4589

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1937-1938

278
Complet

REPETITIONS ECRITES

DE

Législation Financière

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY
Membre de l'Institut
Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Troisième Année

"LES COURS DE DROIT"
RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES
RÉSUMES — PREPARATION A L'EXAMEN ECRIT

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

X

BIBLIOTHEQUE CUJAS
D 060 320143 5

Source : BIU Cujas

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

L E G I S L A T I O N F I N A N C I E R E

(3ème ANNEE)

INTRODUCTION

Chapitre I - Préliminaires.
Chapitre II - Le ministre des finances.
Chapitre III - Aperçu historique.

PRELIMINAIRES

Liens étroits de la législation financière et du droit public

La propriété menacée par l'impôt est une liberté.

Il n'y a pas entre le Droit public et la législation financière, un abîme, à peine un fossé. Les finances publiques intéressent, en effet, sous bien des aspects le droit public. Le droit de propriété, par exemple, est singulièrement intéressé par l'impôt, qui peut arriver jusqu'à supprimer la réalité de la propriété. Or la propriété est une liberté, ainsi que l'a proclamé solennellement la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen: "les droits naturels et imprescriptibles de l'homme sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

L'adoption d'un système politique déterminé entraîne nécessairement une certaine politique financiè-

Il y a deux grands systèmes, ou si on préfère, deux grands esprits de gouvernement: le système de la contrainte, le système de la confiance, le système de l'autorité, le système de la liberté. Or vous ne pouvez pas séparer le système politique du système financier. Dans un système autoritaire au point de vue politique, au point de vue de la liberté, de la pensée, de la

Source : BIU Cujas

re et inversement

presse, etc, les finances ne peuvent pas être libres, et elles ne sont pas libres. Il n'y a pas, en effet, de finances plus oppressives que celles de Berlin, que celles de Rome et nous ne parlerons pas de Moscou, qui apparaît de plus en plus comme une espèce de tyrannie asiatique, sanglante et odieuse.

Nous aurons à exposer quelle tyrannie, en effet, les régimes totalitaires font peser sur l'épargne, sur la propriété. Nous aurons à indiquer comment ce contrôle des changes, notamment, qui est revendiqué par ceux qui, en France, se réclament le plus violemment et le plus fortement de la liberté, comment ce contrôle des changes est pratiqué dans les dictatures.

Le contrôle des changes, en effet, qui se présente comme une technique financière entraîne des conséquences politiques inéluctables. Si vous fouillez le voyageur qui passe à la frontière jusqu'à lui faire ouvrir son portefeuille, vous êtes amené naturellement à contrôler les correspondances. Le contrôle de la correspondance entraîne nécessairement une diminution de la liberté individuelle.

Le contrôle des changes amène la surveillance du commerce, puisque le commerçant qui a besoin de change sur l'étranger est obligé de justifier près des pouvoirs publics de son besoin de change, et de ce contrôle du commerce on arrive assez facilement au monopole du commerce. Vous voyez, par conséquent, la liaison absolument étroite entre le régime politique et le régime financier.

La liberté politique a suivi dans un parallélisme étroit la liberté financière

Ce serait une intéressante étude que de suivre l'étroit parallélisme de la liberté proprement dite et de la liberté financière. Ou plutôt il serait facile de démontrer que la revendication de la liberté financière a précédé la revendication de la liberté politique.

Angleterre - Dès le XIIIème siècle, (1297) le prince Edouard concède le statutum de tallagio non concedendo: Art. 1: "Aucune taille....ne sera imposée.. sans le consentement et la commune volonté des archevêques.... barons...bourgeois et autres hommes libres du pays. - Art. 4: Nous voulons ...que tous... jouissent de leurs lois, libertés ou coutumes".

Dans la confirmation de la Grande Charte, arrachée à Edouard en cette même année 1297, on lit encore: "Pour aucun besoin désormais, nous ne lèverons les aides, charges ou taxes, si ce n'est du consentement commun de tout le royaume".

La Pétition des droits (7 Juin 1628) met sur le même plan les libertés populaires et le droit de consentir l'impôt.

Source : BIU Cujas

Ce n'est pas par un pur effet du hasard que tous ces actes vénérables qui sont à la base de la constitution de la Mère des Parlements mettent toujours sur le même plan d'une part la liberté individuelle et d'autre part les règles dominantes des finances démocratiques, ces principales règles sur le vote, l'assiette, la perception et la répartition des impôts, et aussi les règles actuelles sur l'emploi des impôts, la surveillance par la représentation nationale.

France - Ce n'est pas non plus par un pur effet du hasard que les règles fondamentales en matière de finances actuelles sont proclamées dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, cette Déclaration, qui a été votée en 1789 et qui a été mise postérieurement comme préambule de la constitution du 3 Septembre 1791: art. 13: "Justification de l'impôt: Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés". C'est un texte sur lequel nous aurons à revenir dans la suite de nos explications.

Remarquez ce mot nouveau de "contribution" que les hommes de la Révolution considéraient comme plus conforme aux principes démocratiques que le vieux terme d'impôt. Impôt, c'est ce qui est imposé par la force, par conséquent l'impôt suppose une idée d'autorité, de tyrannie, de contrainte. Au contraire, les hommes de la Révolution croyaient - ce n'était qu'une révolution verbale, - qu'en disant contribution ils indiquaient l'apport que chacun ferait volontairement aux dépenses publiques.

Retenez aussi le but de l'impôt: pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration. Par conséquent, dans cette conception, le rôle de l'impôt est singulièrement différent de ce qu'il est devenu dans la suite.

Il doit être également réparti entre les citoyens en raison de leurs facultés. C'est le grand principe de l'égalité de l'impôt et ces termes "en raison de leurs facultés" seront très diversement interprétés, soit pour justifier la proportionnalité de l'impôt, soit, au contraire, pour légitimer la progressivité.

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 et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

C'est dans cet article que nous trouvons le principe de la prééminence de la représentation natio-

Source : BIU Cujas

nale sur l'aménagement tout entier des finances publiques.

Dans le titre 1er de la Constitution, intitulé: "Dispositions fondamentales garanties par la constitution", nous trouvons: "La constitution garantit comme droits naturels et sacrés de l'homme.....2° que toutes les contributions soient réparties entre les citoyens également, en proportion de leurs facultés".

Voyez dès maintenant comment se pose le problème de la légitimité de l'actuel impôt général sur le revenu, qui est payé par 1.400.000 citoyens, sur 42 millions de Français. Est-ce que c'est conforme à ce principe de la déclaration? C'est ce que nous aurons à voir dans la suite.

2°- Domaine propre de la législation financière

En dépit de ses liens étroits avec le droit public, la science des finances a un domaine qui lui est propre, et dont on devine l'étendue immense, les innombrables points de contact avec les sciences économiques, la politique, la psychologie,etc..Toutefois, il importe de souligner l'appellation officielle qui a été donnée à l'enseignement de la Troisième Année de licence: "Législation financière". Ce titre non choisi au hasard, mais adopté après délibération, réflexions et intention, signifie le devoir pour le professeur de faire porter son effort sur le droit positif, la technique, la législation pratiquement en vigueur, son interprétation. C'est un cours de Législation, non de Science financière. Tout l'art des finances publiques nous échapperait. Il nous serait interdit d'apprécier les conséquences d'une législation financière donnée sur l'état fiscal social, économique du pays.

Il est trop évident, cependant, qu'une interprétation trop étroite de ce programme amènerait à donner un enseignement d'école technique pour préparation des contrôleurs. Ce ne serait pas un enseignement de Faculté d'enseignement supérieur. La théorie générale de l'impôt sera au contraire un des maîtres chapitres de cet enseignement.

Les finances privées (Bourse,Banques) hors du programme mais supposées connues.

Ce titre de Législation Financière est cependant par certains côtés, trop large. En effet, nous n'avons pas à étudier, dans cet enseignement, que l'on verra déjà extrêmement chargé, toute la matière si importante, si féconde, et par ailleurs si intéressante des finances privées. Nous n'avons pas à étudier, ni la banque, le commerce de banque, ni la bourse, c'est-à-

Source : BIU Cujas

dire le commerce des titres et des valeurs mobilières. Cependant, nous ne pouvons pas complètement ignorer, ni la banque, ni la bourse, car les rapports sont trop fréquents entre les finances publiques et les finances privées.

En effet: 1°- Il n'y a pas, pour longtemps, de finances publiques prospères, si les finances privées sont en détresse; par conséquent, il y a une solidarité des finances publiques et des finances privées.

2°- L'Etat, sous son aspect trésor, et sous son aspect emprunts publics, est obligé d'avoir avec la Banque des rapports très étroits, et voici notamment un premier aspect de ces rapports. Nous aurons à étudier la question délicate de la trésorerie: il faut que l'Etat ait toujours dans ses caisses l'argent voulu, au moment voulu, à l'endroit voulu, c'est ce que l'on appelle l'objet de la trésorerie.

Or, le 15, le 20 Janvier, il n'est pas rentré un sou d'impôt, par conséquent, il n'y a pas normalement d'argent dans les caisses de l'Etat. Il faut alors que l'Etat se fasse faire des avances, tant que les caisses de l'Etat sont au régime dit des basses eaux, sauf à les rendre vers septembre et octobre, au moment des hautes eaux de la trésorerie, quand les impôts seront rentrés.

Banques - Qui va donner à l'Etat, qui va lui prêter, lui avancer l'argent nécessaire pour faire fonctionner les services publics jusqu'au moment où vont rentrer les ressources normales du budget? Il faudra bien s'adresser naturellement à ceux qui font métier de fournir de l'argent à ceux qui en ont besoin, et ceux qui font métier de fournir de l'argent à ceux qui en ont besoin, ce sont précisément les banquiers.

Par conséquent, l'Etat ne peut pas se désintéresser de la banque. Alors, il y a des questions, des problèmes actuels, qui prennent un aspect politique: la fameuse question du contrôle des banques, L'Etat va aller derrière les guichets surveiller le mouvement des capitaux, les apports des particuliers, les placements qu'opèrent les banques, etc..Seulement, il ne faut jamais exagérer dans cet ordre d'idées, parce que si l'Etat s'installe derrière un guichet, les particuliers n'oseront plus aller aux banques, ils garderont leurs disponibilités chez eux et, dans ces conditions, il n'y aura plus de disponibilités, ni pour les affaires industrielles privées, ni pour le trésor public.

D'autre part, lorsque l'Etat veut emprunter, comment fait-il? Evidemment l'idéal pour lui ce serait le

Source : BIU Cujas

placement direct dans le public: il émet un emprunt, puis on vend aux caisses publiques, chez les trésoriers payeurs, chez les receveurs des finances, chez les percepteurs, aux bureaux de poste, on vend des titres au public.

Seulement ceci demande du temps. Or l'Etat, son état normal, au point de vue financier, c'est la crise l'état normal de la caisse publique c'est l'impécuniosité. Il est toujours très pressé d'avoir de l'argent. Alors comment fait l'Etat ? Il s'adresse aux banques et les banques souscrivent une partie de l'emprunt, c'est-à-dire lui paient immédiatement une grosse tranche de l'emprunt, sauf ensuite à elles à écouler les titres ainsi acquis dans la clientèle.

Enfin, et c'est un point que nous retrouverons lorsque nous étudierons les impôts en particulier, le banquier est un grand percepteur d'impôts au profit de l'Etat. Le banquier doit prélever sur les diverses opérations qui sont faites dans sa banque des impôts sur les particuliers, impôts dont il verse ensuite le produit à l'Etat.

Bourse - L'Etat ne peut pas non plus se désintéresser de la Bourse. D'abord, l'Etat voit ses titres achetés et vendus à la bourse. Or, il a gros intérêt à ce que le cours de ses titres, le cours de la rente, soit aussi élevé que possible; d'abord parce que si le cours est élevé, cela prouve que le public a confiance dans le gouvernement. Or, les gouvernements cherchent toujours à faire croire qu'ils ont la confiance de l'épargne, la confiance du pays.

Le plébiscite de la Bourse

Napoléon III, par exemple, pendant tout le cours du Second Empire, a cherché, assez vainement d'ailleurs ce que l'on appelait autour de lui le plébiscite de la Bourse. Il y avait le plébiscite, qui consistait à mettre dans l'urne un bulletin "Oui", approuvant une proposition quelconque de l'Empereur, et l'Empereur aurait voulu, en outre, que l'épargnant, achetant très cher les fonds publics, marquât par là la confiance profonde qu'il avait dans le gouvernement et dans la continuité du régime.

Le cours des rentes en dehors du crédit et de la conversion

D'autre part, le cours de la Bourse détermine, dans une très large mesure, les possibilités d'emprunt de l'Etat. A l'heure actuelle, le 3 % est aux environs de 70 francs. Par conséquent, celui qui achète un titre de rente à 3 %, 69 frs, a un titre qui lui rapporte beaucoup plus de 3 %, environ 4 1/2 à 5 %. Par conséquent, si l'Etat veut jeter un nouvel emprunt sur le marché, il ne pourra pas dire: "Apportez-moi 100 francs et je vous donne 3 francs de rente", puisqu'on peut aller à la Bourse acheter 3 francs de rente pour 68 francs.

Source : BIU Cujas

Par conséquent, si le cours de la rente est bas, les difficultés de l'emprunt pour l'Etat sont très considérables, attendu, ou bien qu'il ne trouvera pas d'argent, ou bien qu'il est obligé de le payer à un taux exorbitant - ce qui a lieu aujourd'hui, car nous avons des emprunts nominaux de 3,4 %, mais avec des taux d'émission au-dessous du cours, avec les commissions données aux divers intermédiaires: banques, notaires, bureaux de poste, etc, l'Etat emprunte très souvent aux environs de 7 %. Par conséquent, nous avons là un régime écrasant.

Donc l'Etat a intérêt à ce que la rente soit maintenue à un taux assez élevé, et c'est pourquoi vient d'être créé, au cours de ces derniers mois, le "fonds de soutien de la rente". Pourquoi l'Etat soutient-il la rente? mais pour soutenir son propre crédit. Sans doute, il y a des bénéficiaires de ce fonds de soutien de la rente, ce sont ceux qui vendent, puisque grâce à l'intervention de l'Etat, ils vendent leurs titres au-dessus du cours normal que mérite le titre.

D'ailleurs, de tout temps la rente a été soutenue et avant la création du fonds spécial des rentes le titre était soutenu grâce aux fonds de la Caisse des dépôts et consignations.

Caisse des pôts et congnations.

Nous aurons à revenir sur cette Caisse des Dépôts et consignations ,sur laquelle nous appelons tout de suite l'attention. La Caisse des Dépôts et Consignations est un établissement public de l'Etat, qui gère un capital d'une centaine de milliards; ce sont les fonds des caisses d'épargne, ce sont les dépôts et consignations dans des conditions déterminées par la loi, ce sont les fonds de la Caisse des retraites pour la vieillesse, des assurances sociales, etc.. Bref, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations dispose d'une centaine de milliards; par conséquent, c'est un personnage souverain, peut-on dire, en ce qui concerne le cours de la Bourse, parce que lorsqu'il arrive autour de la corbeille, avec ses 80 milliards, s'il jette des titres à vendre dans la corbeille les titres baissent; si, au contraire, il en achète une masse, comme il peut le faire grâce à ses fonds, les titres montent. Par conséquent nous, les épargnants, nous avons des titres dans notre portefeuille, nous ne pouvons rien sur eux, mais le directeur de la Caisse des dépôts et consignations peut beaucoup. De tous temps la Caisse des dépôts et consignations est intervenue, elle achète de la rente pour la faire monter, elle en vend pour la faire baisser, afin que l'Etat puisse emprunter.

conversion

Mais il y a aussi une autre opération, c'est la conversion, dont nous ferons une étude spéciale. En

Source : BIU Cujas

quoi consiste cette opération? Son objet est de faire baisser l'intérêt des fonds qui sont représentés par des titres de rente. Par exemple l'Etat paie 4 %, il dit: "Je ne vais plus vous payer que 3 %", mais dans le système classique de la conversion la réduction de l'intérêt est nécessairement précédée d'une offre de remboursement. "Vous m'avez prêté 100 francs, je vous offre de vous rendre 100 francs; mais si vous voulez que je garde ce prêt, je ne vous paierai plus que 3 %, au lieu de 4 %".

Pour que l'opération dans sa procédure classiqu - car maintenant on ne parle plus beaucoup de conversion classique précédée d'une offre de remboursement, - pour que l'opération réussisse, il faut nécessairement que le titre soit au-dessus du pair. Par exemple, le 5 % est à 105, alors nous pouvons le convertir, parce que nous dirons à l'individu: "Nous allons vous rembourser 100 francs. Je refuse, gardez les fonds". Mais si on voulait convertir le 3 % en 2,50 et qu'on aille dire aux porteurs de 3 %: "Je vous offre de rembourser les 100 francs", tout le monde dira: "Remboursez!" parce que le cours en bourse n'est que de 68 francs, on gagnerait 32 francs, par conséquent, la conversion serait ratée.

Que fait le gouvernement? Que fait la Caisse des dépôts et consignations? Elle achète en bourse, elle a des disponibilités considérables, elle les emploie, elle prend un titre, qui est à 70 frs, elle l'achète à 72, puis demain à 75, puis dans les 15 jours à 102. Alors l'Etat arrive et dit : "Je vais vou rembourser vos 100 francs", le particulier dit: "Non, gardez vos 100 francs et payez-moi un intérêt moindre" Puis, le lendemain de l'opération, la Caisse des dépôts et consignations vous laisse tomber, votre titre retombe aux environs de 65 francs et vous avez vu diminuer 1°- vos intérêts, 2°- votre capital.

Par conséquent, lorsqu'on s'occupe de finances publiques, on ne peut pas se désintéresser, ni de la banque, ni de la bourse.

Mais ici nous nous occupons principalement de finances publiques et encore ce problème des finances publiques a des aspects divers, qui ne nous apparaissent pas tous avec la même importance.

3°- Aspect politique, économique, technique et juridique des problèmes financiers

Aspect politique des problèmes financiers

Il y a d'abord un aspect politique des finances publiques. Le problème principal de la politique en matière de finances publiques est celui-ci: qui subira

Source : BIU Cujas

les charges publiques? qui profitera des dépenses publiques?

La fiscalité qui dépend, comme nous allons l'indiquer dans la suite, du Ministre des Finances, la fiscalité est le champ par excellence des théories et des doctrines. La science est la philosophie de la finance. Quelle classe sociale devra pourvoir aux dépenses publiques? Qui , en un mot, paiera les impôts? C'est ici le gros problème de la justice de l' impôt. L'impôt sera-t-il direct, ou sera-t-il indirect? Sera-t-il proportionnel ou progressif, personnel ou réel? L'impôt sera-t-il universel, égal pour tous, ou pèsera-t-il simplement sur les riches? Ce sont des questions politiques, qui dominent des problèmes financiers.

Le problème dévaluation déflation suppose une option de base qui est de nature politique

La question dévaluation ou déflation est également une question politique. Il s'agit encore de savoir qui supportera les dépenses publiques. Avec la dévaluation c'est-à-dire la diminution de la définition de l'unité monétaire, supporteront les conséquences de l'opération les possédants, les épargnants, les rentiers, théoriquement les retraités et les fonctionnaires, mais qui se sont assez vite adaptés et réadaptés.

Est-ce que vous voyez la conséquence de la dévaluation par exemple sur un rentier? Imaginez un homme achetant,environ en1910, ou 1912, ou 1913, une unité de 3 %, de 3 francs de rente. Cet homme, pour avoir 3 frs de rente, ira chez le percepteur, et fera tinter sur la plaque de cuivre du guichet 10 pièces de 10 francs en or, 10 demi-louis pour avoir 3 francs de rente. Aujourd'hui, qu'est-ce que vaut le titre qu'il a acheté? Si on lui en offre 1 demi-louis, il abandonne volontiers pour toujours les 9 autres. Pourquoi? Parce que le demi-louis vaut sur le marché de l'or 103 francs, attendu qu'un louis vaut 206 francs, tandis que le titre qu'il a ne vaut que 68 francs. Par conséquent, si on voulait l'acheter, on donnerait un seul des 10 demi-louis, qui ont été versés, et il faudrait 32 ou 35 francs en monnaie. Voilà la dévaluation.

Lorsque le rentier d'avant la guerre a ainsi acheté un titre de 3 %, l'Etat, pour le payer, aurait dû lui donner, s'il avait payé en nature et par exemple en paquets de tabac, 6 paquets de tabac de 50 grammes, 6 fois 10 sous. Aujourd'hui, il paie ces 3 francs avec un seul paquet de tabac de 40 grammes!

Par conséquent, avec la dévaluation, c'est bien le rentier qui paie, c'est le porteur de titre à revenu fixe, etc. Nous ne disons pas que le porteur de titre à revenu variable ne soit pas atteint par la dévaluation, parce qu'avant la guerre, par exemple,

Source : BIU Cujas

un titre de la Banque de France représentait un kilog d'or et qu'aujourd'hui il n'en représente pas 200 grammes. Par conséquent, tous les titres ont été affectés, mais principalement les titres à revenu fixe.

Au contraire, si l'on fait la déflation, ce sont les travailleurs, les ouvriers qui en pâtiront. Mais il ne faut pas croire que seule la déflation impose, comme on le dit, la grande pénitence, parce que si vous ne faites pas la déflation, il faut faire la fiscalité, il faut faire des impôts: avec les impôts la vie augmente pour tous, alors on achète moins, d'où chômage, diminution de la production, malaise général, etc..

La technique est au service de la politique avec droit de remontrance

Voilà les relations de la politique et de la technique. Cependant la technique, comme nous allons l'indiquer tout à l'heure, sera appelée quelquefois à réviser les inventions de la politique. Par exemple, invention politique: il n'y a qu'à prendre l'argent des 200 familles, des 2.000 si l'on veut. C'est ça la politique. Puis la technique vient: Si je prends l'argent des 200 familles, voilà ce que j'aurai, c'est à-dire de l'argent de quoi faire marcher l'Etat pendan six mois, puis après il n'y aura plus rien et nous aurons détruit la matière imposable. Voilà ce que dit l technique.

En France, M.Siegfried a répandu cette observation : Le coeur est à gauche et le porte-monnaie est à droite. Ce qui explique certaines fluctuations de notre politique: un grand élan de générosité à gauche puis on s'aperçoit que ce que l'on a dans son tiroir, dans son portefeuille est en train de se vider de sa substance, alors la politique de l'épargnant arrive pour assommer la politique du citoyen, et pendant un certain temps nous avons la politique de l'épargnant; on oublie les périls par lesquels on est passé, et l' on revient à la politique généreuse du citoyen.

Ce qui est certain c'est qu'un effort, qui serai fait dans le seul domaine de la technique financière, sans se préoccuper de la politique serait nécessairement voué à l'insuccès. Les choses sont solidaires.

Voilà, par exemple, le 31 Octobre 1907, la décla ration du parti radical-socialiste à Lille: "Seule une politique de prudence et de sagesse peut nous préserver des aventures. Le problème financier est d'ailleurs étroitement lié au programme économique; à une production accrue correspondront une demande et une consommation plus abondantes; lorsque les échanges commerciaux deviennent plus fréquents, la balance du commerce extérieur tend vers l'équilibre, l'argent circule davantage

Source : BIU Cujas

et toute la vie financière de la nation s'en trouve améliorée". Par conséquent à la base, la politique, et tout le reste s'en suit. Voilà l'aspect politique du problème des finances publiques.

Aspect économique du problème des finances publiques

Second aspect: l'aspect économique. Il n'y a pas de bonne économie sans bonnes finances, et il n'y a pas de bonnes finances sans bonne économie. Si l'équilibre budgétaire n'est pas assuré, si l'Etat emprunte à jet continu, il y a dans le pays une inquiétude, de cette inquiétude naît naturellement une paralysie de l'initiative, si l'initiative est paralysée il n'y a plus d'activité et donc les impôts qui frappent l'activité se trouvent diminués dans leur rendement.

D'autre part, le déséquilibre budgétaire menace la stabilité monétaire, et il n'y a pas d'affaires possibles, à moins de la petite affaire au comptant, dans un régime d'instabilité monétaire. Si un marchand vend 12 paires de draps à un prix déterminé, payable dans un mois, mais qu'il soit menacé d'être payé à ce moment-là avec la somme nominale, qui a été promise, mais qu'avec cette somme nominale, il ne puisse plus racheter qu'une paire de draps pour remettre dans son stock, il ne vend pas. Ce sont les problèmes dans lesquels nous nous débattons aujourd'hui, on ne peut pas vendre à six mois, on ne peut pas vendre à un an, on ne peut pas vendre à trois mois, c'est à peine si on vend à 15 jours, ou bien on s'engage à fournir avec toutes sortes d'échelles mobiles et d'adaptations au coût de la vie. Si les affaires ne marchent pas, rien ne rentre au trésor, si nous considérons la taxe à la production et qu'il n'y ait pas de production, rien ne rentre; si nous instituons un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et qu'il n'y ait pas de bénéfices industriels et commerciaux, rien ne rentre dans les coffres de l'Etat.

L'économique et le financier doivent marcher de pair.

Il faut faire marcher de pair l'économique et le financier et c'est là qu'apparaissent certaines erreurs de ces derniers mois. Notamment, à un moment, nous avons eu un ministère de l'Economie Nationale, confié à un titulaire, M.Spinasse, et ensuite un ministère des Finances, qui était confié à un titulaire M. Vincent Auriol. A ce moment-là, ils faisaient à peu près la même politique, mais tout de même celui qui détient le portefeuille des Finances s'aperçoit immédiatement, par une répercussion presque brutale, des erreurs qui sont commises par le directeur de l'économie. Aussi, lorsque ce ministère a été remplacé par un autre, le nouveau titulaire du ministère des finances, M.Georges Bonnet a exigé d'avoir sous ses ordres les services de l'Economie nationale, et tous ces bureaucrates nouveaux

Source : BIU Cujas

qui avaient été créés boulevard Saint-Germain, ont été immédiatement transportés à la rue de Rivoli, où ils sont encore.

