd'hui, nos débiteurs ne nous envoient plus que 200 millions de francs-or, pas 2 % de nos dépenses civiles.

Si les nations payaient, c'est 40 milliards de nos francs actuels qui rentreraient, chaque année en France par conséquent 10 à 12 milliards en moins que l'Etat prélèverait à titre d'impôts. Ajoutez que cette défaillance dure depuis si longtemps que les intérêts accumulés doivent atteindre une somme de cent cinquante milliards sur lesquels l'Etat aurait le droit d'en prélever une bonne trentaine au titre du fisc.

Ce sont donc, en réalité, des dizaines de milliards actuels, qui font défaut chaque année à l'économie française pour solder ses achats à l'étranger. Ce sont aussi des dizaines de milliards, qui échappent à l'impôt cédulaire et à l'impôt général sur le revenu global. L'improbité universelle est la première responsable de nos difficultés financières.

Dans cette carence trop généralisée l'Amérique du Sud s'il faut en croire M. Paul Reynaud, tient une place d'honneur : "Les Etats d'Amérique, ou du moins quelques uns d'entre eux, ont cette double fortune de vendre des matières premières à l'étranger en grande quantité, ce qui leur vaut des devises et de différer, souvent par décision unilatérale, les paiements de leurs dettes, solution qui présente un avantage technique considérable du point de vue de la balance des comptes, puisque cela les dispense de remettre des devises." Au-dessous de la reproduction de ces brillantes paroles que notre grand argentier prononçait au Sénat, le 28 Décembre 1938, le Journal Officiel porte la mention : (sourires). Mais dans les jours tragiques que nous vivons on n'a plus le droit, ni l'envie de sourire : moins de devises, c'est pour nous moins d'armement, c'est la guerrre plus longue, c'est un plus grand nombre de nos enfants qui tombent, c'est plus de veuves, plus d'orphelins, plus de mères en deuil.

Le Brésil et sa dette extérieure.

Tout Français, qui s'intéresse aux relations extérieures de son pays, profesre la sympathie la plus

Source : BIU Cujas

amicale et la plus sincère pour la grande et glorieuse république brésilienne. Il suffit de rappeler simplement quelques faits, qui se passent de commentaires.

Le Brésil a contracté en France 51 emprunts d'un total de 6 milliards 550 millions de francs de germinal, qui équivalent à 75 milliards de nos francs d'aujourd'hui. Les intérêts annuellement représentent 150 millions de francs germinal, soit un milliard et demi de nos francs actuels. La chose vaut donc la peine qu'on s'y arrête.

D'abord, se posait la question du paiement en or des emprunts assortis de la clause or. En 1929, la Cour de la Haye condamne le Brésil à payer en francs-or trois emprunts or : 5 % 1909; 4 % 1910, 4 % 1911. Le Brésil refuse de s'exécuter. Les malheureux prêteurs se voient imposer une entente du 5 février 1934 aux clauses draconiennes : d'abord, sont annulés, supprimés, définitivement perdus tous les coupons arriérés de tous les emprunts publics. En outre, pendant 4 ans les porteurs français toucheront à peine le cinquième de leur dû. Je dis les porteurs français, car cette banqueroute arbitraire s'aggrave d'une discrimination dans l'arbitraire dirigée contre l'épargne française : en effet, tandis que les placements anglais ne subissaient qu'une amputation de moins de moitié (41 %) l'épargne française était amputée de plus des quatre cinquièmes, soit deux fois plus gravement que l'anglaise : 82 %.

Chercher les motifs de ce traitement étrangement différentiel nous entrainerait plus loin que nous ne voudrions.

A la fin de 1937 le ministre des finances annonce que l'échéance du 1er décembre est assurée. Peu de jours après, fin 1937 le gouvernement du Président Vargas décide unilatéralement que le service de la dette est suspendu. Non content de cette décision le Président Vargas prend un décret-loi déclarant que le Brésil ne tiendra pas compte de la clause or. Trop evidemment la loi nationale est impuissante à modifier le droit international dont la base est le respect des contrats. C'est un point qui prendra toute son importance, quand le Brésil s'affirmera prêt à payer quelque chose. Tant qu'il ne paie rien l'affirmation qu'il ne paie pas en or est une aggravation de luxe de sa faillite.

Le prétexte de ces décisions était la pénurie des devises étrangères et la lourdeur persistante des cafés et du coton.