Voyez la préoccupation actuelle, exprimée par une quantité de déclarations et de discours du titulaire du Ministère des Finances, M. Marchandeau: il veut ranimer la production, c'est-à-dire l'activité économique du pays. Pour cela, de quel moyen dispose-t-il, comme ministre des finances? Du dégrèvement, c'est-à-dire de l'allègement des impôts. Mais il ne peut pas faire, à l'heure actuelle, d'allègement des impôts sans creuser immédiatement dans le budget un trou qu'il faudra bien combler. Alors, il a imaginé de promettre un dégrèvement d'impôt sur l'augmentation de la production et des bénéfices: si l'année dernière, on produisait 100 - 100 paires de draps, 100 barrières, tout ce que l'on voudra, - et que cette année on produise 150, on ne paira pas d'impôt sur les 50 en plus.

Voilà l'excellente pensée, nous allions dire l'excellente intention du Ministre des Finances. On dit: excellente intention, parce qu'il ne suffit pas de dire: "Vous ne paierez pas sur l'augmentation des bénéfices", à des entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices, or celles-ci sont extrêmement nombreuses au cours de ces dernières années.

Puis, c'est sur cette question, qu' apparait la nécessité d'une action d'ensemble, à la fois sur la politique, sur le social et sur le financier. Le ministre des finances a l'excellente intention d'alléger la charge de la production en diminuant ses impôts - intention d'ailleurs mesurée au compte-gouttes, - mais en même temps , au point de vue social, la production est accablée par les diverses mesures, qui sont prises dans l'esprit de généreuse démocratie que l'on devine. Les résultats sont un allégement fiscal hypothétique, supplément social malheureusement trop certain. Dans ces conditions, la machine cesse de tourner.

Donc, aspect politique, aspect économique, aspect technique. Une fois que le politique a pris une décision de principe, il faut organiser pratiquement cette décision, il faut la faire vivre, il faut la faire passer dans les réalités. On a voté le principe de la progression, il faudra une bonne progression, un bon impôt sur le commerce, qui rapporte sans grever le commerce. Est-ce qu'on aura une taxe à la production, par exemple, c'est-à-dire est-ce qu'on demandera 6 % comme on le fait aujourd'hui à l'industriel, au moment où l'objet est fabriqué? Ou bien est-ce qu'on

Source : BIU Cujas

demandera un léger impôt sur le chiffre d'affaires à chaque étape de la circulation de la marchandise? Voilà des questions techniques. La question est très importante, elle sert à contrôler les inventions de la politique.

L'importance de la technique

Par exemple, court à l'heure présente, un slogan: le contrôle des changes, et nous voyons affiché sur les murs, écrit dans les journaux, affirmé dans une infinité de circonstances: "avec l'argent que nous procurera le contrôle des changes, nous ferons la retraite des vieux." Nous n'avons pas encore compris comment le contrôle des changes allait faire affluer l'argent dans les caisses de l'Etat. On empêche de faire du commerce international, on fait de l'autarcie mais cela n'amène aucunement de l'argent dans la caisse de l'Etat. Donc, la technique c'est le grand service de désarticulation des slogans dans le domaine politique.

Elle est importante, mais il ne faut pas exagérer cette importance. La technique ne peut rien, absolument rien sans la politique. Un redressement financier tenté sans un redressement politique correspondant, c'est une chimère absolument irréalisable. Au cours de ces dernières semaines, nous avons eu une technique parfaite, la trésorerie a été assainie, on a échelonné les appels à l'emprunt, on a fait l'équilibre budgétaire (sur le papier, c'est déjà quelque chose), on a créé des ressources, c'est-à-dire des impôts nouveaux, on a comprimé quelques vagues dépenses -(pour en faire d'autres), mais enfin toutes les charges techniques ont été revues, nettoyées, redressées. Mais cet effort technique, à lui seul, est insuffisant, s'il n'y a pas dans le pays un gros effort de sagesse, de travail, de prudence, d'ordre. Or, travail, sagesse, prudence, ordre, c'est du psychologue, donc c'est du politique.

Pour que les finances soient en ordre, pour que les impôts rentrent, il faut un certain climat de paix sociale, essentiellement créé par la politique. Tout le monde a le devoir de vouloir que les hommes de la marine marchande jouissent d'un confort nécessaire et d'un salaire suffisant. Mais il ne faut pas que, chaque départ d'un transatlantique, quand les touristes étrangers sont déjà installés dans leurs cabines et qu'on va retirer la passerelle , soit l'occasion d'une grève de la part du personnel. Il ne faut pas non plus au moment le plus brillant de la saison, qu'éclatent la grève des valets de chambre et des cuisiniers. Autrement, l'industrie des transports, le tourisme d'un pays sont ruinés. Les impôts attendus de ces branches d'activité ne rentrent plus. Les étrangers

Source : BIU Cujas

n'apportent plus leurs devises, le franc devient mauvais etc..

La législation financière

En 4ème lieu, il y a un aspect juridique, qui serait à proprement parler la législation financière, ce serait la connaissance, ce serait le commentaire, ce serait l'explication de la loi faite, de la loi en vigueur, de la loi promulguée, ce serait la recherche de la juste interprétation des textes, même injustes, pour en faire l'application à un cas déterminé. L'aspect juridique c'est le domaine par excellence du contrôleur des contributions directes, du receveur des douanes, du receveur de l'enregistrement.

Exemples de législation fiscale.

Cette législation fiscale, nous ne voulons pas en diminuer l'intérêt, ni l'importance. Il y a sur la législation fiscale une jurisprudence extrêmement abondante, des juridictions les plus diverses et notamment du Conseil d'Etat. Il faut savoir - car nous n'aurons pas le temps de faire un cours de législation fiscale - il faut tout de même savoir que ce domaine existe. Voici, si l'on veut, quelques exemples :

Nous avons un impôt sur la propriété bâtie, mais qu'est-ce que c'est qu'une propriété bâtie? Sur ce point, foisonne toute une jurisprudence. Est-ce qu'un kiosque est une propriété bâtie? La jurisprudence a hésité. On a dit: Si c'est fixé au sol, c'est une propriété bâtie, qui devra l'impôt; mais si c'est seulement posé, l'impôt n'est pas dû.

Alors, s'est posée une question si importante qu'elle vient d'être tranchée par la loi de finances: vous avez un bidon d'essence de 5 litres, vous le posez sur le trottoir, vous ne devez rien, ce n'est pas une propriété bâtie. Le bidon est de 10, vous le posez, ce n'est pas bâti; il est de 50 litres, vous le posez, ce n'est pas encore une propriété bâtie; il est de 100 litres, c'est toujours un meuble. Mais vous avez un réservoir de 50.000 litres, distributeur d'essence. On dit: "Il y a une plate-forme de ciment, puis sur ce ciment j'ai placé mon réservoir de 50.000 litres, je ne vous dois rien"!. La loi de finance vient de dire: Quoique non accroché au sol, un grand réservoir d'essence est au point de vue fiscal, une propriété bâtie.

Quels sont les amortissements qu'un contribuable a le droit de déduire pour le calcul de son bénéfice imposable à la cédule des bénéfices industriels et commerciaux? C'est une question délicate et souvent posée.

Voilà un autre exemple, emprunté aussi à la jurisprudence la plus récente.Si vous avez un appareil de T.S.F. pour vous tout seul, dans votre salon: 50 frs. Si vous l'avez dans une salle d'auditions publiques,par exemple, dans un café: 100 francs. D'ingénieux bistrots

Source : BIU Cujas

ont imaginé de placer leur T.S.F. dans leur salle à manger, dans l'arrière-boutique, et de laisser la porte ouverte, de sorte que les flots d'harmonie se déversaient quand même sur les consommateurs. Alors procès, discussion. Evidemment, le fisc a toujours raison, parce que quand le fisc ne gagne pas un procès de ce genre, il met une petite ligne dans la prochaine loi de finances; celui qui s'est révolté contre le fisc finit toujours par avoir tort.

Le domaine par excellence de la législation fiscale, c'est le domaine des droits d'enregistrement. Ici questions infiniment complexes, subtiles. Voilà, par exemple, la taxe sur la première mutation. En I927, M. Poincaré, pour se créer des ressources, a créé une taxe exceptionnelle sur la première vente, qui aurait lieu après la loi; par exemple, un immeuble acheté maintenant, s'il n'y a pas eu de mutation depuis I927 doit la première mutation. Mais pas de taxe de première mutation sur les ventes de biens de mineurs, des ventes dans la forme des ventes de biens de mineurs. Quelle est la signification de cette exception ? Est-ce que si le mineur, après cette loi, procède à une nouvelle aliénation, cette nouvelle aliénation sera frappée de la taxe de première mutation? Ici intervient une théorie ingénieuse de l'enregistrement : Exception vaut paiement. Vous avez été exempté en votre qualité de mineur de la taxe de première mutation sur les ventes de biens de mineurs, vous devez donc être considéré comme l'ayant payée et vous ne la devez pas si vous revendez.

Autre exemple : les célibataires et les gens mariés sans enfant, doivent une surtaxe sur l'impôt sur le revenu. Or, il y avait un malheureux ménage, qui avait voulu avoir des enfants et il avait eu cinq enfants morts-nés. Ces pauvres gens se sont tournés vers l'administration des contributions directes et ont dit : Nous avons fait tout ce que nous avons pu pour faire notre devoir à l'égard de la repopulation. Et cependant le Conseil d'Etat les a condamnés à la surtaxe, comme s'ils n'avaient jamais eu d'enfant.

Alors même d'ailleurs qu'il n'y a aucune difficulté d'interprétation, la connaissance de la législation fiscale positive ne peut être acquise qu'au prix de longs et laborieux efforts. Il y a cent impôts, et chacun est soumis à une réglementation compliquée. Voici par exemple, quel étant en I937 (avant la réforme de la taxe sur le chiffre d'affaires) le statut

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

fiscal de la tomate : en fruit, taxe de 2%; en sauce, mais dans des récipients à fermeture non hermétique, 2%; si la sauce est en récipient hermétique, 4,60%; mais si la sauce en récipient libre ou en boite soudée est fortement épicée, elle subit la taxe sur les épices de 6%.... Peu d'hommes, dans une génération peuvent connaître, et se diriger dans ce maquis. Nous ne suivrons que les sommets.

Chapitre II

LE MINISTRE DES FINANCES .

C'est le personnage central de notre matière et celui dont les attributions définissent, en somme, le domaine que nous devons parcourir.

Le ministère des finances absorbe, à lui tout seul, près de la moitié des dépenses totales de l'Etat, et ici, il faut procéder à quelques définitions.

Il y a un budget ; pour ce budget il y a un rapporteur général, que l'on appelle le rapporteur général du budget, et ensuite il y a un rapporteur spécial pour chaque ministère.

Section I

Enormité apparente du budget des finances .

Le budget du ministère des finances (40% du budget total).

Le budget du ministère des finances s'appelle couramment le budget des finances, ce qui donne lieu évidemment à des confusions : le budget des finances veut dire : le budget du ministère des finances. Le budget du ministère des finances a été rapporté cette année par M. Fabien Albertin. Un rapport sur ce budget est un véritable volume. Rien qu'à voir ce volume, on voit qu'il n'est pas l'oeuvre du rapporteur, ce n'est pas le rapporteur qui apprécie à 25 centimes près, combien il faut d'huissiers du ministère des finances, et quelles indemnités doivent leur être allouées.

Les rapports sont préparés par les services eux-mêmes, et le rapporteur l'avalise. Evidemment, le rapporteur a un droit de regard; il peut ajouter une introduction ingénieuse, une conclusion hardie, et des observations pertinentes, mais le fond, c'est ce que lui ont fourni les services.

Il est arrivé d'ailleurs une aventure fâcheuse à deux rapporteurs, qui n'étaient pas des rapporteurs

Source : BIU Cujas

des finances: ils avaient eu l'imprudence de ne pas lire le rapport qui portait leur signature ! C'est d'ailleurs déjà un travail formidable de lire ce rapport; première observation. Deuxième observation : est-ce que tous les députés ont le temps de lire une quarantaine de budgets pour chaque ministère, sans compter les documents officiels, les livres bleus, qui représentent des kilogs et des kilogs de papier !

La loi de finances.

Précisons maintenant la terminologie. On distingue, dans le langage courant, le budget et la loi de finances.

Le budget c'est l'ensemble des prévisions de dépenses pour les divers ministères.

La loi de finances, c'est la loi qui autorise les recettes afin de faire face à ces dépenses.

Antériorité du vote des dépenses.

Normalement, depuis la Restauration, c'est-à-dire le retour sur le trône des deux frères de Louis XVI, Louis XVIII et Charles X, de I8I4 à I830, on vote d'abord les dépenses, et ensuite les recettes pour le motif que les sommes que l'on exige des citoyens n'ont leur justification que dans la légitimité des dépenses que l'on entend faire. Par conséquent, il faut d'abord voter les dépenses, afin de légitimer les recettes. C'est une règle que nous aurons à examiner et à approfondir.

Voici ce que signifie cette antériorité du vote des dépenses : on ne peut rien demander aux citoyens qui ne soit légitime, par conséquent, il faut d'abord constater la légitimité des dépenses, ensuite : loi de finances, on va voter les recettes pour faire face à ces dépenses.

Il y a eu tout de même, au cours de ces dernières années, une exception dans un cas concret pour lequel nous aurons à donner des explications.

Chiffre actuel du "Budget des finances" :23 milliards. Qu'est-ce qu'un milliard?

Le budget du ministère des finances représente pour l'année I938, 23.000.I32.847 francs et 7 centimes I/2. Il faudrait faire une leçon sur la définition du milliard : Qu'est-ce qu'un milliard ? C'est mille millions. Aux environs de I828, le budget de la France dépassa un milliard; l'opposition considéra alors que le ministère était entre les mains d'aliénés; on avait crevé tous les plafonds, on allait aux abîmes,etc... et le général Foy, qui était un libéral, très populaire , dit : " Savez-vous ce que c'est qu'un milliard ? " et il ajoutait :" Il n'y a pas eu un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus-Christ". Donc,si un homme, depuis la naissance de Jésus-Christ, avait jeté un franc, dans une caisse, chaque minute, en I828, il n'y aurait pas eu un milliard. C'est exact, le milliard de minutes a été atteint aux environs du I0 juillet I9I0, vers le

Source : BIU Cujas

milieu de la journée.

Voilà donc un milliard. Nous pourrions dire également : Si nous mettions des billets de I.000 francs les uns sur les autres, ce serait plus haut que la Tour Eiffel; ou bien en les mettant tout le long de la route, la bande arriverait à Marseille. C'est quelque chose de considérable.

23 milliards pour le seul ministère des finances: comment cela se fait-il? C'est parce que sont inscrits au ministère des finances les crédits nécessaires pour le service de la dette publique inscrite, pour le service de la dette viagère et aussi les dépenses nécessaires pour le fonctionnement des pouvoirs publics.

Dette publique: I4 milliards.

D'abord, et ceci est assez normal, sont inscrits au ministère des finances les crédits nécessaires pour le service de la dette publique. Il y a la dette publique inscrite, les rentes sur l'Etat, la dette perpétuelle, et pour le service de cette dette inscrite sont prévus au ministère des finances I3.624.586.962 francs . Par conséquent, en chiffres ronds, I4 milliards chaque année. Nous pouvons tout de même, quoique ce ne soit pas absolument conforme à un plan logique de ce cours, mettre au seuil de cet enseignement ce chiffre annuel de I4 milliards, pour assurer le service de la dette publique. Alors imaginez tout de suite : Ajoutez une douzaine de milliards pour la défense nationale, cela fait 26, et sur ce qui reste, les économies, les " compressions"sont extrêmement difficiles.

Dette viagère 6 milliards.

Pour la dette viagère - ici ce sont les pensions aux divers titres servies aux citoyens - c'est également un point sur lequel nous aurons à revenir : il y a un phénomène fâcheux, qui n'est pas spécial à la France, qui s'étend au monde entier, c'est l'hypertrophie de la dette viagère : les citoyens ont la manie de la rente, ils veulent avoir une rente; dans un village on se distingue quand on n'a pas de pension ; -dette viagère : 5.920.I44.994 francs, c'est-à-dire I4 et 6, 20 milliards pour le passé, avant de faire fonctionner les services publics; avant de mettre un caillou sur une route, il faut que nous payions 20 milliards pour des services passés. C'est là un des motifs de la difficulté de la situation actuelle, à l'heure présente, où se pose d'une façon très aigüe, au point de vue politique, la question de la " retraite des vieux". Par conséquent, 20 milliards et nous pouvons ajouter, comme on dit aux ventes aux enchères: et ce n'est pas fini.

Dépenses pour les pouvoirs publics. Traitement insuffi-

Egalement au ministère des finances sont inscrites les dépenses pour les pouvoirs publics. Il faut bien que cette dépense soit inscrite quelque part. Elle

Source : BIU Cujas

sant du Président de la République

pourrait être inscrite à la présidence du Conseil ou à l'Intérieur. En fait, elle y est (P. I40 du rapport Albertin) Troisième partie, Pouvoirs Publics, ch.69, dotation du président de la République : I.800.000frs; ch.70 ; frais de maison du président de la République, 900.000 frs, ch. 7; frais de voyage, de déplacement et de représentation du président de la République : 900.000frs; le total est de 3.600.000 frs. Avant toute dévaluation, en I9I4, le président de la République avait I.200.000 frs; dotation 600.000 Frs; frais de maison, 300.000 frs, frais de représentation,300.000 frs. Par conséquent, s'il était au coefficient 5,5 que se sont appliqués les députés, il devrait avoir 6 millions. De sorte que le président de la République est certainement dans l'obligation de restreindre son train de vie, et notamment, il ne reçoit plus dans les garden parties, comme il le faisait autrefois, il est gêné. D'autant mieux que sur les I.800.000 frs de son traitement, il doit payer l'impôt cédulaire et l'impôt global sur le revenu; les frais de maison et les frais de représentation servent à l'entretien du palais et à la rémunération d'un très nombreux personnel. Le président de la République n'est pas traité comme devrait l'être le chef d'un grand Etat.

Dépenses du Sénat et de la Chambre.

Chapitre 72 : Dépenses administratives du Sénat et indemnités des sénateurs : 48 millions; dépenses administratives de la chambre des députés et indemnités des députés : 9I.500.000 frs. Il y a une augmentation qui a été consentie, dans ce budget de I938, sur ces deux chapitres et elle est justifiée dans le rapport de M. Fabien Albertin par les considérations suivantes, qui semblent un modèle du genre : " Les augmentations demandées au titre des deux chapitres ci-dessus ont pour but l'ajustement des crédits avec les besoins réels et permanents, notamment l'exécution de travaux qui se sont avérés indispensables".

Dépenses propres du ministère des finances.

Quant au budget des finances lui-même, il commence seulement avec la 4ème partie : Personnel 2.488.598.440 Frs; Matériel : 499.I80.480 frs ; ce sont des chiffres considérables, mais qui tout de même sont singulièrement inférieurs au chiffre de 23 milliards qui nous est apparu au premier abord.

Source : BIU Cujas

Section II

Principes de l'organisation de l'administration des finances.

L'organisation de l'administration financière est d'une grande complexité; on va se borner à développer le schéma suivant : I°- le ministre; 2°- les collaborateurs immédiats du ministre; 3°- les services; 4°- les régies; 5°- les administrations industrielles; 6°- les établissements rattachés au ministère des finances, et notamment ceux-ci : a) la Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation des tabacs et des allumettes et d'amortissement de la dette publique (c'est son titre);b) la Caisse des dépôts et consignations; c) la Banque de France; d) la Cour des Comptes.

Il est difficile de comprendre quelque chose à nos finances sans ces notions préalables.

§ I er - Le ministre des finances.

En France, Ministre des Finances.

Ce titre : ministre des finances, a été pris pour la première fois dans notre histoire par Necker, le 29 Juillet I789. Nous n'avons pas l'intention de faire ici de la législation comparée, mais il faut bien savoir que le personnage qui, en Angleterre, correspond à notre ministre des finances s'appelle le Chancelier de l'Echiquier.

En Angleterre, Chancelier de l'Echiquier : Origines de ce titre.

D'où vient ce titre ? La question reste nuageuse. Il y avait autrefois, dans l'ancienne Normandie, une cour financière qu' l'on appelait la cour de l'échiquier, parce que, disait-on, la salle où elle siégeait était dallée de marbre noir et blanc et que par conséquent ce parquet avait l'air d'un gigantesque échiquier. On dit en Angleterre que ce nom vient de ce qu'il y avait à l'administration des finances une espèce de meuble, avec des bois de différentes couleurs, sur lesquels on classait tous les billets, les pièces, etc, et que cela avait l'air d'un échiquier.

Tout cela n'a pas beaucoup d'importance. A l'heure actuelle, c'est M. Chamberlain qui est Chancelier de l'Echiquier. C'est un personnage considérable en Angleterre, plus peut-être que le ministre des finances en France, mais il ne faut pas exagérer, car la situation respective des personnages gouvernementaux dépend beaucoup des temps et des circonstances. Toutefois le Chancelier de l'Echiquier anglais jouit en Angleterre

Source : BIU Cujas

Situation prépondérante du Chancelier de l'Echiquier.

d'une autorité personnelle beaucoup plus considérable que notre ministre des finances.

Cette différence apparaît notamment par le fait qu'en France le budget est fait par une collaboration de tous les ministres, est arrêté en conseil des ministres, tandis qu'en Angleterre le budget est préparé dans le secret le plus absolu par le Chancelier de l'Echiquier en personne. Le Chancelier de l'Echiquier est dans son petit hôtel ministériel à préparer son travail; à quelque distance il y a les services dits de la trésorerie; il y a des couloirs qui conduisent de la trésorerie à l'hôtel du ministère des finances, à l'Echiquier, et ces couloirs portent ce nom courant en Angleterre : le " corridor des secrets", parce que tout se fait là en secret. Le Chancelier de l'Echiquier prépare tout seul le budget speech, c'est-à-dire le discours par lequel il va véritablement révéler à la Chambre des communes quels sont les projets financiers pour l'année. M. Snowden avait été tellement préoccupé du secret que pour rédiger son budget et son discours de budget, il s'était retiré à la campagne et l'avait fait taper à la dactylographie par Mme Snowden.

Le " Budget speech" prononcé le " budget day".

Le jour du budget (budget day) la Chambre des Communes est réunie. Les gens de la cité, les banques sont dans les tribunes, les ambassadeurs sont à la tribune diplomatique, mais il paraît que ce n'est pas la Chambre des communes, que c'est seulement le Comité de la chambre entière. On s'en aperçoit par ce fait que la masse d'argent qui représente la puissance de la chambre des communes, au lieu d'être posée sur la table du speaker, est posée par dessous, et que d'autre part la Chambre n'est pas présidée par le speaker, c'est-à-dire par le président de la Chambre, mais par le chairman, c'est-à-dire par l'homme du fauteuil; mais la différence n'apparaît pas aux non prévenus.

Le Chancelier de l'Echiquier arrive, portant à la main une petite serviette de maroquin rouge. Cette serviette de maroquin rouge ne lui appartient pas, c'est du mobilier national, mais il faut qu'il arrive avec cette petite serviette. Il l'ouvre, en tire son discours du budget et alors les députés et le gouvernement apprennent le projet de budget, c'est une révélation, et sur le champ la Chambre des communes approuve toute une série de mesures dites mesures de cadenas. Par exemple, il va augmenter les droits sur les essences, s'il le dit on va spéculer sur les essences de façon à en acheter avant qu'elles aient à payer le droit. Pas du tout : la Chambre vote sur le champ. Trop tard! le droit est voté.

Quand les députés ont voté sur le champ ces

Source : BIU Cujas

mesures dites de cadenas, ils se répandent quelques moments dans les couloirs, puis reviennent, et là commence la discussion du budget, immédiatement et sans rapporteur, sans examen par des commissions, sans rapport général du budget, sans rapport particulier sur chaque ministère.

Voilà le système anglais. C'est un peu le système du " oui ou non". Par conséquent, véritablement le Chancelier de l'Echiquier paraît jouir en Angleterre d'une situation supérieure à celle du ministre des finances en France.

Importance du ministre des Finances.

Le ministre des finances est évidemment un personnage extrêmement important. Toute la force d'un pays dépend de l'Etat de ses finances. Si on n'a pas de finances, on n'a pas d'armement, pas de rayonnement extérieur et par conséquent celui qui assure la prospérité financière d'un pays assure en même temps sa force et sa grandeur, et c'est là le rôle du ministre des finances.

Seulement, à l'inverse, les finances dépendent d'une quantité d'éléments qui ne sont pas des éléments techniques. L'état financier d'un pays dépend de son état économique, de son industrie, de son activité commerciale et industrielle, de son commerce extérieur par conséquent en général de son économie, et l'économie, en général, dépend d'une certaine politique.

Par conséquent il faudrait ou bien que le ministre des finances soit en complet accord avec son gouvernement, avec le président du conseil, ou que le ministre des finances soit véritablement le chef du gouvernement, ce qui lui est arrivé assez rarement au cours de notre histoire.

Deux solutions un seul portefeuille ou deux : finances et budget.

Qui est titulaire de ce portefeuille des finances ? Nous avons eu à ce sujet des solutions différentes : ou bien il n'y a qu'un seul titulaire : Necker Georges Bonnet, Marchandeau; ou bien le titre est partagé, nous avons par exemple un ministre du budget et un ministre des finances. Le ministre du budget est chargé de la préparation du budget et de la direction des administrations fiscales, c'est-à-dire de celles qui font rentrer les impôts. Le ministre des finances à la haute main sur la trésorerie.

La trésorerie

La trésorerie, c'est ce service essentiel qui fait qur l'Etat a toujours les fonds voulus au moment voulu, c'est la trésorerie dans le temps, et à l'endroit voulu c'est la trésorerie dans l'espace. Ce n'est pas une oeuvre facile et on ne peut y faire face avec la seule rentrée des impôts. Placez-vous au mois de Janvier d'une année : les impôts ne sont pas rentrés, les rôles ne sont même pas encore mis en recouvrement, et cependant

Source : BIU Cujas

il faut payer tous les fonctionnaires des services publics; nous sommes à un moment que l'on appelle couramment dans la langue fiscale la période des "basses eaux du trésor". Il y a des services qui sont chargés de procurer à l'Etat l'argent nécessaire, au jour le jour, pour faire face aux dépenses nécessaires : c'est la trésorerie et la trésorerie est représentée principalement au ministère des finances par un service que l'on appelle " Mouvement général des fonds".

Les périodes de dualisme.

Il y a eu un ministre du budget et un ministre des finances à plusieurs reprises, notamment dans le 4ème ministère Painlevé au mois de novembre : présidence du conseil et trésor : Painlevé ; Budget: Bonnet. Nous avons eu un ministère où M. Germain-Martin avait le budget et M. Paul Raynaud les finances. Sous le Premier Empire, Gaudin, duc de Gaëte, était ministre des finances, du II Novembre I799 au 3 Avril I8I4, pendant tout l'Empire; c'était le régime de la stabilité. Barbé-Marbois : 27 septembre I80I à I806, et surtout de I806 à la fin de l'Empire, Mollien ministre du Trésor. Par conséquent, c'est l'Empire qui, pendant toute sa durée, nous a donné l'exemple de la division du ministère des finances en deux portefeuilles.

Nous avons eu bien d'autres applications: dans le ministère Laval (26 Janvier I93I) Flandin aux finances, Pietri au budget ; 3ème ministère Tardieu : Flandin s'intitule ministre des finances et du budget; dans le ministère Steeg, 20 décembre I930: Finances Germain-Martin, Budget : Palmade. Le I0 Mars I938, 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. Il n'y a pas lieu de croire à la fécondité d'une collaboration entre un ministre titulaire et un ministre d'Etat.

La division reparaît dans le second ministère Blum de Mars I938. 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,

Source : BIU Cujas

du calme, du sang froid et le souci constant de lier les problèmes financiers et monétaires à l'ensemble de la politique nationale de la France. Par conséquent liaison du financier et de l'économique, et 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. Mais enfin, sans ministère d'union nationale, on peut tout de même faire une politique d'union nationale.

Les relations entre le ministre des finances et le président du Conseil.

Il y a aussi cette question des relations entre le ministre des finances et le président du Conseil. Le ministre des finances voit réalisées sous ses yeux les conséquences de la politique générale du gouvernement, et le ministre des finances, faisant de la technique, peut voir par conséquent à tout moment ces édifices techniques laborieusement élevés, crouler sous les effets de la politique générale du gouvernement.

Par conséquent, il faut ou 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 que le président du conseil prenne le ministère des finances. Or, au cours de ces dernières années, il y a eu 104 ministères; il n'y a eu que trois ministres des finances qui ont été en même temps président du conseil : Rouvier, Poincaré, Caillaux.

Maintenant, aujourd'hui, nous avons un président du conseil qui est ministre du trésor, qui a expliqué cette situation par la déclaration suivante : " En constituant le ministère, j'ai décidé de prendre le portefeuille 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, bien 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. Edouard Herriot avait demandé à M. Poincaré s'il voulait collaborer, M.Poincaré avait dit : Oui, à condition que je 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

Les inconvénients du dualisme.

Le professeur est pour sa part, opposé à cette multiplication des titulaires, qui ne fait que créer des motifs de division entre les personnages qui portent les divers titres ministériels. Par exemple voilà un ministre des finances et un ministre du budget : quel est le premier ? Quel est celui qui dispose du plus beau cabinet? Quel est celui qui pour lui et sa famille, dispose des salons?. Il y a peu d'amitiés qui puissent résister à une pareille collaboration. Mais il y a des moments où l'on a besoin de multiplier les titres, où l'on fait de l'inflation de portefeuilles. (peut-être moins dangereuse que l'inflation de billets de banque).

Le sous-secrétariat d'Etat. Son inutilité.

Une institution détestable également, c'est celle du sous-secrétariat d'Etat. Il y a eu à plusieurs reprises, un sous-secrétariat d'Etat au ministère des finances : pourquoi faire ? Quelquefois, pour faire plaisir à quelqu'un. On a distribué tous les portefeuilles possibles, alors on en fabrique une petite moitié pour la donner à quelqu'un . Est-ce à quelqu'un ? Souvent c'est pour satisfaire un groupe dans la poussière desquels se liquéfie la matière parlementaire! Un de ces groupes n'a pas sa part, il va taper à la porte, il n'y a plus de portefeuille, on fabrique un sous-secrétariat d'Etat et on le lui donne.

Il y avait un homme qui avait mauvais caractère, mais on sait la fameuse parole : les hommes qui ont du caractère l'ont en général mauvais. Il s'appelait Lefèvre; il a été ministre de la guerre, il a sa statue à Versailles, c'était un brave et honnête homme. On le nomme sous-secrétaire d'Etat aux finances. Il s'en va à la rue de Rivoli, il s'installe, on lui donne un cabinet, puis rien. Il pouvait se promener avec la cocarde au haut-de-forme de son cocher, parce que c'était avant la guerre et qu'il n'y avait pas d'automobile; il touchait son petit traitement; mais il n'avait rien à faire. Il est parti en faisant claquer la porte, et il a publié dans le journal " Le Journal" : C'est un titre ridicule, je ne veux pas de titre qui ne corresponde à aucune fonction et j'estime que dans l'état des finances publiques il ne faut aucun titre qui ne corresponde à aucune réalité.

Les sous-secrétariats dans le ministère Briand-Caillaux (1927)

Dans le ministère Briand-Caillaux, 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-Juillet 1927). Il y avait un sous-secrétaire d'Etat au budget : M. Piétri et un sous-secrétaire d'Etat au trésor: M. Dubois, mais M. Caillaux était un homme considérable

Source : BIU Cujas

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-secrétaires 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, un peu pâle; il fallait teinter le ministère de rouge : on a mis un sous-secrétaire d'Etat socialiste, le professeur René Brunet, dont la fonction unique était de teinter de rouge le ministère de la rue de Rivoli. Voici quelles étaient ses attributions en vertu du décret du 2 Juillet 1937 : art. Ier : 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-secretaire d'Etat à la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires relevant de ses attributions. Par conséquent le sous-secrétariat d'Etat est une institution essentiellement politique et sur laquelle nous n'avons pas à insister.

Il faut pour être un bon ministre plus de bon sens que de technique.

Il s'agit de savoir quelquefois si le ministre des finances doit être un technicien ou un homme politique. Ici nous trouvons le grande controverse sur la technicité des hommes d'Etat et sur l'aptitude d'un homme à être ministre. Est-ce qu'il faut la spécialité pour être un ministre des finances ? Non, il n'est pas nécessaire d'être percepteur, contrôleur, trésorier payeur général ou inspecteur des finances pour être un bon ministre des finances. La qualité essentielle du ministre des finances, c'est la qualité d'êt homme d'Etat et la qualité essentielle de l'homme d'Et c'est le bon sens.

C'est Descartes qui a lancé ce slogan fameux que le bon sens est la chose du monde la plus répandue. C' est faux. Le bon sens est rare. Mais enfin, s'il faut du bon sens quelque part, c'est surtout au ministère des finances, et si le génie est dangereux quelque par c'est bien au ministère des finances. Il ne faut pas des hommes de génie, parce que les hommes de génie son dangereux. Il ne faut pas croire qu'on fabriquera du pouvoir d'achat, il ne faut pas croire qu'on peut dépenser à l'infini quand on ne peut recevoir que d'une façon finie ; il ne faut pas croire que si un individu gagne péniblement 50.000 francs par an et si vous l'imposez de 60.000 frs, il continuera son commerce pour v

Source : BIU Cujas

donner ses 60.000 Frs.

La qualité essentielle du ministre des finances, c'est le bon sens. Les financiers qui ont réussi étaient ceux qui n'avaient pas de génie. Qui a eu du génie? Le banquier Law, qui a imaginé ce papier qui a ruiné la France. Cambon avec son système des assignats : cela a mené la France à la ruine totale, au Directoire, au Consulat, à l'Empire et à Waterloo par la même occasion.

La Restauration.

Considérons par exemple un des hommes qui ont réalisé une des stabilités les plus admirables de l'histoire, le baron Louis. Nous sommes en 1814, et après 1814, l'affreuse année 1815, l'invasion, la fuite de Napoléon, Waterloo, etc. Nous voyons cela d'un oeil sec, avec le recul du temps, mais il faut penser que les hommes qui vivaient à cette époque croyaient sincèrement que tout était perdu. Il y a des lettres de cette époque, de l'abbé Grégoire, qui indiquent le désespoir le plus complet. Il pensait que jamais la France ne se relèverait d'un pareil écrasement. Le titre 5% était à ce moment-là à 45 francs. C'était d'ailleurs un beau chiffre, parce que, avant le 18 Brumaire, il était à 7 francs : on achetait pour 7 francs un titre de 5 francs de rente.

Puis sont arrivés les deux frères de Louis XVI, Louis XVIII et Charles X, surtout Louis XVIII. Ce n'était pas un génie, c'était tout de même un grand roi, et il a été entouré, par l'effet de quelles circonstances?, on n'en sait rien, ou plutôt se serait trop difficile à expliquer ici, il a été entouré d'hommes venant du fond des campagnes de France, c'étaient des gens de la terre, des hobereaux, avec beaucoup de défauts, beaucoup de prétentions et beaucoup de passions, mais des gens de notre terre, et il y a eu un régime qui a fait que les finances de la France étaient confiées à des gens qui étaient directement intéressés à la gestion des finances : pour être électeur, il fallait payer 300 francs de contributions directes, il y en avait 75.000 dans le pays; pour être éligible, il fallait payer 1.000 francs de contributions directes, et il y en avait 15.000 dans le pays. Alors la France était gérée comme une affaire d'administration, par un conseil d'hommes raisonnables.

Roy, Corvetto et Villèle.

Ces gens-là ont pris le 5% en 1815 à 45 Frs et 10 ans après, le 5% était à 105 frs, au-dessus du pair, et on pouvait convertir. Ces hommes d'Etat de la Restauration, c'étaient ces financiers qui s'appelaient Roy, Corvetto (qui se trouvait Français peut-être par accident, parce que Napoléon avait modifié un peu la frontière de la France). M. de Villèle, un gentilhomme de

Source : BIU Cujas

la campagne toulousaine, officier de l'ancienne marine royale, qui se trouvait aux Iles au moment où la Révolution a éclaté, qui s'est dit que ce n'était pas le moment de rentrer, qui est resté à la Martinique, qui s'y est marié, qui s'y est installé, puis qui est revenu quand les temps sont devenus plus sereins; la Restauration l'a trouvé maire de Toulouse, par la volonté de Napoléon Ier; il devient député; qu'est-ce qu'il sait comme finances ? Rien, absolument rien, il est assidu à son banc à la Chambre, il est assidu à la commission des finances e il est devenu un de nos plus satisfaisants ministres des finances.

Le baron Louis

Mais la figure capitale à cette époque, c'est le baron Louis. C'est un ancien abbé; c'est lui qui a servi la messe à Talleyrand à la fête de la Fédération; puis quand ils se sont retrouvés sous le Directoire, la conversation a été la suivante : Talleyran lui a dit : " Eh bien, l'abbé ! défroqué ? - Et vous? Monseigneur! Défroqué ?" C'était un "défroqué" mais il était un peu spécialiste des finances, en ce sens qu'il avait appartenu à une direction des comptes sou l'ancien régime et que pendant tout l'Empire il avait servi au ministère du Trésor. Par conséquent, ce n'était pas tout à fait un ignorant des finances.

Mais lorsqu'on veut analyser son système financie qu'est-ce qu'on trouve ? Le bon sens le plus plat. Il disait : La première qualité du ministre des finances c'est la férocité. Cela veut dire : le ministre des finances doit savoir dire non. Nous ne voyons pas cett tendance. Le ministre des finances, disait-il, c'est le dogue sur sa caisse; il garde la caisse contre tous les gens qui veulent la piller. En matière d'impôts, il disait: On ne marche bien qu'avec de vieux souliers. C'est-à-dire : il faut garder les vieux impôts. En matière de dette, il disait : Et moi je veux payer la dette.

C'est avec ce bon sens un peu terre à terre qu'il a tout de même sauvé les finances du pays.

Prééminence nécessaire du ministre des finances.

Il serait nécessaire que le ministre des finances ait une prééminence, au moins une prééminence de fait sur les ministres dépensiers, qui leur dise : Avant de décider une grande réforme, voyez si nous avons les moyens d'y faire face. C'est à ce sujet que le baron Louis disait : " La férocité est la première qualité du ministre des finances". Evidemment dans ferocia, il y a la racine qui indique la bête sauvage, mais ferocia aussi, en droit romain, cela veut dire l'indomptable, l'inflexible. Le ministre des finances doit être indomptable et inflexible.

Source : BIU Cujas

e contrôleur es dépenses ngagées.

Il y a d'ailleurs une institution qui correspond, dans une certainemesure, à cette prééminence: dans chaque ministère, il y a un contrôleur des dépenses engagées qui est un représentant direct du ministre des finances. Par exemple, dans le ministère de l'éducation nationale, il y a un fonctionnaire du ministre des finances qui n'est pas nommé par le ministre de l'éducation nationale, mais par le ministre des finances et qui est là pour veiller à ce que le ministre ne dépasse pas les crédits dont il dispose, par conséquent éviter cette chose désastreuse, sur laquelle nous aurons à revenir, des dépassements de crédits.

Il y a autre chose dans les fonctions du contrôleur des dépenses engagées. Chaque mois, un décret décide combien chaque ministère pourra dépenser, parce qu'il faut tenir compte des rentrées du trésor. Le contrôleur des dépenses engagées est là pour dire : "M. Le Ministre, vous avez signé cette ordonnance de paiement, je ne l'approuve pas"; par conséquent le paiement ne sera pas fait. Donc surveillance des ministères dépensiers par le ministère des finances.

Nous allons maintenant, et ceci est assez nécessaire pour comprendre bien des choses, étudier l'organisation du ministère des finances. Voilà le ministre, nous avons vu ses attributions. Il a des collaborateurs immédiats. Quels sont ces collaborateurs ? Il a d'abord auprès de lui, le cabinet.

§ 2 - Le cabinet du ministre.

Le cabinet est une institution qui ne figure ni dans la constitution, ni dans les lois. C'est une organisation officieuse. Imaginez un ministre arrivant dans son bureau; il s'assied; il a devant lui une table (les tables des ministres ne sont jamais encombrées de papiers). Il se dit : " Et maintenant, qu'est-ce que je vais faire ? Comment va-t-il se servir pratiquement des leviers de commande dans ce département ministériel qui lui a été confié?

Organe personnel du ministre qui passe, le cabinet est composé d'un personnel passager.

Il y a, pour faciliter ses rapports avec les services, c'est-à-dire les fonctionnaires stables, les fonctionnaires qui ont un statut, que le ministre ne peut même pas renvoyer, il y a des hommes qu'il prend pour lui servir d'intermédiaires. Ces gens, il peut évidemment les prendre dans les services, il arrive souvent qu'on les y prend, mais aussi il peut les prendre parmi ses amis, parmi les gens dans lesquels il a confiance, et l'ensemble de ces collaborateurs prend le nom de cabinet. (Cf. Le problème de la compétence dans les

Source : BIU Cujas

démocraties, de M. le Professeur Joseph Barthélémy, où il a fait cette constatation qu'il n'y avait pas un seul percepteur de Paris ou du département de la Seine qui ne soit passé dans un cabinet). On a dit que"les cabinet sont des serres chaudes pour élever les dauphins de la démocratie"; il y a eu des lois contre les abus des cabinets, et notamment le syndi lisme des fonctionnaires a commencé par se justifie par une protection contre le favoritisme des cabine De même il y a eu une loi contre les "testaments mi nistériels": avant que le patron s'en aille d'une façon définitive, les collaborateurs dévoués sont l pour dire : " Ne m'oubliez pas". Il y a une loi qui déclare que toutes les nominations faites par un ministre dans les dernières 24 heures de son existe sont nulles. Vous allez tomber; vous ne pouvez pas distribuer!

Un chef de cabinet a su que son ministère alla tomber dans la matinée; il a réussi à se faire nom- mer ministre plénopotentiaire, il a été réveiller l directeur du Journal Officiel vers 4 heures du matin et lui a dit : " Il faut que cette nomination paraî se ce matin; la nomination a paru, le ministère a d né sa démission à IO heures, la nomination avait paru avant que la démission paraîsse au Journal Off ciel le lendemain matin, par conséquent dans les de nières 24 heures, il n'y avait pas eu de nomination

Tout ceci est dit pour qu'on voie l'importance du cabinet. Le favoritisme est devenu difficile à cause de tous ces statuts, de toutes ces règles; le syndicats de fonctionnaires se défendent, mais tout de même il y a encore des avantages à la disposition des ministres.

L'importance du chef de cabinet.

Il arrive que la désignation du chef de cabinet ou du directeur du cabinet - car il y a des titres différents : directeur du cabinet, c'est plus élevé que chef du cabinet, - soit plus importante. Nous in quons encore le fait actuel : le président du conse prenant possession de son ministère du Trésor, a cho comme chef de cabinet M. Georges Boris, qui s'est dé claré parfois partisan du contrôle des charges. Afin de rassurer l'opinion, le président du conseil a fai une déclaration à la presse au sujet de la personnal de son chef de cabinet au Trésor. C'était la premièr fois que pareille déclaration était faite.

Il y a donc au cabinet ces collaborateurs perso nels, qui sont essentiellement temporaires. Ce ne so pas des fonctionnaires ayant une stabilité. Lorsqu'u ministre vous prend dans un cabinet, il ne vous assu pas qu'il vous gardera, ou bien que vous resterez,

Source : BIU Cujas

et en principe le cabinet s'en va en même temps que le titulaire du ministère.

Mais il y a , au cabinet du ministère des Finances, un personnel stable. Il y a des bureaux du cabinet, qui sont composés de fonctionnaires de carrière, ayant un statut de bureau : le bureau du cabinet et des travaux législatifs. C'est ce bureau qui fait les recherches, qui fait les études que lui demande le ministre. Le ministre arrive, il a besoin de faire faire le travail, des recherches, de faire préparer un projet. Le bureau du cabinet et des travaux législatifs lui donnera les éléments du travail ou lui fera même le travail. Il y a une interpellation, le ministre des Finances a besoin de documents : le bureau du cabinet ira chercher, soit dans ses propres archives, soit ailleurs, la documentation nécessaire au ministre.

Il y a ensuite un autre bureau , qui a surtout une importance politique et électorale, on peut le dire, et c'est pour cela que c'est au cabinet : le bureau des débits de tabacs et des recettes buralistes. C'est ce bureau qui prépare ces concessions de bureaux de tabacs. Le monopole du tabac, en effet, se traduit au dernier degré devant le public par des gens qui ne sont pas à proprement parler fonctionnaires, et qui sont chargés de livrer le tabac au public, de recevoir l'argent et qui ont un certain bénéfice sur la vente de chaque paquet de tabac. Seulement, il y a des bureaux de tabacs qui sont d'un très grand rapport, alors on ne les donne pas à une personne, on les donne à IO, à I2 personnes à la fois et il y a un gérant qui sera rémunéré par un prélèvement sur la vente des tabacs. Puis il y a des gens qui sont chez eux et qui, tous les trois mois, recevront une certaine somme sur le produit des bureaux de tabacs.

A qui les bureaux de tabacs ? En général, on peut le dire, à des veuves : veuves d'hommes politiques, veuves de fonctionnaires, surtout, dans le cas où la retraite est insuffisante, veuves chargées d'enfants. Par conséquent, il y a là tout un ensemble de dispositions arbitraires, que l'on a beaucoup critiqué, mais dans l'immense majorité des cas on peut dire que véritablement les bureaux de tabacs vont à certains malheurs décents : à des pauvres honteux . Il y a aussi des bureaux de tabacs pour les mutilés de guerre, pour les veuves de guerre, etc. Il y a des bureaux de tabacs qui rapportent 200, 300 francs ! C'est le ministre qui donne tout cela, c'est la faveur, c'est le côté arbitraire du pouvoir.

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

Donc le cabinet, avec ses deux aspects : personnel et stable, avec ses deux bureaux.

§ 3 - L'Inspection générale des Finances.

Ensuite l'Inspection générale des finances. C'est un grand corps qui est considéré comme étant dans les collaborateurs immédiats du ministre. L'Inspection générale des finances, telle qu'elle existe actuellement a été fondée sous la Monarchie de Juillet, sous Louis-Philippe. C'est un corps d'élite. On entre à l'Inspection des finances par un concours très difficile et c'est même un titre, dans une certaine mesure, de s'y être présenté et de n'avoir pas été battu dans des conditions trop déshonorantes : on a été admissible, on a passé les premières épreuves. Autrefois, on trouvait une place dans les entreprises privées rien qu'avec ce titre de s'être présenté à l'Inspection génér des finances. C'est une grande fonction.

L'Inspection des Finances est un corps d'élite.

L'Inspection générale des finances, composée d'inspecteurs généraux, d'inspecteurs et d'adjoints à l' inspection des finances, a pour mission de contrôler l'exercice du budget et d'être là pour effectuer de m tiples contrôles incombant au ministre : contrôle des hospices, des asiles, des monts de piété, des chemins de fer, etc.

Il faut dire aussi que l'inspection des finances est une pépinière de grands fonctionnaires du ministèr des finances. Dans les services qui seront décrits plus loin, il y a des fonctionnaires, ces fonctionnaires ont un statut : on est d'abord rédacteur au ministère des finances, puis sous-chef de bureau, puis chef de bureau, chef de division, etc. Dans ces corps on ne peut pas être nommé à une fonction si on n'appartient pas au corps par la base. Il est extrêmement "reluisan d'être inspecteur des finances, c'est certain. Mais il n'est pas désavantageux d'être rédacteur au ministère des finances. Par exemple le Directeur de la Loterie Nationale, qui a une grosse fonction, était un directeur au ministère des finances ; il est arrivé tout simplement en passant le concours de rédacteur. Par conséquent on peut faire une carrière très honorable avec le rédactorat. Seulement, tout le monde se plaint de ce que ces fonctionnaires sont modestes au début. Nous avons des services, mais à la tête de ces services on peut mettre comme directeur des gens qui n'appartien nent pas au service : on les prend dans l'inspection générale des finances. Ce n'est pas obligatoire, mais l'Inspection des finances c'est la pépinière des hauts fonctionnaires. L'Inspection des finances c'est une

C'est la pépinière des hauts fonctionnaires du ministère des Finances

Source : BIU Cujas

institution qui est auprès du ministre. C'est ce qui fait la solidité relative de nos institutions : L'Inspection générale des finances fait la permanence du ministère.

§ 4 - Service du contentieux et agence judiciaire du Trésor.

Service du contentieux et agence judiciaire du Trésor.

Encore parmi les collaborateurs immédiats du ministre, autour de lui, le service du contentieux et l'agence judiciaire du trésor. Il y a eu, 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'arrêté de debet, dont on a parlé au cours du 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 acte exécutoire. C'est le ministre lui-même qui délivre l'acte exécutoire afin de faire rentrer la créance et une fois que le ministre a pris cet arrêté 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 procès 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.

Section II

Les services du ministère .

I°- Directions semblables à toutes celles des autres ministères.

Parmi ces services, il en est certains qui ressemblent absolument aux services d'un autre ministère, c'est par exemple la direction du personnel, la direction du matériel, la direction de l'ordonnancement. Il y a ensuite la direction du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées. Ici, il s'agit des dépenses engagées par et pour le ministère des finances lui-même. (Il ne s'agit pas d'un contrôle du ministère des finances sur les dépenses engagées par les autres ministères).

Source : BIU Cujas

2°- Direction du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées.

On sait qu'il y a une certaine supériorité du ministère des finances sur les autres ministères, en ce sens que le ministre des finances a un agent auprè de ses collègues, un agent personnel à lui, ministre des finances. Mais il y a un service au ministère des finances lui-même, qui est fait par cette direction du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées.

Dans cette direction est le Bureau de la Statistique et de la législation comparée. C'est un bureau qui fait des études scientifiques, pour ainsi dire, et il en donne les résultats dans un bulletin bleu, qui s'appelle le Bulletin de la statistique et de législation comparée, où on trouve tous les renseignements qui peuvent être nécessaires sur le fonctionnement des finances publiques.

Par exemple, voilà l'impôt sur le sel. Dans ce livre, vous avez la quotité de cet impôt : combien va-t-on payer sur 100 kilogs de sel ? Cet impôt sur le sel, c'est un impôt formidablement impopulaire. Pour savoir combien cet impôt tellement impopulaire peut rapporter, il faut aller consulter ce Bulletin de Statistique et de Législation comparée.

Tout cependant n'est pas détaillé dans ce Bulletin. Par exemple vous voulez connaître le rendement des frais de justice, cela y est mal, parce qu'on donne en bloc les recettes de l'administration de l'enregistrement. Mais enfin on a tout de même les premières données.

Donc : 1°- direction du personnel. 2°- Direction du contrôle des administrations financières. Puis maintenant nous allons entrer dans les services proprement financiers : Direction du budget et du contrôle financier.

3°- Direction du budget et du contrôle financier.

Cette direction du budget est chargée de prépare le budget, comme son nom l'indique. C'est un travail formidable de préparer le budget, avec 3.000 chapitres Ce travail est fait par ce bureau du budget, qui prépare aussi les cahiers de crédits supplémentaires, les lois de règlement des comptes et qui étudie d'une façon générale les divers projets ou propositions pour le compte du ministre.

Bureau du budget et bureau du contrôle financier c'est dans ce bureau qu'est la direction du contrôle des dépenses engagées, dans l'ensemble des autres ministères . Le contrôle des dépenses engagées, pour le ministère des finances, est dans la direction du contrôle des administrations financières; mais pour l'ensemble des ministères, le contrôle des dépenses engagé est dans un bureau qui s'appelle le bureau du contrôle

Source : BIU Cujas

financier, de la direction du budget et du contrôle financier.

4°- Direction de la comptabilité publique

Direction de la comptabilité publique : c'est une direction extrêmement importante. Elle est au centre, elle est à Paris, mais c'est elle qui contrôle tous les comptables du trésor, c'est-à-dire c'est d'elle que dépendent, pour leur fonctionnement, toutes les trésoreries générales et toutes les perceptions.

Il y a une régie des contributions directes qui est chargée de l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire de ce système qui consiste à dire : " Tel contribuable doit tant ". Cela ce sera le service des contributions directes, mais la perception c'est la direction de la comptabilité publique.

5°- Direction du mouvement général des fonds.