Nous n'avons aucune envie de polémiquer et nous

Source : BIU Cujas

savons très bien que le chemin des affaires brésiliennes n'est pas seulement semé de roses. Mais s'il faut être équitable et tenir compte de la gêne du débiteur, il ne faut pas non plus ignorer les impérieux besoins du créancier. La France est en guerre, a un besoin vital de toutes ressources.

Les différents aspects de la faillite d'Etat.

La faillite d'Etat se présente sous notre civilisation avec les aspects les pus variés mais aussi les plus perfides.

Suspension des paiements.

A) la suspension des paiements . C'est le procédé le plus simple, le plus brutal. On ferme les guichets, on ne paie plus, la Russie ne paie pas l'Allemagne ne paie pas pour l'Autriche. Le Brésil ne paie pas. En France ce procédé primaire reste théorique. L' Etat pour payer ses fonctionnaires et ses rentiers procèdera à l'inflation, c'est-à-dire à la multiplication des billets de banque.

Réduction autoritaire du coupon.

b) La réduction autoritaire du coupon. Nous avons vu ce qu'est la conversion véritable : on offre au porteur une option : ou bien le remboursement, ou bien une diminution du revenu. Mais quand cette option fait défaut, quand l'Etat procède unilatéralement par voie d'autorité à la réduction du revenu qu'il s'est engagé à verser, il fait banqueroute.

C'est ce qu'a fait la France en réduisant de 10 % le montant du coupon (à l'intérieur du pays)

Le prélèvement sur le capital.

c) Le prélèvement sur le capital est lui aussi une forme de la banqueroute.

Le paiement en titres des dettes publiques en numéraire.

d) Le paiement en titres des dettes publiques en numéraire. L' Etat doit cent francs à un particulier il ne lui donne pas cette somme en espèces, mais lui donne, par exemple, une rente de 3 francs au nominal de cent francs. Ce procédé équivaut à une banqueroute, puisque le titre apprécié à 100 francs par l'Etat, ne rapportera à son créancier qu'un capital de 70 ou 75 francs, (cours en bourse). C'est par ce procédé que la Restauration avec Corvetto a liquidé l'arriéré. (V. l'excellente thèse de M. Maurice Renaud : le paiement en titres des dépenses publiques. (1937)

La dépréciation de la monnaie

e) La dépréciation de la monnaie. Le moyen leplus perfide de banqueroute est la dépréciation de la monnaie ou dévaluation. L'Etat doit cent francs Bonaparte, c'est lourd; il paiera en Francs Poincaré. Il doit cent francs Poincaré, c'est lourd; il paie en francs Auriol. La dette en francs Auriol devient trop lourde ,il paie en francs Bonnet; la dette en francs Bonnet devient à son tour trop lourde, l'Etat paie en francs Daladier, c'est-à-dire en devises représentant toujours une parcelle plus infinitésimale d'or. C'est avec de pareils procédés que l'Etat , en empruntant sans trêve, réussit

Source : BIU Cujas

à n'accroître que dans des proportions peu considérables le poids de sa dette en or.

Mais on voit que cette opération n'est possible que par le sacrifice constant de ceux qui ont eu confiance dans l'Etat et dans sa parole.

La dévaluation est une mesure désespérée à laquelle on ne devrait recourir qu'en cas de détresse extrême de l'Etat.

Le professeur a exposé les principes de la science financière avec une complète sincérité, avec aussi un effort aussi complet que possible d'objectivité scientifique.

S'il a pris la liberté d'exprimer toute sa pensée ce n'est pas en vue d'une critique stérile, c'est en vue d'une amélioration, d'un redressement. Sa conclusion est optimiste. Il n'y aura pas de redressement sans volonté, sans action des citoyens, qui devront inspirer les gouvernants. Il faut donner un coup de frein énergique sur la pente descendante des finances publiques.

La science ignore les recettes magiques. Elle réclame la liberté des initiatives, la responsabilité des individus, le souci de ne pas dépenser plus qu'on ne reçoit, l'ordre, l'économie.

La génération qui monte aura de grands devoirs à accomplir. Le professeur espère qu'elle, enfin, ne fera pas banqueroute et qu'elle saura établir sur des bases solides, l'ordre, la liberté et la paix.

FIN DU COURS.

Cours terminé d'imprimer le 15 Mars 1940.

Source : BIU Cujas