Direction du mouvement général des fonds : nous en avons parlé à plusieurs reprises. C'est la trésorerie, c'est le service qui met l'argent là où il est, au moment où il en est besoin.

6°- Direction de la dette inscrite.

Direction de la dette inscrite : c'est une grosse fonction dont l'essentiel est donné par le titre même. Il s'agit de gérer cette immense quantité de titres de rentes, notamment de tenir le Grand livre de la Dette publique. Ce Grand Livre, qui a été créé par Cambon, sous la Révolution, qui est dans la rue du Bac, dans l'ancien hôtel de Cambacérès, ce Grand Livre, c'est une bibliothèque et même les locaux sont devenus insuffisants.

7°- Services de l'économie nationale.

Puis il y a la Caisse centrale du Trésor et enfin il y a les services de l'économie nationale. Lorsqu'est venu au pouvoir le premier ministère dit de rassemblement populaire, il y avait une conception qui n'a pas été réalisée complètement : le président du Conseil voulait des super-ministres et des secrétaires d'Etat. Il y aurait eu un petit nombre de personnes qui auraient été de véritables gouvernants, puis des sous-ministres. Seulement personne n'a voulu être sous-ministre. Mais il est resté de cette conception le Ministère de l'Economie nationale qui avait été confié à M. Spinasse. Ce ministère de l'Economie nationale, qu'est-ce qu'il faisait . Mais rien; seulement il était le chef du ministère des travaux publics, du ministère du commerce et du ministère de l'agriculture.

Ce ministère de l'Economie nationale, pour justifier son titre, devait avoir un personnel. On a créé le personnel, avec un crédit de I.153.819 francs. Lorsque M. Georges Bonnet a pris le ministère des finances, il a dit : Les finances dépendent avant tout de l'économie nationale, par conséquent je veux l'économie nationale. Les services de l'Economie nationale sont passés au ministère des Finances. De sorte que maintenant

Source : BIU Cujas

M. Charles Spinasse a retrouvé au ministère des finances ce personnel qu'il avait créé et organisé au ministère de l'Economie nationale.

Le ministère des finances comporte quelquefois un secrétaire général.

Dans cette description du ministère, il n'a pas été question du secrétaire général du ministère. C'est que tantôt il existe un personnage qui porte ce titre de secrétaire général, et tantôt il n'y en a pas. Lorsqu'un ministre veut assurer ses rapports personnels avec l'ensemble des services, il prend un secrétaire général. Puis arrive un autre ministre qui dit : " Si je veux avoir une action directe sur les services il ne faut pas que j'aie l'intermédiaire d'un secrétaire général". Alors tantôt la fonction est créée, tantôt elle est supprimée.

Sous le premier ministère de rassemblement populaire à direction socialiste, il y avait un secrétaire général du ministère des finances qui était M. Georges Mer.

Donc, au-dessus des organisations administratives qui sont un peu figées, il y a au sommet une certaine souplesse.

Voilà donc les services.

Nous passons maintenant à un ensemble d'administrations centrales, nous devrions dire à un autre ensemble de services, mais ce sont désormais des services qualifiés " régies".

Les régies financières.

On appelle régies, les grandes administrations qui sont chargées de percevoir les impôts pour le compte de l'Etat, ce sont les services de perception.

Pourquoi ce mot de régie ? C'est encore un terme comme celui de sous-secrétaire d'Etat, qui nous vient de l'ancien régime. Avant la Révolution, on opposait le système de la régie, dans lequel l'Etat perçoit lui-même, les impôts pour son compte, au système de la ferme.

Les deux modes de perception de l'impôt : régie et ferme

Dans la régie, l'Etat perçoit l'impôt par ses propres agents. Il donne un traitement fixe à ses agents et les agents versent directement dans la caisse publique l'intégralité des impôts qu'ils reçoivent. Au contraire, dans le système de la ferme ou des traitants, les fermiers s'engageaient à verser une somme fixe à l'Etat, moyennant le droit pour eux de percevoir pour leur propre compte et à leur profit, les impôts légalement établis. Par conséquent le bénéfice du traitant c'était la différence entre ce qu'il avait perçu des contribuables et ce qu'il versait à l'Etat. Et natu-

Source : BIU Cujas

rellement le système des traitants est un système particulièrement farouche, parce que si aujourd'hui les agents du fisc, qui n'y ont personnellement aucun intérêt, sont si âpres dans la chasse aux contribuables, on pense à ce qui se passe quand la chasse aux contribuables doit profiter personnellement à celui qui chasse. Par conséquent le système de la ferme, sous l'ancien régime, était fertile en abus. Il est classique de citer ce mot de Montesquieu : La régie est l'administration d'un bon père de famille.

Il reste encore dans les finances des petites communes des traces de ferme. Dans les petites villes d'abord, il est difficile de constituer des administrations absolument complètes, mais il est surtout difficile d'avoir des agents qui remplissent complètement et absolument leur devoir. Dans un chef-lieu de canton, c'est un camarade qui, un jour, devient percepteur de droits; quand il les réclame on lui dit : " Laisse-moi tranquille!" Avec le système de la régie dans les petites communes, on n'obtient que peu de chose pour la rentrée des impôts communaux. De sorte qu'il y a des fermiers, et quand on dit au camarade : " Laisse moi tranquille"! Il dit : " Mais non, c'est mon affaire, je dois verser I5.000 Frs, pour les veaux, les vaches et les poulets !" Il y a tout un ensemble de perceptions qui ne rentreraient pas si l'individu n'y était pas personnellement intéressé.

Les régies financières.

Cette expression de régie désigne toute administration fiscale, toute administration financière d'un monopole : régie des poudres, régie des tabacs.

Quelles sont les régies de l'Etat ? Il y en a quatre : I°- La direction générale des contributions directes et du cadastre; 2°- la direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre. Un décret du I7 septembre I926 avait réuni ces deux directions, mais il y a une loi du 30 Juin I93I qui les a de nouveau séparées. Par conséquent il y a une direction générale des contributions directes et une direction générale de l'enregistrement. 3°- la direction générale des douanes - 4°- la direction générale des contributions indirectes.

Leur organisation : à Paris, directeur et Conseil d'administration.

Avec des nuances, les organisations de ces régies sont à peu près identiques. Il y a à Paris, au centre un directeur général, qui peut être pris hors de l'administration, tandis que les autres fonctionnaires doivent être pris dans l'administration. Le plus souvent, c'est un inspecteur des finances (l'inspection est la pépinière de ces hauts-fonctionnaires -) qui est directeur général. Ce n'est d'ailleurs pas obligatoire; une

Source : BIU Cujas

personnalité prise dans n'importe quelle hiérarchie peut être appelée à la tête d'une régie : par exemple M. Fernand Faure, Professeur à la Faculté de Droit, a été pendant plusieurs années directeur général de l'enregistrement.

A côté du directeur général, un conseil d'administration, composé des plus hauts fonctionnaires de la régie, des bureaux; tout cela à Paris, avec des ramifications dans la province, suivant la division départementale : il y a un directeur départemental de l'enregistrement, un directeur départemental des directes, un directeur départemental des indirectes. Pour les douanes, il n'y a pas naturellement un directeur par département; il n'y a pas besoin d'un directeur des douanes dans le Cantal ou dans le Puy de Dôme, parce qu'il n'y a pas de frontières ; les directions des douanes comprennent plusieurs départements.

Organisation départementale

Administrations industrielles de l'Etat.

Voilà donc la direction générale de ces services; nous pouvons ajouter celle des administrations industrielles de l'Etat, direction générale de l'exploitation industrielle des tabacs et régie des allumettes.

L'exploitation industrielle des tabacs et la régie des allumettes dépendent de la Caisse autonome d'amortissement.

Mais quel est le lien de cette direction générale, à l'heure actuelle, avec le ministère des finances ? C'est un lien indirect. De quoi dépendent la direction des tabacs et le service des allumettes ? De la"Caisse autonome de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique". Nous allons voir dans un moment ce que c'est.

Il y a une Direction des monnaies et médailles. Il y a une Imprimerie nationale. Il y a enfin des laboratoires pour la poursuite des fraudes, pour une quantité de choses : des poids, des mesures, d'analyses chimiques.

Complexité du ministère des finances et dispersion matérielle de ses services.

Indiquons, tout à fait en passant,un détail matériel. On voit la complexité de ce ministère des finances Autrefois le ministre des Finances se préoccupait de la rentrée des ressources et de l'administration des impôts; il y avait quelques fonctionnaires à Paris, puis l'important, c'était les trésoriers payeurs généraux, les inspecteurs, les receveurs, etc...

Aujourd'hui la complexité du ministère des Finances est telle qu'elle a fait éclater le cadre matériel, si on ose ainsi parler, du ministère des finances. Le ministère des Finances est situé au Louvre, rue de Rivoli, mais là c'est le centre et nous avons à l'heure actuelle 14 immeubles entre lesquels se répartissent les services

Source : BIU Cujas

du ministère des finances. Evidemment ce n'est pas l'idéal. On imagine le ministre au centre, avec ses directeurs, puis tous les services sous la main. C'est devenu impossible. Alors au fur et à mesure de l'extension des services matériels, on a créé ici et là des immeubles pour ces services du ministère des Finances, notamment : le Palais du Louvre : principaux services de l'administration centrale et des régies financières ; le Pavillon de Flore : services des émissions de la défense nationale; rue de l'Université 2I et 23 : direction de la dette inscrite; - rue Notre Dame des Victoires : une partie de la Caisse centrale et de la dette inscrite ; rue du Général Beuret : une partie des pensions ; - rue de Passy : autre partie des pensions de guerre ; - rue de Reuilly : vérification de la comptabilité publique ; - place Saint Sulpice, dans l'ancien séminaire Saint-Sulpice : service de la comptabilité publique et une partie de la direction générale des directes ; - II rue Franchot: les directes; 29I rue de Victoria : la trésorerie aux armées ; - Bastion II : les inscriptions; - rue du Bac : le grand livre de la dette publique : c'est le document sur lequel sont mentionnés tous les titres de rentes qui circulent dans l'ensemble du pays, mais il y a un double de ce Grand Livre à Saint-Cloud; - enfin direction de la dette inscrite : rue Vieille du Temple; et I80 rue de Rivoli : contentieux des contributions directes.

Le futur Palais des finances.

C'est une véritable dispersion. Qu'est-ce qui en résulte ? C'est qu'on projette de bâtir le Palais des Finances. On parle d'élever ce palais dans un endroit laissé vacant par l'Exposition, probablement à l'endroit où était autrefois le Garde-Meubles. Mais actuellement, si on a à faire des démarches dans un de ces bureaux, on peut hésiter entre I5 endroits de Paris. Une commission étudie cette question du Palais des Finances.

L'extension des fonctions du ministre des finances.

protection l'épargne.

Le ministre des finances aujourd'hui n'est pas le ministre des finances qui existait sous Napoléon Ier ou Louis XVIII. Autrefois : perception, prévision des recettes, centralisation des dépenses. Aujourd'hui, il y a beaucoup plus, il y a notamment la protection de l'épargne. La meilleure protection qui pourrait être laissée à l'épargne, ce serait de ne rien lui demander,

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

diminuer un peu les impôts. On entend protéger l'épargne contre les placements inconsidérés. C'est extrêmement difficile et il y a plusieurs systèmes de protection de l'épargne. Il y a celui des finances, il y a aussi celui du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale : tout ce qui concerne, par exemple, les assurances, dépend du ministère du travail et de la prévoyance sociale.

On voit bien les avantages et les inconvénients. On vient vous offrir une action d'une compagnie d'assurances et on vient vous demander de souscrire une police dans une compagnie d'assurances et l'agent ne manquera pas de vous dire : " Contrôlé par l'Etat : nous sommes contrôlés par le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, alors vous pouvez être bien tranquille "! Il ne faut pas être bien tranquille, comme vient de le prouver une expérience récente où il y a eu tout de même 120 millions de déficit par suite d'imprudences ; le contrôle n'avait pas joué.

L'admission des valeurs à la cote.

Comment le ministère des finances joue-t-il son rôle de protection de l'épargne ? C'est par une fonction particulièrement délicate : l'admission à la cote Le ministre des Finances admet à la cote officielle à la Bourse de Paris, certaines valeurs. Elles peuvent désormais être négociées par l'intermédiaire des agent de change et leur cours est officiellement publié. Ce n'est pas évidemment une garantie de la valeur, de la solidité, du revenu du titre, mais le titre est admis à la cote par une décision spéciale du ministre des Finances. Le public est porté à croire que le ministre n'a pas pris ces décisions sans y réfléchir mûrement; qu'il ne voudrait pas exposer ses compatriotes à acheter des titres sans valeur, qu'il s'agit donc d'une affaire sérieuse.

Quelles sont les admissions à la cote qui ont été retentissantes au cours de ces dernières années ?

Les expériences malheureuses.

I°- Les emprunts russes. Des ménages de domestiques, qui avaient travaillé assez péniblement toute leur vie, arrivent à 60, 65 ans; ils ne peuvent plus travailler, ils mettent toute leur épargne en fonds russes. Le gouvernement leur a dit :" Prenez des fonds russes !" Puis, ils n'ont plus rien, ils sont vieux, ils sont obligés de rechercher une autre place. Maintenant ils sont morts, alors cela arrange tout, mais ils sont morts dans la misère.

La seconde admission retentissante à la cote, c'est celle de la Snia Viscosa. C'était une affaire qui n'était pas à l'origine une escroquerie. C'était une grande affaire de fabrication de soie artificielle, avec voies spéciales, gares spéciales, une affaire splendide et qui

Source : BIU Cujas

marchait très bien. Ce n'était pas une escroquerie. L'erreur c'était que la Snia Viscosa était montée comme s'il ne devait y avoir dans le monde entier aucune autre fabrique de soie artificielle. La Snia Viscosa pouvait fournir de bas de soie toutes les femmes du monde, les blanches, les noires et les jaunes. Il s'est trouvé des concurrences et la Snia Viscosa est tombée, pour le grand malheur du ministre des Finances d'alors, M. Raoul Péret, qui avait admis à la cote la Snia Viscosa.

La monnaie et la défense des changes

Il y a encore bien des points sur lesquels nous pourrions appeler l'attention. Le ministre des Finances est chargé de veiller sur la monnaie ; la monnaie, qui touche de si près à cet enseignement, a été enseignée au cours d'Economie Politique, de sorte qu'est supposée connue la doctrine de la monnaie.

Il y a notamment à l'heure actuelle un système de défense du change : c'est le ministre des Finances qui est là et qui veille. Ce système de défense des changes a été appelé en Angleterre le service des cadeaux, parce qu'il y a des gens qui ont su s'en servir. En quoi cela consiste-t-il? Cela consiste à tenir le franc haut et la livre basse. J'ai besoin de livres; je commence de vendre mes francs qui sont hauts, grâce au service des changes. Puis j'achète de la livre, qui est relativement basse parce que le service du contrôle des changes l'a tenue basse. Alors j'ai bénéfice de tous les côtés. Il y a quelque dérision à dire aujourd'hui qu'on tient la livre basse. Sous Napoléon Ier elle était à 18 francs, et c'était une livre or, et maintenant elle est à 165 francs, et c'est une livre papier.

Etablissements rattachés au Ministère des Finances.

Nous avons vu cet ensemble du ministère des Finances, avec le cabinet, l'inspection des finances, les services, les régies, le secrétaire général (ou pas de secrétaire général) ministre du budget (ou pas de ministre du budget), sous-secrétaire d'Etat (ou pas de sous-secrétaire d'Etat). Ce n'est pas fini. Il y a encore en effet, des établissements rattachés, par un lien plus ou moins étroit, au ministère des finances, et nous allons indiquer les suivants : 1°- La Caisse autonome, - 2°- la Caisse des dépôts; 3°- La Banque de France; - 4°- la Cour des Comptes.

Source : BIU Cujas

A -Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes et d'amortissement de la dette publique.

La hausse vertigineuse de la livre en I926.

L'été de I926 avait été, au point de vue financier, une période d'anxiété. La livre anglaise montait à une allure vertigineuse, et par conséquent le franc semblait descendre vers zéro; la livre anglaise avait en effet atteint 250 francs (des francs Poincaré, ce qui était formidable); mais c'était la livre " or" qui atteint aujourd'hui ce même chiffre.

Mais ce qu'il y a de grave dans les affaires de change, ce n'est pas tant un change qui serait défavorable mais stable qu'un change descendant avec une rapidité vertigineuse. C'était cependant ce qui se produisait alors : d'un jour à l'autre la livre descendait de I0 francs ou de I5 francs; elle avait été aux environs de I923-I924 à 75 francs et la voilà à 250 francs. Comme ce n'avait pas été une descente continue, il avait fallu à un moment une descente quasi verticale.

D'autre part, il y avait une politique qui ne donnait pas confiance aux épargnants. En cet été de I926 un des innombrables titulaires du ministère des Finances, M. Anatole de Monzie, monte à la tribune, ayant passé plusieurs nuits avec les directeurs du ministère des finances à gratter les fonds de tiroir pour n'y rien trouver - il avait été jusqu'à envisager la vente du quivre des arsenaux pour faire quelques sous ; il monta à la tribune pour prononcer un discours désolé; on voyait le moment où il allait retourner ses poches, pour en montrer le vide !

Ce fut une période véritablement angoissante ; il n'y avait pas tout de même le péril extérieur que nous avons aujourd'hui, mais enfin, ce fut une période d'angoisse.

Le ministère Poincaré.

Vers la fin de juillet, après une cascade de ministères, il y a eu un changement de l'orientation politique, on a fait revenir Poincaré. Il y a eu un changement curieux dans l'atmosphère de la Chambre elle-même. Pendant les deux premières années, de I924 à I926, les maîtres du jour passaient à côté de lui, qu'ils n'admiraient pas, sans le voir, sans le saluer; quand on a été au bord de l'abîme, ils sont redevenus aimables, on a retrouvé que Poincaré était un grand homme, qu'on pouvait le faire revenir. Alors Poincaré est revenu. M. Chaminade a écrit: ce n'était pas un

Source : BIU Cujas

financier, ce n'était pas un technicien, il a commis une quantité de fautes; tout de même nous avons vu se réaliser ce phénomène que la veille il y avait toutes sortes de difficultés et que quand Poincaré a été là, tout cela a changé, la livre a cessé de monter, le franc a cessé de descendre et la trésorerie n'a plus eu de difficultés. Dans le monde entier, en Amérique, en Egypte, on disait :" Enfin il y a Poincaré ! "Poincaré a été entouré d'une vénération dans le monde entier. Poincaré prend la direction des affaires publiques et il doit assainir les finances; il les a assainies. Parmi ces procédés d'assainissement, il y a cette Caisse autonome.

Les causes de désordre financier : I°- les bons du Trésor.

De quoi s'agit-il ? Il y avait deux causes de désordre dans nos finances : d'abord la mauvaise administration des bons du Trésor. Au cours de la guerre, M. Ribot, ministre des Finances, a eu l'idée de placer directement dans le public les bons du Trésor. Avant lui, lorsque le Trésor avait besoin d'argent, à la période des basses eaux, avant que les impôts fussent rentrés, le Trésor s'adressait à des banques. Il y avait de gros bons : I million, 2 millions, etc. La possibilité d'emprunt du Trésor était un peu limitée.

C'est alors que M. Ribot, au cours de la guerre, a eu cette idée : Si le Trésor a besoin d'argent, il va emprunter directement au public. Dans toutes les études de notaire, chez tous les percepteurs, dans tous les bureaux de postes, chez tous les comptables du Trésor, l'épargnant arrivait, donnait son argent et on lui donnait un bon à trois mois, à six mois, à un an, à deux ans. Par conséquent placement direct des bons du Trésor dans le public.

Cet appel direct au public a donné des résultats extrêmement avantageux. L'essentiel, pour la petite épargne, c'est la certitude d'avoir son argent au moment voulu. Par exemple voilà un paysan qui économise pour construire sa grange ; il doit avoir IO.000 Frs, il n'en a que 5.000; il prend un bon du Trésor, à condition qu'on lui rende ses 5.000 frs au moment où il voudra construire sa grange ou augmenter son cheptel, etc.

Difficultés des échéances.

C'était très avantageux, mais aussi trop commode. Il n'y avait plus de difficulté de trésorerie. Quand un ministre avait besoin d'argent, il émettait du papier et on lui donnait des billets de banque. On en était arrivé à ce point que ces bons du Trésor ou de la Défense nationale avaient été émis sans aucun ordre, et notamment sans préoccupation des échéances. Il aurait fallu un échéancier bien aménagé au point de vue des dates

Source : BIU Cujas

de remboursement, tandis que nous avions un échéancier tel qu'on arrivait à ce qu'en un même jour, les épargnants pouvaient réclamer, 5,6 milliards.

Alors, on va confier à une Caisse autonome la gestion de ces bons du Trésor. C'est cette caisse qui va les émettre, qui va aménager les échéances en rapport avec les possibilités de remboursement, etc. Gestion des bons de la Défense nationale, c'est la première mission de la Caisse.

2°- L'abus des emprunts.

Le péril des finances venait aussi d'un système d'endettement perpétuel. L'Etat était très loin de pourvoir à ses dépenses annuelles au moyen de ses ressources annuelles, c'est-à-dire que les équilibres budgétaires n'étaient que des équilibres fictifs, que les dépenses étaient toujours supérieures à ce que la Chambre avait prévu et que le vide, l'abîme entre les recettes autorisées par le gouvernement et les dépenses qui étaient également autorisées par le Parlement, était comblé par l'emprunt. Il fallait mettre fin à l'emprunt, il fallait diminuer ce poids formidable de la dette publique, auquel nous avons fait allusion, déjà en disant quelle est la somme qui est inscrite au budget pour cette dette.

Afin de donner plus de solennité à la résolution de la France, M. Poincaré a fait convoquer l'Assemblée nationale constituante, c'est-à-dire que la Chambre et le Sénat se sont réunis à Versailles en Assemblée nationale pour voter les mesures dont nous avons parlé. Il y a eu un incident à cette réunion de l'Assemblée nationale : M. Doriot a dû être expulsé par la troupe, ce qui prouve qu'il ne faut jamais désespérer des hommes.

Loi constitutionnelle du IO Août I926: La Caisse d'amortissement

De cette délibération de l'Assemblée nationale est sortie la loi constitutionnelle du IO Août I926. Il y a une caisse autonome d'amortissement et de gestion des bons. Cette caisse est gérée d'une façon indépendante, par un conseil d'administration comprenant un directeur, qui est généralement, ce n'est pas nécessaire, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations, c'est pourquoi il y a souvent des confusions entre les deux établissements. Puis un conseil d'administration, avec des parlementaires, de hauts fonctionnaires, des techniciens de la finance. C'est M. le Sénateur Milan qui est président de cette Caisse Autonome. (Il ne touche pas de traitement, mais est remboursé, de ses frais).

Son rôle

Cette Caisse Autonome va avoir double fonction : I°- mettre de l'ordre dans les bons, et 2°- amortir la dette publique, c'est-à-dire la rembourser. Il y a des titres qui circulent, nous allons vous les rembourser.

Source : BIU Cujas

Pratiquement on ne va pas trouver les porteurs pour leur dire : " Vous avez un titre de 3% qui sur le marché vaut 66 francs, nous allons vous donner 100 francs pour votre titre." Non. La Caisse rachète sur le marché, elle rachète des titres, et ces titres sont ensuite annulés; par conséquent, la dette publique est diminuée d'autant.

Nous verrons que cet amortissement est bien illusoire. Nous empruntons chaque année 10 milliards, 15 milliards, 20 milliards, et puis nous rendons 4 milliards. Il vaudrait mieux n'emprunter que 16 milliards, c'est bien évident, on n'amortit qu'avec des excédents budgétaires. Actuellement, on rembourse un titre, d'ailleurs assez avantageux pour l'Etat, alors qu'on émet de nouveaux titres à des taux plus élevés, qu'on a en outre la charge de payer les fonctionnaires et la charge de payer ceux qui font toutes ces opérations C'est une politique qui paraît un peu une politique de prestige et de fantasmagorie.

Cependant c'était cela et l'effet momentané que voulait M. Poincaré a été produit et la baisse du franc a été arrêtée. Remarquez d'ailleurs que maintenant cette caisse continue toujours à fonctionner, elle continue à amortir. On emprunte d'un côté, on amortit de l'autre ; on ne voit pas beaucoup le bénéfice de l'opération.

Conventions ultérieures mettant à la charge de la Caisse l'amortissement contractuel.

D'ailleurs le caractère de la Caisse a été changé par des contrats qui ont été passés entre la Caisse et le Gouvernement, la Caisse s'étant engagée à assurer l'amortissement contractuel. Il y a des titres qui sont émis dans le public et dont la date de remboursement n'est pas fixée, ce sont les emprunts dits perpétuels. Seulement il y a aussi des emprunts amortissables, c'est-à-dire que l'Etat émet une série de titres en s'engageant à rembourser le titre à des dates déterminées, à des périodes fixées à l'avance. Comme cela les gens disent : " Je rentrerai toujours dans mon argent ". En général l'affaire est excellente pour le gouvernement, à un moment donné, parce qu'on lui apporte l'argent et elle est très mauvaise pour lui quand il a à rembourser. Par exemple vous avez les bons Auriol, ce sont des bons à 5%, ils ont été émis à un taux déterminé : 100 francs, ils sont remboursables à 140 francs. Ce sont en outre des bons qui avaient l'avantage de pouvoir être présentés aux caisses en partie pour le paiement des droits de succession. Car vous devez de l'argent à l'Etat, il ne faut pas croire que vous pouvez, si vous lui devez un million de droits lui apporter un titre de rente de un million, il ne le

Source : BIU Cujas

prendra pas. Tandis qu'il prendra un bon Auriol.

C'est très joli de toucher les I00 francs, à un moment donné; pas tout entiers d'ailleurs, car il y a toujours des commissions de placement, etc. Mais enfin bon de I00 frs remboursable I40 frs. Alors toute une série de conventions par lesquelles on a obligé la Caisse autonome d'amortissement à assurer cet amortissement contractuel. Alors ce n'est plus de jeu : l'amortissement contractuel doit être assuré par les ressources ordinaires du budget; la Caisse autonome ne devrait avoir à s'occuper que de l'amortissement non contractuel, c'est-à-dire de l'amortissement de la dette perpétuelle.

Ressources de la Caisse

Avec quel argent la Caisse autonome va-t-elle rembourser la dette publique? La loi du 7 Août I926 assure à la Caisse autonome des ressources propres :

I°- Monopole des tabacs et des allumettes.

I°- Le monopole des tabacs et des allumettes, et c'est pourquoi on a vu tout de même au cours de ces dernières années une sorte d'effort de commercialisation de notre monopole des tabacs. Vous voyez de grandes affiches en faveur de certains cigares : Ambassadeurs, consuls, etc.. Vous voyez dans le fond de l'affiche " Caisse autonome d'amortissement"; c'est la Caisse autonome qui soigne ses recettes. Vous voyez dans le métro : " Il est défendu de fumer même des cigarettes Gitanes "; c'est une idée de la Caisse autonome d'amortissement qui fait sa publicité.

2°- Droits de succession.

3°- Taxe à la première mutation.

On a ajouté ultérieurement au monopole du tabac le monopole des allumettes. La Caisse a en outre : 2°- les droits de succession; enfin 3°- la taxe sur la première mutation. Cette taxe, dont nous aurons sans doute à parler, porte sur la première mutation d'un immeuble à partir de la promulgation de la loi de I926. Par conséquent, même aujourd'hui, si vous voulez acheter un immeuble, il faut vous dire : Est-ce qu'il a changé de mains depuis la loi de I926 ? et si l'immeuble n'a pas changé de mains, vous devez en outre des taxes ordinaires de mutation, la taxe de première mutation, et cette taxe de première mutation est attribuée à la Caisse d'amortissement. Cette taxe de première mutation a paralysé pendant un certain temps le marché des immeubles : il faut payer I0% en sus des droits ordinaires.

La question de la Caisse autonome nous est une occasion de jeter un rapide coup d'oeil sur des questions importantes de la science financière, qui apparaît d'ailleurs comme une vérité première.

L'amortissement et le rachat des titres en bourse.

Quand les titres publics sont au-dessous du pair, l'amortissement se fait par rachat en bourse. Si le 3% est sur le marché en bourse à 66 francs, on ne va pas

Source : BIU Cujas

trouver les porteurs de 3% pour leur dire : " Je vais vous donner 100 frs et rendez-moi votre titre de 3 frs de rente". On va à la bourse, on achète des titres au cours et on les annule, et par conséquent la dette publique se trouve diminuée d'autant.

Si c'était entemps normal, si c'était en état d'équilibre financier, de super-bénéfices budgétaires, ce serait une très belle opération, puisque, avec 67 francs, on paie 100 francs dans la dette publique. Mais l'hypothèse n'est pas encore très exacte, parce que s'il y avait super-bénéfices financiers le 3% ne serait pas à 67 francs.

Donc lorsqu'on veut amortir on rachète en bourse, et c'est l'opération que fait d'une façon à peu près constante la Caisse autonome de gestion et d'amortissement de la dette publique. En 1936, la Caisse d'amortissement a ainsi amorti 4.962 millions de la dette publique, et au 31 décembre 1936, le total des amortissements réalisés par cet organisme s'élevait à 41.394 millions. Là-dedans les rachats en bourse représentaient 14.442 millions.

Amortissements réalisés par la Caisse depuis 1926 : 41 milliards.

Officiellement, dans ce rapport sur le budget des finances (dont nous avons signalé l'importance et qui est signé de M. Fabien-Albertin, député) on exalte l'oeuvre de la Caisse autonome : ses opérations ont procuré un allègement de la charge obligatoire de l'Etat de 688 millions, allègement en augmentation de 31 millions sur le montant des économies ainsi réalisées. C'est magnifique. Seulement, alors qu'on diminue la dette de 41 milliards d'un côté, on l'augmente de 100 milliards de l'autre.

D'où vient la différence entre 41 milliards d'amortissement et 14 milliards de rachat en bourse ? Par quoi est comblée la différence ? Elle est comblée par l'effet de la convention du 20 décembre 1935, par laquelle la Caisse s'est engagée à assurer l'amortissement contractuel.

Il y a des titres qui ne sont pas émis en perpétuel, qui doivent être remboursés par séries. La Caisse d'amortissement s'est engagée à assurer le service de l'amortissement contractuel. L'amortissement contractuel, il n'y a pas moyen de l'éviter, mais l'amortissement du perpétuel ne doit être réalisé que sur les bénéfices du budget, sur les excédents.

Voilà donc la Caisse autonome, pour laquelle nous pourrions encore dire bien des choses, parce qu'il faudrait bien avoir le sentiment que la difficulté du cours de cette année c'est de parcourir un ensemble de

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

matières assez importantes et assez intéressantes pour l'éducation personnelle des étudiants et leur initiation à la science des finances en laissant de côté quantité de renseignements importants, mais inutiles pour un examen de licence.

Caractère constitutionnel de la Caisse d'amortissement.

Il est un point qui a été indiqué, mais qui mérite d'être souligné, c'est que la Caisse autonome est constitutionnelle. Donc elle ne peut être supprimée ou modifiée dans ses éléments fondamentaux que par la voie de la révision constitutionnelle. M. Le Président du Conseil Léon Blum semblait l'avoir oublié dans son projet de pleins pouvoirs du début d'année 1938. Il prévoyait la suspension de l'amortissement pour trois ans. Mais dans la suite, il déclara n'avoir pas pensé à aller à Versailles et à y convoquer l'Assemblée Constituante.

B - La Caisse des Dépôts et Consignations.

La Caisse des dépôts et consignations date de la Restauration

La Caisse des dépôts et consignations est installée dans l'immeuble qui tient à la gare d'Orsay : rue du Bac et rue de Lille.

La Caisse des dépôts et consignations a des ascendances sous l'ancien régime, sous la Révolution, sous l'Empire, mais dans l'état où elle est maintenant, avec sa physionomie moderne, elle date de la loi du 28 Avril 1816 et cette date n'est pas indifférente parce qu'elle indique que la Caisse des dépôts et consignations a été une des institutions par lesquelles la Restauration s'est efforcée, avec succès, de restaurer le crédit public.

La Restauration et le redressement financier.

En effet, la Restauration est une grande époque financière. Lorsque Napoléon est tombé, le 5% était à 45,50 francs. La Restauration s'installe. Louis XVIII, frère de Louis XVI, monte sur le trône. Il est entouré de la représentation de la bourgeoisie aisée, qui peuple la Chambre des Députés, grâce au régime censitaire, et c'est une belle époque de régularité des finances publiques. Cette régularité se traduit par ce fait qu'ayant pris le 5% à 45 francs, la Restauration l'a amené, en moins de 10 ans, au-dessus du pair.

Or - c'est une vérité de La Palisse, mais la science est faite de vérités évidentes, de vérités premières - le cours des fonds publics est le thermomètre de la confiance publique et la confiance publique est inspirée par une bonne politique et une bonne gestion des finances. Donc si vous voyez monter les fonds publics, vous

Source : BIU Cujas

pouvez dire : " çà va bien !"

Bonaparte dans une de ses scènes de fureur qu'il avait contre Talleyrand, scènes que Talleyrand encaissait avec cette simple réflexion : " Quel dommage qu'un si grand homme ait reçu une si mauvaise éducation" Bonaparte lui dit notamment : " Et cette grosse fortune d'où vient-elle? et Talleyrand lui répondit : " Sire j'ai acheté des fonds publics à la veille du I8 Brumaire ". C'était une flatterie évidemment puisque les fonds publics avaient monté avec Napoléon, mais c'était aussi une réalité. Au I8 Brumaire, on avait 5 francs de rente pour 7 francs en capital. La gestion financière de l'Empire ne mérite pas toutes les critiques qu'on lui adresse quelquefois, puisqu'elle mène ces mêmes fonds jusqu'à 45,50 francs. La Restauration l'amène à I04 francs.

C'est de l'histoire qu'il faut connaître pour comprendre bien des choses, et notamment pourquoi Roy, qui a été un ministre convenable de la Restauration et membre de la Chambre des Pairs sous la Monarchie de Juillet, a toujours lutté contre la conversion. Pourquoi ? Il avait raflé à la veille du I8 Brumaire tout ce qu'il avait pu en 5% à 8 francs, puis ce 5% arrive à valoir plus de I00 francs; alors si on le privait d'un francs de rente sur ces I00 francs, cela lui enlevait plus de I00.000 francs de rente ! Il était donc opposé à la conversion.

Les grands principes financiers datent de la Restauration

Donc la Restauration entreprend la restauration des finances publiques, sous la conduite d'hommes comme le baron Louis, Villèle, Corvetto. Ce sont ces hommes qui ont posé la plupart des règles actuelles en matière budgétaire; nous vivons au point de vue des finances publiques sur les principes qui ont été posés à cette époque : annualité du budget, vote des dépenses, antériorité des dépenses, spécialité des crédits, examen des comptes par les représentants de la nation, loi des comptes, règles sur l'ouverture des crédits extraordinaires ou des crédits exceptionnels, etc, tout cela date de la Restauration. C'est dans cet ensemble qu'il nous faut placer cette Caisse des dépôts et consignations.

On avait appris que l'Etat n'est pas un dépositaire de tout repos. Les anciens dépôts faits par les particuliers aux receveurs des consignations avaient été, dès le début de la Révolution, versés dans les caisses de la trésorerie nationale et s'y étaient perdus.

Napoléon avait essayé de mettre de l'ordre. Insuffisamment, parce que lui aussi, entouré de techniciens de première classe, avait tout de même, à raison de sa

Source : BIU Cujas

politique militaire, des besoins constants d'argent qui l'empêchaient d'obéir aux principes cependant bien établis.

La Restauration arrive avec la loi du 28 Avril 1816 et va organiser et la Caisse et le fonctionnement de la Caisse.

L'"Union personnelle" entre la Caisse d'amortissement et la Caisse des dépôts.

Il y a d'abord un point que nous devons mettre en lumière afin d'éviter des confusions trop fréquentes. Le droit international parle d'union personnelle: deux Etats indépendants l'un de l'autre, cependant soumis au même souverain. C'est un peu le cas de la Caisse autonome et de la Caisse des dépôts et consignations. C'est pourquoi on confond trop souvent les deux organismes: c'est, depuis le Premier Empire, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations qui est chargé de l'amortissement, chaque fois qu'il y a de l'amortissement, et la loi du 10 Août 1926, révision constitutionnelle pour créer la Caisse autonome, a soumis encore à la direction du même personnage : le directeur de la Caisse des dépôts et consignation est directeur de la Caisse autonome et de la Caisse des dépôts et consignations. Mais ce sont deux établissements distincts.

Les dépôts et consignations ont maintenant dans l'activité de la Caisse une importance très minime.

Il y a à l'heure actuelle une Caisse des dépôts, qui porte le même nom que la Caisse des dépôts de 1816, mais qui a pris une extension formidable en conservant son caractère essentiel d'institution publique gérant, dans des conditions de sécurité spéciale, des deniers privés. Elle a vu se multiplier ses attributions, au point que celles de ses attributions qui lui ont donné son nom " les dépôts et les consignations" ne représentent plus qu'une partie très accessoire de son activité.

La Caisse des dépôts et consignations fait donc beaucoup d'autres choses que les dépôts et les consignations. Il faut dire d'abord quelques mots de ce que sont les dépôts et les consignations.

Dépôts volontaires des particuliers.

La Caisse des dépôts et consignations reçoit les dépôts volontaires des particuliers. La Caisse, avec les garanties toutes spéciales qui l'entourent, et que nous indiquerons bientôt, présente pour les capitaux un abri tout particulièrement sûr et on devrait s'attendre à voir affluer la clientèle. Vous pouvez, si l'argent vous encombre, aller le déposer à la Caisse des dépôts.

La Caisse n'offre pas les mêmes facilités que les banques.

Seulement la Caisse des dépôts fait, à ce point de vue, tout ce qu'elle peut pour décourager et détourner la clientèle. Ainsi la Caisse des dépôts ne donne aux déposants qu'un minimum de commodités et d'avantages indispensables pour tenir sa porte à peine entrouverte. La Caisse de dépôts ne délivre pas de carnets de chèques.

Source : BIU Cujas

Vous avez un dépôt dans une banque; la banque vous délivre un carnet de chèques et lorsque vous avez à faire un paiement, au lieu d'aller à la banque prendre de l'argent et le donner à votre créancier, vous signez à votre créancier un papier, que l'on appelle un chèque, qu'il peut présenter à la banque où vous avez votre dépôt, et on le lui paiera. Cela dispense d'un certain mouvement de numéraire.

En général même, l'idéal serait qu'il n'y eut pas du tout de mouvement de numéraire. C'est alors qu'intervient l'idée du chèque barré : vous donnez à votre créancier un chèque barré, qu'il ne pourra toucher que par l'intermédiaire de son banquier, ce qui donne des sécurités considérables. Lui seul peut déposer chez son banquier, puis le banquier fera des écritures, puis il y a des chambres de compensation où toutes les banques échangent leurs chèques et de cette façon il n'y a pas de mouvement de numéraire.

On peut donc porter de l'argent à la Caisse des dépôts, avec toutes sortes d'incommodités : pas de carnet de chèques, pas d'opérations commerciales faites pour vous, pas d'intérêt . Elle ne s'engage même pas à vous rembourser à vue; elle exige un délai de préavis. Alors on comprend combien il est imprudent de lui donner de l'argent. Il n'y avait que 9 millions au Ier Janvier 1937, alors on a mis un petit intérêt : dix sous pour 100 francs, pour faire remonter les dépôts volontaires.

es dépôts obligatoires.

Les dépôts obligatoires : un certain nombre de détenteurs de deniers doivent déposer ces deniers à la Caisse des dépôts et consignations : établissements publics, notaires, séquestres, liquidateurs, fonds des caisses départementales et communales, fonds des caisses de retraites, produits du prélèvement sur le pari mutuel et sur les jeux, fonds des assurances sociales, etc. Tous les organismes qui ont des deniers de cette nature doivent les déposer à la Caisse des dépôts et consignations.

es consignations.

Il y a en outre les consignations. La 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 définitivement établi. La Caisse doit recevoir, garder et finalement rendre à la personne dont le droit sera définitivement reconnu. Mais il n'est pas facile, une fois que les fonds sont à la Caisse des dépôts et consignations, de les en faire sortir.

L'ordonnance du 3 Juillet 1816 prévoit 14 cas de consignations et cette liste a été allongée : prix d'immeubles grevés d'inscriptions hypothécaires ; fonds grevés d'opposition ; cautionnements judiciaires -

Source : BIU Cujas

produits des successions -, les fonds des faillites; cautionnements des personnes qui ont l'intention de concourir aux adjudications.

La Caisse des dépôts et consignations a le monopole du dépôt légal et obligatoire. Un dépôt obligatoire ne peut être fait qu'à la Caisse des dépôts et consignations, unique dépositaire légal.

Le mouvement de prévoyance sociale a considérablement augmenté les attributions de la Caisse (Caisse d'épargne, etc...)

Voilà les dépôts et les consignations. Mais toute intervention nouvelle de l'Etat dans le domaine de la prévoyance sociale, chaque fois que des cotisations ou des versements quelconques sont demandés aux intéressés crée des fonds à gérer. On verse des cotisations : la cotisation du patron, la cotisation de l'ouvrier, où vont-elles ? A la Caisse des dépôts et consignations.

Ce n'est pas la République qui a inventé ce rôle de la Caisse des Dépôts et consignations. La loi du 3I mars I837 qui a créé les caisses d'épargne, chargeait la Caisse des dépôts et consignations de recevoir les fonds des épargnants. Loi du I8 Juin I850: fonds de la caisse des retraites; loi du 20 Juillet I886 : fonds de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse; loi du I5 Juillet I850 organisant les sociétés de secours mutuels... tous ces fonds vont à la Caisse des dépôts et consignations.

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'Epargne, on vous donne un intérêt, cet intérêt d'où le sort-on ? C'est la Caisse des dépôts et consignations qui va le servir. Donc la Caisse des dépôts et consignations est obligée de faire fructifier les fonds qui lui sont confiés, et par conséquent

Le portefeuille de la Caisse.

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 Barthélemy a publié dans la Revue politique et parlementaire un article sur la Caisse des dépôts et consignations. Cet article a maintenant vieilli. Il disait 60 milliards, c'est aujourd'hui beaucoup plus de 60 milliards).

Au 30 Juin I937, 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.

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 et consignations avance de l'argent au Trésor. On a une créance sur le

Source : BIU Cujas

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 du Trésor

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

Rentes : 39 milliards 542 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 et consignations 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 de 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 : I milliard 832 millions.

Fonds d'Etats étrangers : I48 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 étrangè

lacements en itres.

res : 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 erreurs ? Quelquefois oui ; elle a acheté notamment des actions Citroën à un cours très élevé et à la veille, ou à quelques mois de la chute.

Emprunts des colonies et pays de Protectorat : 447 millions.

rêts aux dé- rtements et 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,

Source : BIU Cujas

parmi ses habitants; elle émettra des obligations; évidemment tout le monde pourra en acheter, 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 10.773 millions.

Avances au Trésor pour l'application des lois sociales

Avances au Trésor pour l'application des diverses lois sociales : 11.854 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 des diverses lois sociales.

Avances à l'Etat et garanties au public de grands travaux contre le chômage, décret-loi du 30 Mai 1934 : 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 Haussmann,etc. Ce n'est pas non plus un placement de père de famille, attendu que depuis 1926 tous immeubles neufs sur les grands boulevards, Boulevard Haussmann,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.

Total : 102 milliards.

Et cela fait un total de 102.532 millions. Voilà évidemment un beau portefeuille. Ce chiffre doit nous inspirer certaines réflexions, qu'il faut faire prudentes, mais nous pouvons dire tout de même : 1°- 102 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 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 rafle tout ce qui est disponible par ses emprunts. Voyez ici les obligations du Trésor, émises à 100 francs, remboursables à 140 francs ; les bons des catégories A et catégorie B : Catégorie A, ce sont ceux qui ont donné de l'or; catégorie B, ce sont ceux qui ont apporté des billets de banque. Vous apportez 100 francs: intérêt 3 1/2 ou 4 , et remboursables à 140 francs. Imaginez une affaire qui emprunte à ce taux-là! Elle ne peut pa

Dangers des emprunts répétés de l'Etat.

Source : BIU Cujas

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 ces 27 milliards qui sont enlevés aux entreprises, ils ne sont plus à la disposition des entreprises et c'est tout de même une cause de la gêne de l'industrie française.

Indépendance très forte de la Caisse des dépôts et Consignations. Comparaison avec la Banque de France.

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 grave faute. Rouvier disait, le I7 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.

La commission de surveillance de la Caisse.

Il jouit d'une sorte d'inamovibilité, analogue en somme à celle d'un magistrat. Pourquoi ? Parce que si le Trésor arrive et lui dit : " Donnez-moi dix 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

Source : BIU Cujas

des dépôts et consignations et s'opposer aux demandes inconsidérées du Trésor.

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

Les conversions.

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 francs d'intérêts, je vous donnerai 4.50, mais je vous offre de vous rembourser vos 100 francs. 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 nominal. Si, en effet, vous avez 5 francs de rente et qu'on vous dise : " Je ne vous donnerai plus que 4.50" et que votre titre vaille en bourse 80 frs et que l'Etat vous dise : " Voilà 100 francs " 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 francs," 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 francs, si vous n'êtez pas content, je vous prends le reste !", mais alors, il n'y a plus de finances.

Collaboration de l'Etat et de la Caisse pour les conversions

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

C - La Banque de France .

La Banque de France est rue de la Vrillière, à l'Hôtel de Toulouse, (Toulouse était un fils légitimé de Louis XIV et de Madame de Montespan), un magnifique

Source : BIU Cujas

hôtel, avec des chefs-d'oeuvres splendides, notamment la Fête à Saint-Cloud, dans le cabinet du directeur, dans sa salle-à-manger, dans la galerie dorée, où on donnait les grands dîners d'apparât. On dit : les caves de la rue de Vrillière: ce sont les caves de la Banque de France.

La Banque de France est un établissement indépendant du Ministère.

Remarquez que nous parlons de la Banque de France dans un chapitre consacré au Ministère des Finances. Cependant la Banque de France n'est pas un établissement rattaché au ministère des finances, c'est un établissement à part (au moins dans son origine et dans son principe, car la tendance actuelle c'est de faire de la Banque de France un bureau du ministère des finances).

Donc, au budget du ministère des Finances, on ne parle même pas de la Banque de France; la Banque de France se suffit avec ses propres ressources, aucune somme n'est inscrite au budget au titre de la B.F. D'autre part les inspecteurs des finances ne peuvent pas inspecter la Banque de France; les comptes de la Banque de France ne dépendent pas de la Cour des Comptes.

Donc, ce n'est pas une annexe du ministère des Finances, elle est théoriquement encore indépendante; ce n'est pas une banque d'Etat, ce n'est pas un service de fonctionnaires, elle est indépendante du gouvernement, mais cette indépendance a diminué depuis sa création.

Ici, vraiment, nous ne pouvons rien y comprendre sans une histoire qu'il faut rapporter.

Elle fait les opérations que font les autres banques : le service des coffres.

D'abord, qu'est-ce donc que la Banque de France? C'est, sur bien des points, un établissement analogue à toutes les autres banques, c'est un organisme au service du commerce. La Banque fait toutes les opérations que font les autres banques. Elle accepte des dépôts d'argent; elle a son service de coffres (sur le boulevard Malesherbes) c'est-à-dire que des particuliers peuvent louer des coffres à la Banque de France. Nous aurons à parler de ces coffres et de leur condition dans les caves des banques. Il faut se présenter au service des coffres, signer : " Ma femme n'est pas morte" puis la signature; moyennant ce certificat on vous donne un petit papier et vous pouvez descendre dans les caves où sont les coffres.

Là il y a un service de coffres, c'est-à-dire de grandes portes dont le gardien a la clef; puis derrière cette grande porte d'autres petits coffres dont chaque client a la clef et où il y a même un secret, c'est-à-dire qu'il faut faire un certain chiffre. Voila le service des coffres. On vous dit quelquefois : Le gouverne-

Source : BIU Cujas

ment va faire ouvrir les coffres. Ce n'est pas très facile; il faudra une armée de serruriers; ils mettront trois semaines, si les particuliers ne veulent pas ouvrir, ou s'ils sont absents, car très souvent, quand on met des choses dans un coffre c'est qu'on s'en va.

Seulement le jour où on meurt, vous ne pouvez plus dire : "Ma femme n'est pas morte", si elle est morte, et la femme si elle a l'autorisation d'aller au coffre ne peut pas dire " Mon mari n'est pas mort", si le mari est mort, et si elle va ouvrir, elle est exposée à des pénalités, et elle ne peut ouvrir qu'en présence d'un banquier, d'un notaire, du contrôleur de l'enregistrement, etc.

Donc la Banque a des coffres. Toutes les grandes banques ont des coffres: le Crédit Lyonnais, le Comptoir d'Escompte, la Banque de Paris, etc... Il y a des gens qui y mettent leur argenterie, leurs bijoux, leurs colliers etc...

Les avances sur titres : escompte des effets de commerce.

A côté de cela, les avances sur titres : la Banque de France ouvre des comptes courants, elle délivre des carnets de chèques, elle escompte les effets de commerce. Vous avez acheté une marchandise à un commerçant, puis vous dites : " Je vous paierai dans trois mois ," mais le commerçant a besoin d'argent aujourd'hui pour faire des paiements. Il tire sur vous une lettre de change, puis il la porte à la Banque ; la banque lui donne immédiatement la somme portée sur le titre, en retenant l'escompte, c'est-à-dire une partie de l'argent qui représente l'intérêt pendant les trois mois, plus des commissions; évidemment on ne fait pas un métier, surtout financier par philanthropie. Le jour où le délai vient à expiration, c'est la banque elle-même qui va chez le client et qui se fait payer, mais le commerçant qui vous a vendu à trois mois a eu tout de même son argent, moins l'escompte, immédiatement C'est cela l'escompte des effets de commerce.

Lorsque nous allons parler de l'actif de la banque, nous verrons qu'il y a dans l'actif précisément ces effets de commerce, puisque ce sont des débiteurs, auxquels la Banque de France donne des billets de banque, - voilà l'effet de commerce - mais l'effet de commerce est dans le portefeuille pour représenter les billets en circulation.

La Banque de France fait donc toutes les opérations de banque, c'est un organisme qui facilite le commerce, sauf, pour ces effets de commerce, certaines règles spéciales de prudence : il faut trois signatures de commerçants, c'est-à-dire trois garants d'après les règles du droit commercial.

Mais en outre d'une banque comme les autres banques,

Source : BIU Cujas

Mais la banque de France est en même temps banque d'émission : billets payables à vue et au porteur.

la banque de France a un trait très caractéristique ; elle est une banque d'émission, et maintenant elle est même l'institut d'émission. Elle émet des billets payables à vue et au porteur. " Je promets à M. Dupont de lui donner cinq louis d'or dans trois mois " ce n'est pas un billet à vue, puisque c'est dans trois mois, et ce n'est pas au porteur puisque je promets de payer à M. Dupont. Tandis que si je mets : " bon pour 5 louis d'or ", c' est net et c'est le billet de banque, tout simplement.

Est-ce que la Banque de France a inventé l'émission de billets payables à vue et au porteur ? Non. Au moment où la Banque de France a été créée, il y avait à Paris quatre banques qui émettaient, pour les facilités du commerce, des billets ainsi payables à vue et au porteur.

Quelle est donc la situation de la Banque de France ? Depuis la loi du 24 Germinal an XI (I4 Avril I803) la Banque de France a reçu le privilège, le monopole d'émettre des billets payables à vue et au porteur.

Ici, il faut ouvrir une parenthèse : qu'est-ce que c'est qu'un billet ? A l'origine, lorsque Lecouteux et Perregaux ont fondé la Banque de France, en I800, c'est-à-dire avant que Bonaparte leur ait concédé ce monopole de l'émission (Lecouteux, était un Normand de Rouen, et Perregaux était un banquier d'origine suisse), les billets qu'ils émettaient étaient incontestablement des papiers de commerce : la Banque s'engageait à payer à vue et au porteur, en or, la somme portée sur le billet et un professeur très éminent de droit commercial à la Faculté de Paris, M. Thaller, persistait à croire que le billet de banque était toujours un effet de commerce.

Le cours légal.

Seulement, il faut voir les choses après l'intervention de l'Etat. I°- L'Etat, après avoir donné le monopole de l'émission accorde aux billets le cours légal, c'est-à-dire que si vous devez I0.000 francs, vous avez le droit de payer avec I0 billets de la Banque de I.000 francs, vous êtes libéré par l'offre de la somme dûe en billets. C'est le cours légal; on est obligé de recevoir en paiement les billets de la Banque de France.

Le cours forcé.

2°- L'Etat arrive à un degré supérieur : le cours forcé : le billet de la Banque de France peut être présenté théoriquement à tout moment aux guichets de la Banque de France et être remboursé en or pour la somme portée sur le billet. Mais alors, dans les temps de crise d'incertitude, tout le monde voudrait avoir de l'or. Or l'Etat intervient pour établir le cours forcé, qui est autre chose : vous n'avez plus le droit de vous faire

Source : BIU Cujas

rembourser en or.

A l'heure actuelle, il reste, avec des incertitudes et en outre des abus, la possibilité de se faire donner de l'or par la Banque de France, mais pas pour la somme que l'on veut, c'est pour une somme qui est fixée par le ministre des Finances. Par exemple on doit acheter 200.000 francs d'or. Ce n'est pas à la portée de tout le monde, parce que lorsqu'on veut acheter les lingots, il faut donner son identité et les preuves; l'Etat sait aussi d'une façon précise où est l'or et il est tenté de le faire rentrer. Le nom de l'acheteur est inscrit sur les registres de la Banque comme possédant un lingot de 200.000 francs, exposé à toutes sortes de rappels et en outre, la thésaurisation en lingot n'est pas très attirante, parce que, en temps de crise, vous ne pouvez pas découper votre lingot comme un saucission pour payer le charcutier. La thésaurisation se fait en monnaie d'or, Française ou étrangère. Pratiquement, nous avons actuellement le cours forcé.

Les avances de la Banque à l'Etat.

Après 1°- le cours légal; 2°- le cours forcé; 3°- l'Etat se fait donner des billets de banque : les avances . Si l'Etat peut forcer la Banque de France à lui faire des avances, le billet de banque n'est plus qu'un papier-monnaie. Donc remarquez bien cette caractéristique de la Banque de France : c'est un établissement qui est concessionnaire du service public de la monnaie. Il ne l'était pas à l'origine.

La Banque a donc la mission essentielle et nationale de défendre la monnaie, puisque la véritable monnaie à l'heure actuelle, ce n'est pas le louis d'or, mais le billet. La Banque de France doit veiller à la valeur et, dans une certaine mesure, à la stabilité de son billet. C'est ce qu'elle a fait tout au cours du XIXème siècle, mais le jour où l'Etat vient lui dire : " Tirez 5 milliards de billets et donnez-les moi ", les billets qui sont en circulation à ce moment perdent : c'est l'inflation.

L'escompte obligatoire des effets du Trésor.

Ou bien il y a l'escompte obligatoire des effets du Trésor : L'Etat émet un bon du Trésor - un million - puis dit à la Banque : " Vous êtes obligé de m'escompter ce billet ". Il arrive un moment où l'actif de la Banque de France, cet actif qui représente les billets, est garanti par la signature de l'Etat. Car il ne doit y avoir en billets en circulation que la somme qui se trouve en possession de la Banque de France en effets de commerce, en or, puis il y a la signature de l'Etat donnez 5 milliards de billets contre un engagement de 5 milliards; si les avances à l'Etat gonflent, le billet perd de sa valeur, et vous vous en apercevez.

Source : BIU Cujas

La dépréciation de la valeur des billets.

Avec un billet de 100 francs, en 1914, on avait un magnifique complet veston, et avec 120 francs, on avait un très beau complet jaquette. Maintenant avec 1.000 francs, on s'habille sans luxe. Donc le billet de banque a perdu de sa valeur, mais cela s'appelle toujours 100 francs, toujours 1.000 francs.

Le stock d'or doit représenter 35% des engagements à vue.

Nous avons dit : L'actif est représenté par les billets, par la signature de l'Etat et par l'or. Il y a un stock d'or. Ce stock d'or doit représenter au minimum 35% des billets en circulation. Voilà la règle d'or, si on peut employer cette expression, la règle essentielle. Cette proportion n'a jamais été violée et chaque semaine dans le bilan qu'elle publie la Banque indique la proportion entre les billets qu'elle a pratiquement en circulation et l'or. Cette proportion, c'est la ratio.

Ces 35% sont calculés par rapport à tout ce qui est payable à vue, c'est-à-dire à tous les engagements à vue de la banque. L'idéal de l'engagement à vue c'est le billet. Mais ensuite la Banque a des comptes courants il y a des dépôts à vue : ce sont tous ces engagements à vue : en billets, en comptes ou autrement qui doivent avoir un gage d'or de 35% au moins, le reste pouvant être représenté par des billets ou par des titres.

Comment émet-on des billets ? On émet des billets représentant l'or, d'abord, puis on émet des billets à l'occasion de chaque escompte d'un effet de commerce; puis on émet des billets quand l'Etat en demande et c'est lorsque les demandes de l'Etat deviennent excessives que le billet, et par conséquent la monnaie nationale, se détériore.

L'inflation.

Vous voyez bien le danger. L'Etat a besoin d'argent Quelle est la tentation naturelle ? Quelle est la politique de facilité comme l'on dit ? Nous allons emprunter ? c'est difficile, le marché est saturé,etc... Imposer ? Cela va faire crier les gens. Nous allons demander à la Banque de nous donner des billets. C'est ce que l'on appelle l'avance de la Banque, et c'est ce que l'on appelle aussi l'inflation. Avec l'inflation, la valeur du billet diminue avec trop de facilités. Il y a une tentation très forte pour le gouvernement de dire à la Banque : Donnez-moi des billets !

Ce n'est pas une constatation actuelle que nous faisons : c'est Bonaparte qui a commencé, Bonaparte dont Anatole France disait qu'il avait une philosophie de sergent major, et peut-être en matière financière n'allait-il pas au-dessus de la philosophie de l'adjudant. Mais tout de même il comprenait et il avait de bons maîtres qui étaient Gaudin duc de Gaëte et Mollien, qui

Source : BIU Cujas

Le Consulat et la restauration des finances.

ceux-là étaient des financiers classiques, c'est-à-dire des financiers de bon sens, car grâce à cette application de la finance classique, nous avons eu, au moment du Consulat, le plus émouvant rétablissement qu'ait connu la France.

Le Consulat, c'est une des plus belles époques de notre histoire. Comme a dit Louis Madelin, c'est la plus belle époque de la plus belle histoire. Le Consulat, c'est la renaissance, la réconciliation, la reconstitution de l'aisance nationale, etc... Ensuite l'Empire est venu, avec les guerres. Napoléon a eu besoin d'argent pour faire la guerre. Il s'adresse à la Banque lui qui avait accusé la Banque de faire de la fausse monnaie, et la Banque de France lui dit "Non". Gaudin duc de Gaëte et Mollien donnaient à Napoléon de sévères leçons, puis deux ou trois ans après, c'était Napoléon qui leur répétait ce qu'ils lui avaient dit. Or c'est Napoléon lui-même, qui avait accusé la Banque d'avoir fait de la fausse monnaie, qui s'est irrité le jour où la Banque lui a refusé de lui donner des billets sur sa seule signature. Nous allons en voir les conséquences.

La Banque doit être indépendante vis-à-vis de l'Etat.

De cette conception de la Banque surveillante de la monnaie, il résulte l'idée que la Banque doit être indépendante, qu'elle peut refuser à l'Etat et dire : "Non, je ne vous donne pas de billets, mon or suffit à peine à garantir les billets que j'ai en circulation".

Donc, la Banque doit être indépendante : comment l'a-t-elle été ? C'est encore ici qu'on ouvre une parenthèse, mais toutes ces choses sont essentielles. La Banque a été un des éléments de cette renaissance merveilleuse du Consulat et si nous avions le temps d'exposer l'historique de nos finances, qui est d'un intérêt passionnant, on indiquerait notamment que Napoléon a mis l'ordre dans une administration qui était pourrie, il a exigé l'honnêteté de ceux qui maniaient les deniers publics. Pensez à Talleyrand, l'ancien évêque d'Autun, nommé ministre des Affaires Etrangères du Directoire, puis qui s'en va au Directoire dans une voiture répétant constamment : " Une fortune immense ! Une immense fortune ! Une fortune immense ! Une immense fortune ! " Il accompagnait de cette antienne le trot des chevaux et la chanson des roues.

Bonaparte met de l'ordre dans tout cela. Il crée les trésoriers payeurs généraux, les administrations des finances, les régies financières, etc... C'est très important. Il n'y a de force dans notre pays que les vieilles administrations, que les vieux ministères, qui ont des traditions, et lorsque vous aurez peut-être à

Source : BIU Cujas

apprendre bientôt quel est l'état du ministère de l'aviation, l'excuse est celle-là : c'est un ministère jeune et sans traditions. L'erreur a été de donner l'aviation aux aviateurs. C'est autre chose de voler, d'être des héros et d'administrer des finances.

Le franc de Germinal an XI.

Napoléon a créé une monnaie nouvelle: le franc, une monnaie qui nous a paru si solide qu'aux environs de 1910 nous la croyions immortelle.

Le franc du 17 Germinal an XI, sous l'influence de Gaudin duc de Gaëte, le franc de Germinal, que l'on appelle aussi le franc Bonaparte, ce qui est assez commode : le franc Bonaparte, puis malheureusement le premier déprécié s'est appelé le franc Poincaré, puis le franc Auriol, franc Bonnet, etc..etc . Le franc de Germinal est un franc en argent, en métal blanc, pas en or, métal jaune.

Il est ainsi défini : le franc représente 5 grammes d'argent à 9/10 de fin, c'est-à-dire c'est une monnaie dans laquelle on met de l'argent, puis un alliage métallique : cuivre, bronze, etc. afin de donner de la solidité, de la résistance. Seulement, il ne peut y avoir qu'un dixième d'alliage, il faut 9/10 d'argent pur.

A cette période le franc était défini en argent, mais il y avait une proportion officielle entre la valeur de l'or et la valeur de l'argent : 15,5. L'or valait 15,5 fois plus que l'argent et Gaudin faisait prévoir d'ailleurs que le rapport de l'or et de l'argent pourrait être changé. Il a été changé et il est changé dans des proportions formidables : l'argent est pour ainsi dire, à l'heure actuelle, sans valeur; le dernier cours est d'environ 470 francs le kilog, tandis que l'or est à 36.000 francs;

Ce franc de Germinal a fait une belle carrière, jusqu'à 1928 : 120 ans, c'est splendide pour une monnaie. Dans l'histoire, il n'y en a pas eu beaucoup qui valaient davantage. La livre anglaise, à ce moment-là, valait 18 francs. Voyez combien tout change et dans quel état d'instabilité nous sommes : elle vaut maintenant 163 francs.

D'inflation équivaut à un véritable impôt.

Le franc de Germinal était placé sous la protection de la Banque de France. Le franc, avec la proportion de 15,5, représentait 0gr.29 d'or fin, ou 29 centigrammes. Maintenant 43 milligrammes. C'est un effritement perpétuel. Chaque fois qu'il y a une modification de la définition du franc en métal, chaque fois en un mot qu'il y a inflation, c'est l'équivalent d'un impôt invisible, d'un impôt non sensible.

Source : BIU Cujas

Voilà un ouvrier qui va toucher sa paye; il touche 500 francs; il les met dans son tiroir en se disant : " c'est à l'abri !" Non. Il y a une inflation qui vient lui enlever 50 francs là-dessus; c'est l'impôt invisible, puisque tout de suite sa valeur d'achat a diminué de 50 francs.

Donc, on voit quelle est l'importante mission de la Banque comme surveillante de la monnaie nationale. Pour exercer cette fonction il faut qu'elle soit indépendante. L'est-elle ? C'est avec l'histoire seulement que l'on peut répondre.

Première étape : loi du I4 Avril I803 : la banque est une société de commerce, gérée par ses actionnaires et jouissant d'un privilège qui lui est concédé par l'Etat, pour I5 ans , d'abord, mais avec renouvellement.

La Banque de France est à l'origine (I800) une institution privée

La Banque de France n'est que l'étatisation d'une institution privée, car la Banque de France a été créée par Lecouteux et Perregaux, comme institution privée; le 24 Pluviôse de l'an VIII, il est décidé que sera établie une banque publique, sous la dénomination de Banque de France.

La première assemblée générale (I8 Janvier I800) définit ainsi la Banque : Libre par sa création, n'appartenant qu'à des individus (c'est-à-dire pas à l'Etat, aux seuls actionnaires), indépendante par ses statuts, affranchie des conditions qu'aurait pu lui imposer un contrat privé avec le gouvernement ou un acte législatif ... Par la seule volonté de ses actionnaires.... Complètement hors du gouvernement. Voilà la banque de I800.

La loi du I4 Avril I803 lui accorde le privilège de l'émission.

Puis intervient la banque de I803 : Loi du 24 Germinal an XI - I4 Avril I803 : Au nom du peuple français, Bonaparte, Premier Consul, proclame loi de la République le décret suivant, rendu par le Corps législatif, conformément à la proposition faite par le gouvernement le I9 du même mois, communiquée au Tribunal le 2I du même mois : art. Ier : L'association formée à Paris, sous le nom de la Banque de France, aura le privilège exclusif d'émettre des billets de banque, aux conditions annoncées dans la présente loi.

Voilà le privilège : c'est le premier lien de l'Etat sur la Banque de France; privilège de I5 ans.

En I807, la Banque s'installe à l'hôtel de Toulouse, rue de la Vrillière. En I808, elle commence de créer quelques comptoirs en province; il y en a aujourd'hui 660, avec I3.000 employés (on voit le développement qu'a pris la Banque). La loi du 24 Germinal an XI, règle le capital, les actions, l'escompte, les actionnaires

Source : BIU Cujas

le dividende, le fonds de réserve, les assemblées générales; la Banque se gère comme une association privée; elle nomme son conseil, son gouverneur, ses sous-gouverneurs,etc.

L'indépendance de la Banque est nécessaire dans un système équilibré

C'était un véritable idéal. Il n'y a pas d'organisme qui ne soit complexe et dans la complexité des organismes ou des mécanismes, il y a la nécessité d'un frein. Pour la monnaie, le frein c'est l'indépendance de la Banque vis-à-vis de l'Etat. Remarquez qu'ici se rejoignent les principes d'une certaine école de Droit public : il faut des équilibres, il faut des résistances, il faut la séparation des pouvoirs, il faut que le gouvernement ne puisse pas tout faire, qu'il soit contrôlé par la Chambre, il faut que la Chambre ne soit pas seule, qu'elle soit contrôlée par le Sénat. Tout cela c'est le système que les Américains appellent le système des freins et des contre-poids. Vrai en matière politique, ce système doit être vrai également en matière financière.

L'attitude de Napoléon vis-à-vis de la Banque.

Seulement c'est Napoléon lui-même qui a commencé, il n'était pas infaillible. Il y a des études très importantes sur les finances de Napoléon (Liesse,Marin, Lacour-Gayet). Il avait des idées étroites en matière de finances; nous aurons à les retrouver tout au cours de notre enseignement. Peu lui importaient, la justice de l'impôt, ses répercussions sociales, ses incidences, il ne demandait à l'impôt qu'une chose : la productivité; il avait besoin d'argent. C'est assez étroit. En matière générale, il ne voyait qu'une chose : l'ordre et l'économie; c'est une conception qui n'est pas sans valeur. Il avait horreur de l'emprunt. Il trouvait que 80 millions c'est un gros maximum, que l'Etat ne devrait jamais dépasser pour sa dette. Nous avons 500 milliards!

Donc, classique sous l'influence de Gaudin et de Mollien, il comprit que la Banque devait être indépendante. " La Banque devait être dans la main du gouvernement, mais pas trop". Si elle y est trop, il n'y a plus de garantie pour la monnaie, ni pour les finances.

Les gouverneurs et sous-gouverneurs nommés par le chef de l'Etat.

Il admit l'indépendance de la Banque jusqu'au jour où il se heurta lui-même à cette indépendance, c'est-à-dire jusqu'au jour où la Banque lui refusa des billets contre sa seule signature d'Empereur. Qu'est-ce qu'il fit ? Il enleva à l'assemblée des actionnaires de la Banque la nomination du gouverneur et du sous-gouverneur; il se réserva à lui, chef de l'Etat,cette nomination. Et ce jour-là la Banque, qui n'était pas une Banque d'Etat, marchait vers la conception de Banque d'Etat, mais à pas lents, heureusement pour le XIXème siècle .

Seulement Napoléon, à côté du gouverneur et du

Source : BIU Cujas

sous-gouverneur, dont il se réservait la nomination, instituait des régents, et ces régents devaient être désignés par les 200 plus forts actionnaires de la Banque. Les voilà les 200 familles ! C'est cela et c'est précisément ce chiffre qui a donné lieu au slogan des 200 familles, qui a servi aussi d'argument au cours de la dernière réforme de la Banque de France.

La Banque de France, disait le président du Conseil, en 1936, doit être plus exactement l'image de la France qui travaille et qui épargne. Il fallait que fut respectée l'indépendance du labeur national et de l'Etat lui-même à l'égard d'une organisation qui laisse aux 200 plus forts actionnaires le soin de diriger le crédit et les grands intérêts de la production, de l'épargne et du travail.

La Banque de France va continuer telle que l'a organisée Napoléon Ier et le signe matériel de cette continuation, c'est que lorsque les rois seront revenus, les deux frères de Louis XVI, Louis XVIII et Charles X, le gouverneur de la Banque de France sera Gaudin, duc de Gaëte, qui était le grand ministre des finances de Napoléon Ier.

Nous arrivons ainsi, avec des modifications qu'il est inutile d'indiquer, jusqu'à l'année 1936.

Les assemblées d'actionnaires avant 1936.

Rappelons les traits principaux de ces assemblées, dites générales, composées des 200 plus gros actionnaires, qui se réunissent chaque année. Cette assemblée était d'ailleurs une assemblée minoritaire en ce sens que, incontestablement, elle ne représentait qu'une faible partie des 40.000 actions de la Banque de France.

Cette assemblée était assez curieuse, en ce sens, qu'elle n'avait pas d'autres attributions que d'écouter. Elle écoutait les rapports des gouverneurs, etc... Mais elle reprenait une autorité lorsqu'il s'agissait d'élire

Les régents de la Banque.

c'était elle qui élisait les régents et les censeurs, les régents qui sont aujourd'hui supprimés. Et il ne faudrait pas croire que cette situation de régent soit en elle-même - car il faut bien voir toutes les nuances une situation magnifique au point de vue de la rémunération. Les régents touchaient 6.000 francs par an. Seulement c'est tout de même un titre que d'être régent de la Banque de France, cela donne du crédit, cela donnait bien quelque titre pour être administrateur dans une société moins reluisante mais plus rémunératrice.

Ces régents avaient une autorité considérable, attendu que beaucoup d'entre eux étaient soit de grands financiers, soit des banquiers. Les régents avaient une grosse autorité. Ils ne nommaient pas le gouverneur puisque Napoléon avait décidé que le gouverneur serait nommé par le gouvernement, mais ils fixaient les rémunérations du

Source : BIU Cujas

gouverneur ce qui est assez important.

Le gouverneur

D'autre part, le gouverneur lui-même, qui est ainsi dans la main des régents au point de vue de son traitement, était considéré comme l'homme de la Banque. Etant l'homme de la Banque désigné quand même par le gouvernement, il devait justifier qu'il avait un intérêt dans l'administration de la Banque, en prouvant qu'il était propriétaire d'un certain nombre d'actions.

Voilà donc un établissement qui est à côté de l'Etat et indépendant de l'Etat.

1936: le front populaire modifie les statuts de la Banque.

Nous arrivons ainsi en 1936 et dans le programme électoral il s'agit de modifier les statuts de la Banque de France. Un projet est déposé en ce sens le 18 Juin et un rapport très intéressant est présenté à la Chambre par M. René Brunet. D'autre part, certaines déclarations, au cours des débats, indiquent également l'objet poursuivi.

Le débat : le parti communiste.

M. Berlioz, député, déclare à la Chambre :Le groupe communiste votera avec joie le projet de loi qui est présenté par le gouvernement, parce qu'il considère que ce projet de loi est un grand pas en avant vers la réalisation d'une partie du programme du rassemblement populaire... Les modifications aux statuts de la Banque de France, dit M. Brunet, répondent à l'un des voeux les plus chers du pays. La Banque de France est le fief des 200 familles. C'est à propos de la Banque de France que l'expression : les deux cents familles a été imaginée. (J.O.1936 p. 1966).

Il s'agit donc d'autre chose que d'aménager au mieux un établissement financier au point de vue de son rendement technique; il s'agit d'atteindre les fondements de la société bourgeoise et capitaliste. Voilà la thèse.

le Sénat

Au Sénat, M. Lémery oppose certaines questions plus précises : quels sont les faits patents et graves ? quelles sont les difficultés d'ordre positif actuellement constatées qui obligent à remanier la règle séculaire et le fonctionnement traditionnel d'une grande et vénérable institution, sur laquelle repose la vie économique du pays ? Il n'y en a pas, le gouvernement s'est gardé d'exposer le moindre grief sérieux (J.O.p.811).

Voilà donc la voix de M. Berlioz et du parti communiste : il faut renverser les deux cents familles; et d'autre part, à l'opposé, la voix de M. Lémery et du Sénat : Qu'est-ce que vous reprochez à la Banque ?

Signalons aussi, parce que c'est une page excellente, le discours de M. de Wendel (Sénat 23 juillet 1936, J.O. 24 Juillet p. 812). M. de Wendel était régent, il a défendu l'institution avec beaucoup de sens et de modération, dans une page extrêmement étudiée, que l'on peut lire avec profit.

Source : BIU Cujas

De quoi s'agissait-il en réalité ? Il fallait enlever la Banque à ces 200 gros actionnaires. Parmi ces 200 gros actionnaires, d'ailleurs, il y avait par exemple l'Assistance Publique de Paris, qui se trouve avoir un des plus forts paquets d'actions.

Les actionnaires de la Banque.

Il y a 41.000 actionnaires, exactement 40.947 et les actions se répartissent de la façon suivante :

17.931	actionnaires	ont une seule action;
8.923	"	en ont 2
8.040	"	en ont de 3 à 5
3.462	"	en ont de 6 à 10
1.451	"	en ont de 11 à 20
524	"	en ont de 21 à 30
332	"	en ont de 31 à 50
180	"	en ont de 51 à 100
84	"	en ont plus de 100.

Par conséquent, on voit comment se composait l'assemblée : les 200 ce sont les 84 qui ont plus de 100, puis une partie des 180 qui en avaient de 51 à 100. Faites le calcul et vous verrez qu'en réalité l'assemblée générale contenait une minorité des actions de la Banque de France, ce n'est pas douteux.

D'autre part, à cette assemblée, il n'y avait aucune discussion; les actionnaires écoutaient, ils pouvaient poser des questions; le gouverneur répondait s'il lui plaisait de répondre, puis on élisait les régents, ce qui est plus important.

Nous arrivons ainsi à la disposition fondamentale de la loi du 24 Juillet 1936 : il y a 1°- une assemblée générale; 2°- un conseil général; 3°- un comité permanent, 4°- des gouverneurs et des sous-gouverneurs.

1°- L'assemblée générale, comprenant tous les actionnaires.

L'assemblée générale - Au cours des débats, le ministre des finances disait : Nous allons rendre la Banque à ses actionnaires, à tous ses actionnaires. Par conséquent l'assemblée comprend tous les actionnaires, mais chacun s'y a qu'une seule voix. Un personnage a 100 actions, il ne représente tout de même qu'une action. D'autre part, impossibilité de se faire représenter; il faut assister en personne.

Conditions pour y assister.

Comment peut-on assister? Le gouverneur de la Banque annonce la date de l'assemblée générale. A ce moment là, il faut écrire au gouverneur pour l'informer qu'on a l'intention de participer à l'assemblée. Le gouverneur répond en envoyant une carte d'entrée et à l'appui de cette carte d'entrée il faut présenter soit l'action qui montre qu'on est actionnaire, soit le récépissé de l'action, le certificat du dépôt de l'action dans une banque. Puis, on va dans une salle, au Palais de la Mutualité ou à la Salle Pleyel, pratiquement. Là on écoute le gouverneur et on procède aux élections dont nous

Source : BIU Cujas

aurons à parler tout à l'heure.

Leur caractère un peu artificiel.

Ici apparaît le caractère un peu artificiel de la loi de I867 sur les sociétés, et de la composition des assemblées générales de sociétés quelconques, et aussi le caractère artificiel du droit de l'actionnaire dans cette circonstance.

Imaginez un actionnaire à Nice, à Marseille, à Avignon, à Pau, à Bordeaux, à Brest. Il faut qu'il écrive au gouverneur de la Banque; le gouverneur lui envoie la carte, puis il faut qu'il se fasse délivrer son action ou un certificat de son action. Il prend son train, au tarif qui n'a pas été diminué par la création de la Société nationale des chemins de fer; il arrive à Paris à la Salle Pleyel ou à la salle de la Mutualité; il s'installe, il s'assied , il a la gloire de voir M. le gouverneur entouré des membres du conseil général, qui sont quelquefois des personnages très représentatifs; il écoute, puis il élit deux membres du conseil général et trois censeurs, et il s'en va. Vous trouvez que çà vaut le voyage? Eux non plus ne trouvent pas que çà vaille le voyage. Aussi, nous allons rendre la Banque à ses actionnaires, à tous ses actionnaires..... Combien y en a-t-il qui viennent ? Un millier, sur 4I.000; par conséquent il y a 40.000 actions qui ne comptent pas.

Cela vient de la conception que l'épargnant se fait de l'action d'après la loi de I867. L'action est un signe de l'association, par conséquent l'actionnaire est une autorité. Voilà la conception juridique. Mais la conception pratique ? L'épargnant fait un placement, puis on lui donnera des revenus . Voilà tout. Alors il se désintéresse. Interrogez un actionnaire du Rio Tinto sur ce que représente en réalité son titre. Le plus souvent, il ignore tout de cette question; il ne sait pas s'il s'agit de mines de cuivre, d'or, d'argent; s'il le sait, il ignore dans quel pays; c'est la même ignorance qui peut coûter quelquefois singulièrement cher, quand on a par exemple des mines de cuivre qui se trouvent au Mexique. Comme le Mexique est en train de bolcheviser, il dit à ses actionnaires : C'est moi le propriétaire ! Ce n'est pas facile de gagner de l'argent, ce n'est pas facile non plus de le garder.

L'Assemblée élit deux membres du Conseil général.

Voilà donc cette assemblée générale. Elle est un peu dérisoire. Ces gens arrivent de Brive ou de Montélimar. Ils sont chargés de désigner deux membres du conseil général. Qui vont-ils élire ? Ces deux membres du conseil général, c'est M. Dukem, commerçant dont le centre d'affaires, est à Montluçon, et c'est M. Lemaigre-Dubreuil, chef de la très importante maison des huiles Lesieur. Il est aussi président de la Ligue des contri-

Source : BIU Cujas

buables.

Comment ont-ils été élus? Dans ces affaires, ce sont toujours ceux qui prennent l'initiative qui sont les maîtres. Il s'est fondé une association des porteurs d'actions de la Banque de France. Cette association ne contient qu'un millier de membres. Elle se réunit le matin ou la veille de l'assemblée générale et désigne les candidats.

Il y a eu deux assemblées générales tumultueuses. C'était notamment au lendemain de la réforme, lorsque M. Labeyrie, actuellement premier président de la Cour des Comptes, était gouverneur de la Banque de France, tout en gardant d'ailleurs sa fonction de Procureur général à la Cour des Comptes. C'est un homme éminent. Les actionnaires ne l'aimaient pas. Il se présentait à côté de M. Jouhaux, M. Jouhaux étant membre du conseil général et du comité permanent, c'est un homme éminent les actionnaires ne l'aimaient pas non plus. Alors, il y eut un peu de vacarme, dont nous expliquerons dans la suite les motifs profonds.

Comment se passe l'assemblée générale

Voilà l'assemblée générale : 1°- audition du compte-rendu des opérations de l'année. Elle écoute, puis peut poser des questions. En général ces questions sont posées par écrit. On les fait passer au gouverneur qui répond ou ne répond pas.

2°- Nomination de trois censeurs. C'est ici la confirmation du régime ancien.

3°- Nomination de deux représentants au conseil général.

Les censeurs auraient théoriquement un rôle très lourd à jouer. Ils devraient suivre toutes les opérations de la Banque et le rôle des censeurs, s'il était accompli comme dans la théorie il doit l'être, suffirait à absorber l'activité d'un homme. Il faudrait qu'il observe toutes les opérations de la banque. Mais en réalité, en leur donne 6.000 francs par an, alors ils voient les questions d'un peu haut.

2°- Le conseil général.

2°- Il y a le conseil général, qui est réglé par l'art. 9 de la loi. Le conseil général est composé de 3 censeurs et de 20 conseillers, plus le gouverneur et les deux sous-gouverneurs, qui se réunissent dans une salle dont la photographie en couleurs a paru dans l'Illustration.

Ce conseil général se réunit une fois par mois. 5 conseillers sont pris parmi les producteurs, les commerçants et les consommateurs. 5 parmi les personnalités qualifiées par leur expérience ou leur compétence technique en matière de finances. IO représentent les intérêts collectifs de la nation.

Ces conseillers sont désignés comme suit : 4 sont

Source : BIU Cujas

Comment sont désignés les conseillers.

choisis par le ministre des finances sur des listes de trois noms présentées par chacune des organisations suivantes : Fédération nationale des coopératives de consommation, C.G.T., Confédération générale de la production française, Confédération générale de l'artisanat français. Présentation de ces organismes, choix par le ministre. C'est à ce titre, C.G.T., qu'est entré M. Jouhaux, et Confédération générale de l'artisanat, M. Grandadam, qui est cordonnier. Un est désigné par le ministre de l'agriculture, parmi les représentants les plus qualifiés des cultivateurs. 2 sont choisis par le ministre des finances, sur des listes de trois noms présentées par les organisations suivantes : Union syndicale des banquiers de Paris et de Province, Chambre syndicale des banques populaires. 2 sont élus au scrutin secret par le personnel de la Banque de France. Un est membre de droit : c'est le secrétaire général du Conseil national économique. 3 représentent les ministres des Finances, de l'économie nationale et des colonies. 7 sont membres de droit: président de la section des finances au Conseil d'Etat, directeur du mouvement général des fonds, gouverneur du Crédit foncier, gouverneur du Crédit national, gouverneur de la Caisse nationale du crédit agricole,etc.

Prédominance des fonctionnaires et des consommateurs de crédit.

Ce qu'on trouve là-dedans, c'est la prédominance : 1°- des fonctionnaires: il y en a 7 de droit, et 2°- des consommateurs de crédit; pas des donneurs de crédit, de ceux qui demandent du crédit. Dans l'esprit de la réforme, il y avait le crédit distribué en abondance : Vous voulez fonder un magasin, vous avez besoin d'argent ? allez donc à la Banque. Voilà l'idéal démocratique, si on ose ainsi parler. Vous voulez ouvrir un bureau, vous êtes pressé de sortir de votre condition de salarié, allez à la Banque....Le crédit coulant à flots. C'est l'esprit de certains partis en matière de finances. C'est cet esprit qui a été mis en pratique dans une province du Canada, où il a été décidé que chaque citoyen aurait par exemple 5.000 francs de rente. Cela n'a pas duré longtemps.

Parmi les deux représentants des actionnaires, il ne doit pas y avoir de banquier. Les deux représentants du capital des actionnaires, doivent être choisis parmi les actionnaires manufacturiers, fabricants ou commerçants, en dehors de toute personne prêtant son concours à un établissement bancaire. C'est assez curieux que pour être banquier il soit nécessaire de n'avoir aucune expérience de la banque. C'est cependant la règle.

"Les Cours de Droit" X Répétitions Écrites et Orales
3, Place de la Sorbonne, 3 Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

3°- Le comité permanent

Le Comité permanent - Le Conseil général peut déléguer ses pouvoirs à un comité permanent; Le Conseil général est trop nombreux; il y a un comité plus restreint, qui est le comité permanent et c'est ce comité permanent qui est la véritable autorité. C'est le comité permanent qui représente, en somme, les anciens régents.

Cette association des porteurs de la Banque de France a obtenu que précisément l'un de ses représentants, l'un des élus des actionnaires, M. Duhem, soit appelé au comité permanent.

4°- le gouverneur et les sous-gouverneurs.

Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs. (art. 3 à 8 de la loi). Le gouverneur s'éloigne de la Banque, en ce sens que désormais il n'a plus à justifier la propriété d'actions de la Banque. Par conséquent ce n'est pas un actionnaire de la Banque, gérant des intérêts de la Banque.

Le gouverneur prête serment

L'art. 4 oblige le gouverneur à prêter serment. La loi de 1806 avait posé la règle. Le gouverneur prêtait serment entre les mains de l'Empereur, mais c'était une pratique qui était tombée en désuétude. L'art. 4 rétablit cette pratique : le gouverneur prêtera serment entre les mains du président de la République de bien et fidèlement diriger les affaires de la Banque, conformément aux lois et statuts.

On avait pensé lui faire prêter serment devant la Cour des Comptes. Cela ne correspondait absolument à rien, c'était une idée chimérique, attendu que la Cour des Comptes n'a aucune autorité sur la Banque. C'est donc entre les mains du président de la République que le gouverneur doit prêter serment.

Son traitement est payé par la Banque.

Nous avons dit tout à l'heure qu'autrefois c'était les régents qui fixaient les traitements du gouverneur et des sous-gouverneurs. Il reste ceci que le gouverneur est payé par la Banque. Il n'y a nulle part au budget de l'Etat une somme correspondant au traitement du gouverneur et des sous-gouverneurs.

Par conséquent, est-ce que le gouverneur est un fonctionnaire ? Voilà un premier argument. Il n'est pas payé sur les fonds de l'Etat, il est payé sur les fonds de la Banque.

Importance de ce traitement

Quel est son traitement ? Art. 5 : Le gouverneur recevra annuellement de la Banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat. Les deux sous-gouverneurs recevront chacun un traitement équivalent à celui d'un président de section du Conseil d'Etat.

C'est ce que l'on appelle la législation par référence. Il faut que nous cherchions. Si on nous disait directement combien c'est, ce serait plus net. La

Source : BIU Cujas

dernière loi tendant à mettre l'indemnité parlementaire en harmonie avec les conditions économiques nouvelles fixe l'indemnité des députés en affectant du coefficient 5,5 le traitement de 1926. Alors on ne sait jamais ce que c'est. Il faut encore faire des calculs. On veut donner aux députés 82.500 frs, il n'y aurait qu'à dire : Les députés auront 82.500 frs. Nous finirons bien par le savoir, mais on ne veut pas le mettre dans la loi . Pourquoi ?

Il y a un article final qui dit : Cette indemnité sera affectée par toutes les modifications du traitement des **conseillers** d'Etat. C'est l'obsession, le traitement des conseillers d'Etat. Cela veut dire que si le traitement du conseiller d'Etat est diminué de 20%, l'indemnité parlementaire sera aussitôt diminuée de 20%; s'il est augmenté de 20% l'indemnité parlementair sera augmentée de 20%.

Le vice-président du Conseil d'Etat comme le premier président de la Cour des comptes touche un traitement de 150.000 Frs. Même traitement pour le gouverneur. Mais, art. 6 : Le conseil général fixera les conditions dans lesquelles le gouverneur et les sous-gouverneurs recevront une indemnité de représentation et le remboursement de leurs frais exceptionnels.

C'est ici que cela devient intéressant. Voici, d'après le rapport de M. René Brunet, quelle était la situation du gouverneur avant la réforme : Honoraires 60.000 Frs (ce n'est pas beaucoup); complément d'honoraires : 240.000 Frs (c'est ici que le complément est plus fort que le principal) ; indemnité de représentation : 200.000 frs; indemnité mobilière 12.000 fr; indemnité de chauffage et éclairage : 9.000 frs, total 521.000 frs. A ce total s'ajoutent des jetons spéciaux pour présence aux séances du conseil général et le remboursement par la banque de la contribution personnelle mobilière. (Il semble qu'à l'heure présente les avantages du gouverneur aient été réduits par le Conseil général. Ils ne seraient plus que de 450.000 ce qui avec le traitement fait 600.000).

L'indemnité de représentation.

Mais il faut distinguer dans ce **total** : l'indemnité de représentation, ce sont des frais. Qu'est-ce qui en résulte ? c'est que l'impôt sur les salaires et traitements ne frappe pas ces frais.

De même dans la loi sur l'indemnité parlementaire, vous voyez : L'indemnité de 1926 est affectée du coefficient 5,5. Mais quelle était l'indemnité en 1926? Première question. Puis, deuxième question : la répartition de l'indemnité parlementaire entre différents éléments reste ce qu'elle était auparavant. Qu'est-ce

Source : BIU Cujas

que cela veut dire ? Cela veut dire qu'il y a une indemnité qui vous paie vos services de député, puis il y a une partie de l'indemnité qui vous paie des frais de la fonction de député. Quand on a augmenté l'indemnité parlementaire, c'à toujours été sur les frais, parce que les frais ne sont pas affectés du cédulaire, ni de l'impôt général et progressif.

Ici c'est la même chose : c'est un remboursement de frais, alors là-dessus on ne doit rien. Remarquez en passant - car tout ceci c'est tout de même de notre programme - : remboursement par la Banque de la contribution personnelle mobilière : çà doit équivaloir à 25 ou 30.000 francs. Nous avons dit que le gouverneur de la Banque de France a un appartement magnifique, l'appartement de l'Hôtel de Toulouse, avec notamment la fameuse galerie dorée et un entassement de chefs-d'oeuvres. Sur tout cela il doit payer une contribution mobilière considérable. C'est la banque qui la lui paie. Par conséquent c'est une situation de 600.000 frs à peu près. Il y a des gens qui l'ont quittée pour avoir mieux, mais enfin déjà être gouverneur, c'est un titre à toutes les présidences possibles dans la suite, le jour où on voudra quitter.

Pendant 3 ans après la sortie de fonctions, continuation du traitement. Les raisons.

Il y a une règle un peu particulière : c'est celle-ci : pendant trois ans, à la suite de la sortie de fonctions, le gouverneur et les sous-gouverneurs (qui ont le traitement de vice-président de section : 125.000 frs) continuent à toucher leur traitement, parce que pendant ces trois ans il y a interdiction de participer à des affaires financières, sauf autorisation du gouverneur.

Quelle est l'importance de cette disposition ? C'est la suivante : tout de même on ne veut pas la mort d'un homme qui déplaît; alors un gouvernement hésiterait à révoquer un gouverneur; c'est une mesure un peu brutale si le gouverneur ne veut pas s'en aller; puis c'est une révocation amortie, adoucie, puisqu'il va toucher encore son traitement pendant trois ans.

Le gouverneur est maintenant assez facilement révoqué.

Donc voyez à quoi cela aboutit : cette disposition contribue à mettre le gouverneur dans la main du gouvernement, il sera révoqué plus facilement, et ceci c'est très important, car ces organismes : le conseil général, le comité permanent, les censeurs, cela ne représente pas grand chose comme autorité réelle, la vraie autorité c'est le gouverneur. La Banque est ce qu'est le gouverneur, et maintenant, avec cette diminution incontestable de l'importance de la Banque, nous avons quelque chose à espérer s'il y a un gouverneur qui ait des conceptions raisonnables, c'est-à-dire d'économie classique, et qui ait un peu de caractère.

Source : BIU Cujas

En un siècle, la Banque de France avait eu I2 gouverneurs, Gaudin duc de Gaète, 4 Avril I808; Baron d'Avilliers, 5 septembre I836; comte d'Arbou, I0 décembre I857; comte de Germiny I5 Mai I863; Joseph Magnin, 24 décembre I877; Pallain 25 Août I920; Robineau 29 Juin I926; Moreau 25 septembre I930; Morel 2 Janvier I935, Tannery, 6 Juin I936, Labeyrie, qui fini en I937; et maintenant M. Fournier. I2 gouverneurs de la Banque de France en un siècle, mais 5 gouverneurs en 8 ans, maintenant il y a une certaine instabilité et le gouverneur dépend strictement du gouvernement.

Les avances de la Banque à l'Etat.

Pourquoi le gouvernement veut-il avoir le gouverneur de la Banque dans la main ? C'est pour obtenir plus facilement des avances. Nous avons indiqué le régime des avances : il y a une convention entre le ministre des finances et le gouvernement, c'est signé comme un traité international. Cette convention est ensuite portée devant les Chambres qui approuvent ou n'approuvent pas.

Qu'est-ce que c'est que ces avances ? C'est un moyen d'alimenter la trésorerie. En quoi consiste l'avance?Ces jours-ci : 5 milliards. C'est qu'il y a par là-bas, dans le centre de la France, une fabrique de papier spécial pour la Banque de France; il paraît que l'eau de l'Allier est spéciale pour fabriquer du bon papier. Maintenant on va fabriquer du papier et on va faire marcher la planche; on va fabriquer des billets de banque, puis on les donnera au gouvernement . 5 milliards. Imaginez que vous ayez 5 billets gagés sur la Banque de France, puis on nous dit : il nous faut 5 billets. Votre billet valait chacun I/5, maintenant il ne vaut plus que I/I0, et c'est comme cela que la valeur des billets en circulation diminue, c'est l'inflation. D'ailleurs le président du Conseil l'a reconnu dans un discours à la Chambre, le 24 Mars I938.

Ces avances sont faites dans des conditions qui ont varié au cours de l'histoire, mais qui maintenant sont identiques. Elles sont faites sans intérêt , c'est à-dire la Banque donne. Et qu'est-ce qui représente l'or dans l'actif de la Banque de France ? La signature du ministre des finances.

L'Etat rembourse en dévaluant

Est-ce que ces avances sont remboursées ? car : une avance suppose un remboursement : je vous avance, vous me rendez. Est-ce que l'Etat remboursera? Dans la doctrine, je vous ai donné 5 milliards de billets, vous me les rendez, je les détruis. C'est ainsi que se fait la restitution. Est-ce que cette restitution se fait ? Théoriquement non. Alors comment l'Etat se libère-t-il ? Il se libère en changeant la définition du franc.

Source : BIU Cujas

Vous avez dans votre caisse une somme d'or qui représente 50 milliards. Moi, Etat, je détruis la définition du franc et cette masse d'or que vous avez dans la banque, qui avant-hier valait 50 milliards aujourd'hui, par ma volonté, vaut 70 milliards. Vous gagnez 20 milliards, mais c'est par ma volonté, par conséquent je les prends. Voilà toute la brutalité de la dévaluation : l'Etat rembourse en dévaluant, c'est un système d'expédient.

Le bilan de la Banque : I°- Actif.

Chaque semaine la Banque de France publie son bilan (qui paraît en général dans les journaux du vendredi). Il faut regarder ces bilans. Il y a : I°- l'actif : encaisse or - c'est évidemment l'essentiel en monnaie et en lingots ; la monnaie d'argent et de billon; les comptes-courants postaux, parce que c'est à la banque de France qu'on verse les fonds des chèques postaux; disponibilités à vue et à échéances ; avances sur capitaux et monnaies; effets escomptes; avances sur titres; avances 30 jours; bons négociables de la Caisse autonome d'amortissement; puis : prêts sans intérêt à l'Etat. C'est l'actif; nous avons donné 4 milliards à l'Etat, donc nous avons sur l'Etat une créance de 4 milliards : avances provisoires sans intérêt à l'Etat, etc, etc.

Par conséquent il pourra arriver un jour où les avances à l'Etat représenteront une partie considérable de l'actif de la Banque de France et ce jour-là les monnaies seront définitivement malsaines. Puis si l'Etat procède de dévaluation en dévaluation, - comme on l'a vu en Allemagne, le vieux mark est tombé, - il pourra arriver qu'avec une pincée de louis d'or on garantisse une circulation de cent milliards.

2°- Passif.

2°- Au passif, vous avez les billets au porteur, c'est-à-dire les billets de banque, ceux qui circulent environ 94 milliards, et en dernier lieu, dans le bilan de la Banque, vous avez la couverture des engagements à vue et la proportion entre l'encaisse-or et les engagements à vue. Or cette proportion va toujours en diminuant; elle était au I0 mars de 47,76 % alors qu'au 9 Octobre I937, elle était de 52 et qu'elle a été jusqu'à 70,80, il y a quelques années.

Les avances de la Banque à l'Etat.

Il y a en somme deux moyens pour le Trésor de se faire faire des avances par la Banque de France : ou bien directement par une convention : la Banque de France s'engage à donner à l'Etat tant de billets, c'est-à-dire elle fabrique et elle met dans la circulation des billets.

I°- L'escompte obligatoire par la Banque des

Il existe, théoriquement, un système qui n'est pas en application, mais qui était dans le grand panneau des réformes présenté par M. Léon Blum à l'appui de sa

Source : BIU Cujas

effets du Trésor ou des effets sur le Trésor.

demande de pleins pouvoirs (4 avril 38). C'est le système de l'escompte obligatoire de bons ou effets du Trésor. Le Trésor émet des bons puis dit à la Banque: "Payez m'en tout de suite le montant en prélevant votre escompte. Je vous rembourserai à l'échéance". - Ou bien un fournisseur créancier du Trésor émettrait un effet et le ferait escompter à la Banque. Le péril, c'est que l'Etat ne paierait pas et qu'il ferait émission de papier monnaie.

La loi du 24 Juillet 1936 l'admet sauf au profit du Trésor public.

Dans la loi du 24 Juillet 1936, il est dit que tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum seront admis sans limitation au réescompte de l' Institut d'émission, sauf au profit du Trésor Public. C'est-à-dire vous êtes porteur d'un bon du Trésor et il ne doit vous être remboursé que dans trois mois par le Trésor. Vous pouvez aller à la Banque de France qui vous réescomptera ce titre, c'est-à-dire qui vous en paiera le montant, le capital, en retenant évidemment l'intérêt des trois mois. " Sauf au profit du Trésor Public", c'est-à-dire que le Trésor ne peut pas dire : " J'ai encore des bons que je n'ai pas émis et je viens vous les présenter à l'escompte". Tout cela donne lieu d'ailleurs à des choses quelquefois un peu obscures.

2°- La convention entre la Banque de France et l'Etat.

Le second mode d'avance de la Banque de France, c'est la convention. Cette convention a lieu sous la forme d'un contrat, presque sous la forme d'un accord international. " Entre les sous-signés ,M. Léon Blum, président du Conseil, ministre du Trésor, agissant au nom de l'Etat, d'une part, et M. Pierre Fournier, gouverneur de la Banque de France, dûment autorisé par les délibérations du conseil général de la Banque de France, en date du 22 mars 1938, d'autre part, il a été convenu ce qui suit ..."

Le gouverneur de la Banque n'est pas absolument libre.

Ce que nous voulons indiquer, c'est que cette forme du traité , du contrat entre deux puissances indépendantes, avait une autre signification lorsque la Banque elle-même était indépendante et lorsque le gouverneur de la Banque de France arrivait dûment autorisé par les régents, les régents étant élus par les deux cents plus gros actionnaires. Tandis que maintenant, le ministre du Trésor d'une part, et d'autre part le gouverneur de la Banque de France, c'est une convention qui a l'air librement consentie, mais le ministre du Trésor peut dire au gouverneur de la Banque de France : " Si vous ne signez pas, je vous révoque".

Certainement le gouverneur de la Banque de France révoqué va conserver son traitement pendant trois ans, traitement de 150.000 frs, ce qui paraît honorable. Mais

Source : BIU Cujas

après ? Evidemment il trouvera des situations, mais il perd tous ses suppléments d'honoraires et on en a donné le chiffre d'après le dernier rapport de M. Brunet, chiffre qui serait maintenant augmenté, c'est, paraît-il, au bas mot, 700.000 frs. Par conséquent, s'il est révoqué, il perd 700.000 frs par an, cela en vaut la peine. On dit qu'un gouverneur est parti parce qu'il demandait I.700.000 frs par an.

Dûment autorisé par délibérations du conseil général de la Banque de France, mais ce conseil général de la Banque on en a exposé la composition; il y a une grande quantité de fonctionnaires: ce sont les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Par conséquent; cette convention n'est une convention qu'en apparence, c'est quelque chose d'intérieur entre organismes du ministère des Finances.

L'approbation de la Convention par le Parlement.

Puis voici l'art. Ier : " Par dérogation à l'art. de la convention du 23 Juin I928, le montant maximum des avances que la Banque de France s'est engagée à consentir à l'Etat sur la demande du ministre du Tréso par application de l'art. Ier de la convention du I5 Juin I937, est porté de I5 milliards à 20 milliards de francs. Cette convention est soumise par un projet de loi à l'approbation des Chambres. Car évidemment il faut encore l'autorisation du Parlement.

Et voici la loi : Le Président de la République décrète le projet de loi dont la teneur suit ..... Article unique : Est approuvée la convention intervenue le 22 Mars I938 entre le président du Conseil, ministre du Trésor et dont le texte est annexé à la présente loi.

Par conséquent la loi établit ce que l'on appelle le plafond. A propos du président du conseil en I926, on disait : " Il a crevé le plafond", il s'est fait donner par la Banque de France plus que la Banque de France n'était autorisée à lui donner en vertu de la loi. Comment avait-il fait ? C'est toujours la même chose : le président du Conseil et le ministre des Finances font venir le gouverneur de la Banque de France et lui disent : " Vous allez marcher, ou bien on vous révoque ". C'est une situation extrêmement grave.

Le montant des avances de la Banque à l'Etat.

Quel est maintenant le chiffre des avances de la Banque de France. Ces chiffres vont être donnés sans plus de commentaires, d'autant mieux que les commentaires, chacun peut les faire.

Un gouvernement raisonnable, qui s'est fait consentir des finances, n'a pas de plus fort souci que de les rembourser. C'est ce qui fut fait en I928. Les avances étaient alors à zéro.

Source : BIU Cujas

Au 26 Juin 1936	500 millions
Ier Janvier 1937	17 milliards
30 Juin 1937	22 milliards
Ier Janvier 1938	31 milliards
24 Mars 1938	36 milliards.

En 1914, c'était 200 millions de francs de Bonaparte, mettez 2 milliards; nous sommes par conséquent passés de 2 milliards à 36 milliards d'avances de la Banque de France.

Importante diminution du stock d'or.

En même temps que les avances de la Banque de France à l'Etat, se multipliaient le stock d'or de la Banque fondait. Cette diminution du stock d'or est importante à deux points de vue : 1°- trésor de guerre; 2°- garantie de la monnaie.

C'est ce qu'enseignent le bon sens, la raison, la finance classique, comme l'on dit, mais on doit constater qu'il y a de grandes puissances, comme l'Allemagne et l'Italie, qui se passent de la raison, du bon sens et de la finance classique. Nous avons peu d'or. Il n'y en a pas en Italie, ni en Allemagne. Comment font-ils, notamment l'Italie ? C'est un miracle que le professeur ne se charge pas d'expliquer. L'Italie dépense partout, elle dépense tout de même en Espagne, nous pouvons le dire, elle dépense en Abyssinie, elle dépense en Lybie, elle fait des dépenses formidables en Italie : on connaît cette institution essentiellement nationale de l'assainissement des Marais Pontins : là où depuis la plus haute antiquité romaine il y avait la fièvre en permanence, dans la campagne romaine, maintenant il y a des champs où M. Mussolini va faire la moisson. C'est un fait, seulement imaginez combien tout cela coûte. Et cependant ils n'ont pas d'or.

Jusqu'ici, l'orgueil de la France, c'était son stock d'or. Il y a, rue de la Vrillière, des caves qu'il n'est pas impossible de visiter. Ce sont de profonds souterrains avec une porte d'acier, pesant plusieurs tonnes, qui a l'air d'une porte pour défendre une ville contre les inondations. Lorsqu'on a poussé cette porte, de l'intérieur, il est impossible pratiquement de l'ouvrir de l'extérieur, il faudrait déplacer une masse d'acier excessive. Puis là des gens peuvent s'enfermer pour vivre pendant trois semaines ou un mois et c'est là qu'est le stock d'or de la Banque de France.

Comment est-il représenté ? Par des lingots, c'est-à-dire par des briques d'or qui sont dans des espèces de bibliothèques, derrière des grilles.

C'est ce stock d'or qui garantit les billets qui

Source : BIU Cujas

Ce stock d'or garantit les billets en circulation.

sont en circulation, parce qu'il faut bien comprendre qu'il n'y a aucune monnaie saine sans l'or. Tant que nous ne verrons pas circuler les louis d'or, nous serons malades au point de vue monétaire. Est-ce qu'on les reverra ? Mais oui, on les reverra. Est-ce que l'humanité n'a jamais passé par des crises aussi graves que celle par laquelle nous passons ? Imaginez le Directoire : le gigot à 3.000 francs. " Cela me dégoute du gigot" dit un personnage de Maurice Donnay, "Et moi, répond l'autre, cela me dégoute du Directoire" le 5% à 6 francs...

Puis Bonaparte arrive. On a payé les rentiers avec des louis d'or! Ils ont peur, ils se demandent ce qui va arriver ! On a consulté les compétences financières ! M. Germain-Martin, quand il était ministre des Finances, a fait frapper des louis d'or, des pièces de 100 francs qui avaient la dimension de pièces de 20 francs d'avant la guerre. Maintenant il faudrait mettre 200 francs ! C'est le progrès !

Or, voici le fait : la Banque de France a perdu en 7 ans les 2/3 de son stock. Au mois d'octobre 1931, elle possédait 5.260 tonnes d'or. Elle n'en a conservé aujourd'hui que 2.160. Calculée sur la base du franc à 43 milligrammes d'or - c'est le taux actuel, qui peut être abaissé d'ailleurs, - cette encaisse valait au mois d'octobre 1931 , 135.900 millions. Elle ne vaut plus aujourd'hui que 55.807 millions.

La valeur des métaux.

Nous indiquons la valeur des métaux à l'heure actuelle : Le kilog d'or fin vaut 36.100 francs, l'argent ne vaut plus que 470 francs le kilog. Voyez combien la proportion de Germinal a été changée. La définition du franc de Germinal était une définition en argent et l'or valait 15,5 fois plus que l'argent. Maintenant le kilog d'argent à 470 et l'or fin à 36.100 Cela vient de ce que le monde entier a démonétisé l'argent, en grosse partie.

Jusqu'ici on pouvait voir que l'Amérique faisait une politique un peu inverse : elle entassait de l'argent, et elle a fait un immeuble, qui lui coûte extrêmement cher, pour y entasser l'argent métal. Ces jours-ci le gouvernement un peu bolcheviste du Mexique s'est attribué les puits de pétrole. On en voit la conséquence sur le marché : Mexican Eagle, qui valait 143 francs il y a un mois, vaut maintenant 40 francs. Mais le gouvernement américain a imaginé alors de punir le Mexique en disant : " Je ne vous achèterai plus l'argent métal". Cela fait du désordre, parce que le Mexique n'aura plus de fonds pour donner une misérable indemnité aux propriétaires d'actions pétrolières.

Le platine ne vaut plus que 33 francs le gramme,

Source : BIU Cujas

il est passé au-dessous de l'or. Mais ce qui est surtout important, c'est l'or.

Le stock d'or de l'Europe s'est appauvri au profit de l'Amérique.

Donc, diminution de notre stock d'or : les 2/3 environ. D'ailleurs c'est l'Europe tout entière qui s'appauvrit en or, ce n'est pas un phénomène exclusivement français, c'est un phénomène européen. En 1913, l'Europe avait 58,5% de l'or répandu sur le monde tout entier. L'Amérique du Nord en avait 28,5%. L'Amérique latine 7,2%; le reste du monde 5,8%. Aujourd'hui, l'Europe n'a plus que 38,2%, mais l'Amérique du Nord a 52,4% à la place de 28,5%. L'Amérique latine n'a plus que 3% au lieu de 7,2%; et le reste du monde a gagné un peu d'or, avec 6,2%.

Par conséquent, il y a un phénomène incontestable la diminution de notre stock d'or, qui est corrélative d'ailleurs de la diminution du stock d'or de l'Europe.

Le stock d'or et le trésor de guerre.

Or, on a toujours considéré que cette quantité d'or enfermé dans les caves de la Banque de France c'était notre trésor de guerre, parce que en temps de guerre on achète et on paie en or. Si on n'a pas d'or, il est difficile de se procurer des armes, des munitions, des vivres. Tout de même avec un stock d'or considérable, nous étions parés. Remarquez qu'on dit que l'U.R.S.S. a livré à l'Espagne de Valence et de Madrid des armes, des munitions et toutes sortes de choses; mais payables comptant, en or, et ils n'en avaient pas beaucoup à Valence !

Alors, nous, il faut prévoir toutes les hypothèses, malheureusement, nous sommes dans un régime de folie. Tout ce qu'on entend dire par des gens qui ont des apparences raisonnables dépasse tout ce que l'imagination peut concevoir. Notamment la France, avec 40 millions d'habitants, qui doit défendre tous les peuples dans le monde entier, leur donner une patrie. Nous la leur avons donnée en 1914, au prix de 2 millions de nos meilleurs; puis maintenant, il faut que de nouveau nous leur donnions 2 millions d'autres pour la leur conserver. Non, tout de même, nous ne pouvons pas ! Qu'est-ce que nous sommes ? Nous sommes 40 millions. Qu'est-ce qu'ils sont en face ? Ils sont 120 millions. Qu'est-ce que nous avons ? peu d'avions. Eux beaucoup . Comment marchent leurs avions ? très vite. Les nôtres ? mal. C'est un fait. Il faut maintenant repartir et faire autre chose.

Pendant la grande guerre, nous avons acheté en or. Pour le reste l'Angleterre et les Etats-Unis nous ont ouvert des crédits, mais ces crédits ont été gagés en or. La Banque de France étant ainsi démunie de son or, nous n'avons plus le trésor sur lequel on pouvait

Source : BIU Cujas

compter.

Le stock d'or est aujourd'hui inférieur au minimum indispensable pour la défense nationale.

Il a été dit au Sénat, le 26 Mars, par M. Caillaux : " J'ajoute que notre stock d'or est aujourd'hui inférieur au minimum déclaré indispensable pour la défense nationale". Voilà ce qu'on a dit à la tribune du Sénat, sans soulever de protestations. Et M. Caillaux continue : " Alors que ce minimum est de 2.978 tonnes, le stock est tombé de 3.291 tonnes le 3 Juin 1936 à 2.962 tonnes le 25 septembre 1936, à la veille de notre première dévaluation, dit M. Caillaux en s'adressant au gouvernement, à 2.599 tonnes le 11 Juin 1937, lors de votre fausse sortie, enfin à 2,160 tonnes à l'heure actuelle. Vous avez dit qu'il n'était pas dans votre programme de diminuer le stock d'or de notre pays. Sans doute, mais vous ne faites rien pour le conserver...."

Par conséquent on estime que le minimum nécessaire pour notre défense nationale est de 2.978 tonnes; nous en avons 2.160. C'est ce qui a été dit au Sénat.

En second lieu, nécessité du stock d'or comme défense de notre monnaie. En février 1934, la monnaie était gagée à 79% , la ratio, la proportion entre les billets et le stock d'or était de 79%. Maintenant elle est à peine de 48%. Le minimum est 35%.

La défense de l'encaisse.

Il s'agit de défendre l'encaisse. On peut défendre l'encaisse par des moyens techniques : on élève l'escompte, etc.. on fait une quantité de choses, mais en réalité il n'y a qu'un moyen de défendre l'encaisse, c'est l'ordre. L'or suit l'ordre. L'or suit sa pente et il va là où il se croit en sécurité. C'est tout. Tout le reste ce sont des gestes vains. L'or coule comme l'eau depuis les montagnes jusqu'à la mer. Il va vers la confiance. S'il y a l'ordre - et il n'y a pas besoin de le définir, tout le monde sait ce que c'est - l'or reviendra. Il s'en va aux Etats-Unis, parce qu'on croit aux Etats-Unis, il s'en va en Angleterre, parce qu'on croit à l'Angleterre.

La situation des actionnaires de la Banque.

Nous voudrions dire un mot maintenant d'une question, qui paraît un peu à côté : c'est la situation des actionnaires de la Banque de France. Lorsqu'on a fait la réforme de 1936, on a plaidé la cause des actionnaires. On a dit : Nous allons rendre la banque à ses actionnaires, à tous ses actionnaires. Les actionnaires se sont frotté les mains, et on a écrit dans un journal " L'Etat moderne" que les actionnaires de la Banque de France devraient être bien contents et reconnaissants au gouvernement qui allait réaliser cette réforme, etc.

C'est une plaisanterie, à laquelle nous pouvons répondre par ces chiffres : que valait en 1914 une

Source : BIU Cujas

Diminution considérable de la valeur de l'action.

action de la Banque de France ? Cela variait: de 2.005 à 4.000 francs. Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est qu'en 1914, cela valait environ en moyenne un kilog d'or, parce que ce sont des francs Bonaparte; si nous traduisons en francs Bonnet, l'action de la Banque de France en 1914, valait entre 25.000 et 40.000 frs. Elle a valu, environ 1929-1930, 26.000 francs Poincaré.

Que vaut maintenant l'action de la Banque de France ? Elle vaut environ 5.700 francs, c'est-à-dire 150 grammes d'or. Elle valait un kilog d'or, maintenant elle en vaut 150 grammes. Et on vous demande de dire merci. Non, les actionnaires ne disent pas merci.

Il faut comprendre aussi l'insolence du raisonnement de ces gens qui vous disent : " Les bourgeois gagnent à la dévaluation, puisque les actions qu'ils possèdent, lorsqu'elles sont appréciées en francs or valent peu : 700 francs, mais à chaque dévaluation cela arrive à valoir 10 fois plus ". Mais quelle est l'action qui a suivi la dévaluation ? Il n'y en a pas. En tout cas on cite la Banque de France, qui valait un kilog d'or, et qui maintenant vaut 150 grammes. Les actionnaires ne sont pas débiteurs d'une reconnaissance éperdue.

Au fond cette réforme de la Banque de 1936 a profondément ébranlé une des institutions qui apparaissaient comme une des plus utiles et les plus fortement établies de notre pays.

Qu'est-ce que le pays a gagné à cette réforme ? L'avenir, sans doute, le dira. Pour le moment, il paraît seulement que satisfaction a été donnée à des aspirations idéologiques des masses .

D. La Cour des Comptes.

Il y a quelques années, la librairie Colin, boulevard Saint-Michel, a eu une initiative assez curieuse : elle n'a pas à proprement parler, donné une nouvelle édition des mémoires de Gaudin, duc de Gaëte, mais elle en a donné une reproduction photographique, de sorte que, sauf la couverture qui est un peu moderne, on pourrait croire, lorsqu'on lit le livre, qu'on a entre les mains, une édition de la Restauration.

L'institution de la Cour des Comptes par Napoléon Ier (1807).

Dans ces Mémoires, Gaudin 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 provenait. 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

Source : BIU Cujas

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 du projet de loi, lorsque deux jours après, vers minuit, un page apporta un billet de l'Empereur, qui réclamait le travail que je lui avais promis ".

C'est ainsi qu'a pris naissance la loi de 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 1938, Gaudin la faisait au moment où il écrivait ses Mémoires, c'est-à-dire sous la Restauration.

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

La Cour des Comptes appartient à la magistrature.

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

La cérémonie d'installation

La Cour des Comptes a conservé, plus peut-être que les autres juridictions, des apparences d'Ancien Régime. Dans son hôtel qui est rue Cambon, au coin de la rue Saint-Honoré, il y a une cérémonie, à laquelle on est quelquefois invité, qui est l'installation des nouveaux magistrats. Les magistrats sont là, les conseillers référendaires avec leurs robes et les auditeurs avec un petit habit à la française orné d'un petit collet d'abbé du XVIIIème siècle. Pour l'installation, il y a un moment où on attend le nouveau : c'est lorsqu'il doit faire les trois saluts. Il s'avance, il salue le président, il salue le procureur général, puis il salue le reste de la Cour. On regarde comment il va faire les trois saluts. Jusqu'à ces dernières années, ce cérémonial d'installation assez curieux existait.

Il reste aussi à la Cour des Comptes une attitude, des manières, une atmosphère des cours souveraines de l'ancien régime.

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 et qui les rendent pratiquement inamovibles. Un ministre ne peut pas dire à un huissier qui ouvre sa porte et dont

Source : BIU Cujas

il est mécontent : " Je vous révoque ". Non. Le ministre passe, mais l'huissier reste, l'huissier a un statut. A plus forte raison quand des catégories entières de citoyens ont l'inamovibilité. 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 maîtres ; 2°- aux conseillers référendaires; 3°- aux auditeurs admis à faire rapport. L'inamovibilité n'appartient pas par conséquent au procureur général et à l'avocat général près la Cour des Comptes.

Tels sont les traits judiciaires de la Cour.

Quand est-elle juge ? Quand elle statue sur les comptes des comptables.

Voilà la Cour des Comptes magistrature. Quand est-elle magistrature ? Lorsqu'elle juge les comptes. La Cour des Comptes est juge des comptes, non point juge des comptables. On ne pourra pas poursuivre devant elle un comptable pour détournement.

Le contrôle des comptes.

Quelle est la conclusion à laquelle elle arrive sur un compte ? Quitus c'est-à-dire le compte est juste. - Debet : le comptable doit, il n'a pas mis tout ce qu'il devait. - Avance : le comptable a mis trop. C'est exceptionnel, mais enfin il peut avoir mis 7 centimes de trop, et la Cour rend un arrêt d'avance.

Ce travail d'examen des comptes est un travail important mais ingrat, qui demande de la part 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. L'application stricte des règles de la comptabilité produit parfois des effets comiques . Par exemple on examine les comptes d'un hôpital-hospice : 3 kilogs de fromage de gruyère : 36frs. La Cour des Comptes envoie des observations : "Indiquez le prix de l'unité". Il faut indiquer le prix du kilog.

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

Source : BIU Cujas

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 dépenses portées sur le compte ont bien été faites, qu'elles correspondaient 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 poursuivra devant les tribunaux ordinaires.

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

La Cour des Comptes est en même temps autorité financière.

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 actes budgétaires des ministres, sur les abus ou irrégularités ou de services qu'elle a pu relever dans les comptes. Par conséquent, elle surveille et elle demande aux ordonnateurs des renseignements.

La fonction financière de la Cour : surveillance des administrateurs

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 sa compétence. On devait déclarer au Corps législatif, au moment des débats de la loi du 16 Septembre 1807, 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 : 1°- de vérifier la conformité des comptes généraux des finances avec les comptabilités particulières, elle a à faire la déclaration de conformité, 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.

Source : BIU Cujas

Pour en finir sur 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 l'inspection des finances. Le concours pour la fonction d'auditeurs à la Cour des Comptes est un concours semblable à celui de l'inspection des finances, aussi difficile.

Comparaisons entre la Cour des comptes et l'inspection des finances.

Toutefois, les fonctions de la Cour des Comptes n'ont pas le rayonnement de l'inspection des finances, parce que l'inspection des finances est dans l'action, dans la vie, tandis que les fonctions de la Cour des Comptes sont enfermées dans l'Hôtel de la rue Cambon. La Cour des Comptes juge, elle morigène, elle fait des observations, elle n'agit pas comme agit l'inspection des finances. Par conséquent, il y a des inspecteurs des finances qui sont connus, qui ont de grandes fonctions, par exemple ces grandes fonctions du ministère des finances dont nous avons parlé. A la Cour des Comptes, ils restent dans leur Cour à éplucher des comptes. Le rôle est important, capital, essentiel, mais donne peu de rayonnement.

La Cour des Comptes élément de la lutte de Napoléon contre les prévaricateurs

Il faut dire aussi que lorsque Napoléon a créé la Cour des Comptes, cette création était un des éléments 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

Source : BIU Cujas

la grande 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.

La composition de la Cour.

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 des 2I décembre I926 et I7 avril I930, un premier président (c'est aujourd'hui M. Labeyrie, ancien gouverneur de la Banque de France), trois présidents de Chambre (et ici on distingue entre le président de la Cour des Comptes qui est le premier président, et président à la Cour des comptes qui est président de l'une des trois chambres). 2I conseillers maîtres. 9(conseillers référendaires, 3I 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.

Ce qu'on ne dit pas d'une façon commune, c'est qu'il y a tout un personnel administratif qui prépare le travail de ce corps d'élite, et 2°- il y a, très officieusement, auprès de la Cour des Comptes, ce que nous pourrions appeler les " nègres", c'est-à-dire des gens d'une certaine compétence et qui, moyennant une rémunération versée directement par le magistrat sur ses ressources personnelles, prépare le travail que le magistrat présentera à la Cour des Comptes.

Nomination et avancement

Tous les membres de la Cour sont nommés par déc. sur présentation du ministre des Finances. Il y a certaines garanties au sujet de l'avancement, qui sont analogues à celles qui ont été introduites au Conseil d'Etat. Les 2/3 des conseillers maîtres doivent être pris parmi les conseillers référendaires de première classe. Sur le tiers restant des conseillers maîtres, 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 un intendant, M. Guinand (il faut noter l'importance que prennent actuellement les intendants, que nous appelions" les ri pain, sel). M. Guinand est aujourd'hui président de l Société Nationale des chemins de fer.

Source : BIU Cujas

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

L'importance du concours.

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

Ce recrutement à la base par le concours réagit sur l'ensemble du personnel. Il y a une espèce de croyance que l'on arrive là par le mérite. C'est quelquefois une illusion. Le professeur a fait une étude, d'après l'Annuaire général des finances, il y a une vingtaine d'années; il n'y avait pas à cette époque un seul conseiller maître qui soit passé par le concours; la plupart des conseillers maîtres, par contre, étaient passés par les cabinets ministériels, par le cabinet du ministre des Finances notamment. Ce sont des faits. Il y a maintenant quelques gens reçus au concours, qui sont devenus conseillers maîtres. (Joseph Barthélemy, Le problème de la compétence dans la démocratie).

Il y a ~~trois~~ 4 chambres. Les conseillers référendaires dont des rapports et n'ont jamais voix délibérative, tandis que les maîtres de requêtes ont voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent. Les auditeurs préparent les rapports des conseillers référendaires et quand ils ont quatre ans de service ils peuvent être admis à présenter eux-mêmes des rapports.

Le procureur général.

Quel est le rôle du procureur général ?

Il surveille le fonctionnement du contrôle judiciaire des comptes. Il s'assure de l'exactitude; il y a des affaires qui doivent lui être communiquées : translation des hypothèques sur les biens des comptables, affaires dans lesquelles un comptable est prévenu de fraudes et de concussion, demandes en révision contre les arrêts de la Cour.

En réalité, on ne comprend pas très bien pourquoi il y a un procureur général à la Cour des Comptes, parce que le premier président ne pourrait-il pas faire tout ce qui vient d'être dit , puisqu'il y a trois chambres? Le premier président, qu'est-ce qu'il fait ? Il préside ? Evidemment s'il n'y avait pas un procureur

Source : BIU Cujas

général il y aurait un fonctionnaire équivalent au procureur général, mais qui n'aurait pas le même titre.

Le premier président de la Cour des Comptes a un traitement de I50.000 francs, et le procureur général également. Les présidents de Chambre, I25.000; les conseillers maîtres I00.000 frs, etc.

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

Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

D'autre part, et ceci est assez remarquable, les décisions et arrêts de la Cour des Comptes sont soumis au contrôle de cassation du Conseil d'Etat. Il y a là quelque chose qui est 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.

La Cour des Comptes examine tous les comptes des comptables et l'action des ordonnateurs. Elle rend des arrêts individuels au sujet des comptables et tout cet examen aboutit à deux déclarations générales de conformité et un rapport.

Les deux déclarations générales de conformité.

Les deux déclarations sont distinctes. L'une a pour objet les opérations annuelles de gestion, l'autre les opérations de l'exercice. On verra dans la suite ce dont il s'agit : la gestion c'est du Ier Janvier au 3I décembre; l'exercice c'est toute la durée prévue pour l'exécution du budget, c'est-à-dire cette année plus trois mois.

Cette déclaration générale de conformité est très importante. Il y a en effet un principe que nous allons rencontrer dans la suite et qui est le suivant : 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.

La loi des comptes : le Parlement s'en désintéresse.

Le Parlement ne s'intéressé pas aux comptes; la démocratie ne s'intéresse pas à ses comptes ; c'est

Source : BIU Cujas

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 frs sous la Restauration, à 200Frs sous la Monarchie de Juillet et étaient choisis parmi les contribuables à I.000 frs sous la Restauration et à 500 frs 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

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 frs avait attribué à chaque député 600 frs 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 deux commissions et parce 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 I937: Conclusions : " La déclaration générale de la Cour des Comptes sur la situation définitive de l'exercice I93I-I932 a été prononcée en audience solennelle le 24 Juin I937. Cette déclaration n'appelant aucune observation, votre commission des définitifs

Source : BIU Cujas

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 I93I-I932 .

Nous n'avons rien à dire, et on n'a jamais rien à dire, et c'est la loi. On pourrait supprimer cette loi des 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 cela recommence au Sénat.

Le rapport public de la Cour des Comptes.

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 I2 mars I936, 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 intérêt 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.

Nombreux exemples d'irrégularités administratives et de gaspillage.

Voici par exemple la comptabilité vérifiée en I936. Aux colonies, quand il y a une entreprise, on apprécie en gros combien coûtera 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 I00 millions de salaires que vous aurez pour construire ce 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 gros, on ne dépensait pas 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 hôpitaux. Il avait droit à une rémunération de 5% sur les travaux, rémunération normale des architectes. Mais il s'est fait garantir pour I0 millions de travaux et 2 millions d'honoraires en 4 ans. Or on n'a pas eu besoin de ces I0 millions de travaux. Il s'est adressé au Conseil d'Etat et a dit :

Source : BIU Cujas

"On m'avait promis 5% sur une somme déterminée, ces 5% devaient me procurer 2 millions; je n'ai touché que I.400.000 frs, on doit me donner 600.000 frs". Et on lui a donné 600.000 frs pour travaux non faits.

En I925, 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 I.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 exproprié". 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 I.357.000 francs. Quant au second terrain, elle l'a acheté 540.000 francs et l'a revendu à la ville de Toulouse un 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 I937, rapport publié vers le mois de septembre I937, nous voyons que l'administration de la marine se désintéresse des travaux exécutés par les arsenaux pour les besoins des particuliers : un particulier devait, pour des travaux exécutés dans les arsenaux de l'État, I.500.000 frs; l'administration de la marine n'a jamais réclamé ces I.500.000 frs. 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 bénéficié d'indemnités prises sur des fonds sans aucune autorisation. Lorsque la Cour des Comptes a fait des observations, le ministère du commerc a opposé la résistance la plus énergique. Il y avait gestion occulte; il y avait appropriation d'indemnités; il n'y a rien eu à faire et la Cour des Comptes se plain

Pour les comptabilités d'Alsace et de Lorraine, l'opération d'échange des monnaies allemandes appartenan 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

Source : BIU Cujas

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 : "Ouvrez-moi 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 I928, 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 ravages incontestables causés dans la région du Tarn; il y a eu véritablement des inondations effarantes, causées on ne sait pourquoi; 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 rendre quand ils pourraient, les allocations gratuites n'étaient 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 millions 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

Source : BIU Cujas

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 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 trois 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.

Budget de la Cour.

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.

Les chapitres budgétaires

Le budget des dépenses est contenu dans deux gros volumes bleus (que montre le professeur); il est divisé en chapitres; ces chapitres sont une division tout à fait arbitraire : le chapitre, c'est la division sur laquelle vote la Chambre et qui lie le pouvoir de dépenses du gouvernement. Lorsqu'un crédit est attribué par les Chambres à un chapitre, il ne peut pas être viré par le gouvernement, sur un autre chapitre. Aux Finances, il y a 194 chapitres; à l'Instruction publique, 175; mais pourquoi n'y en a-t-il que 60 à la guerre? On n'en sait rien.

Par conséquent ces exemples montrent qu'il n'y a pas de définition possible du chapitre autre que celle-ci : c'est la division du budget sur laquelle les Chambres votent avec affectation spéciale d'un crédit à une dépense.

Il y a de plus deux gros volumes blancs sur le rapport général (que montre le professeur) puis il y a ensuite 34 rapports particuliers, de sorte que les documents budgétaires pour chaque année représentent une grosse pile de volumes. On comprend comment, dans ces conditions, l'examen du budget est pour chaque député une tâche singulièrement lourde, complexe et ardue dont il s'acquitte comme il peut.

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

Première partie

LA PRIMAUTE DU PARLEMENT SUR L'AMENAGEMENT TOUT ENTIER DES FINANCES PUBLIQUES.

Il y a toutes sortes de plans possibles. Lorsque nous avons étudié les organismes financiers de la France, nous aurions pu continuer en étudiant la Chambre, le Sénat, la Commission des finances de chaque Chambre. C'est au fond ce que nous allons faire maintenant.

Le droit financier est dominé par le principe de l'autorisation parlementaire préalable.

Dans le droit public français tel qu'il existe actuellement, aucune recette d'emprunt ou d'impôt, aucune dépense de quelque nature qu'elle soit ne peut être faite par le gouvernement ou ses agents qu'en vertu d'une autorisation parlementaire. Tout donc est dominé par une autorisation parlementaire préalable.

Ajoutons tout de suite que le Parlement doit contrôler l'exécution du budget et que l'exécution du budget est clôturée par la loi des comptes, dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises, préparées en fait par la Cour des Comptes, votée par la Chambre, sur le rapport de la Commission des comptes définitifs

Le Parlement s'intéresse peu à l'exécution des Comptes.

Nous avons indiqué aussi que dans notre démocratie la loi des comptes ne soulève aucun intérêt parlementaire. Le rapporteur dit : La Cour des Comptes a décidé telle chose, par conséquent elle a bien décidé, nous n'avons qu'à voter ; et le président, dans le brouhaha d'une ouverture de séance propose d'adopter la loi, et la loi est ainsi adoptée sans opposition, au milieu de l'indifférence générale. On a vu ainsi à des débuts de séance six lois des comptes adoptées sans que personne s'en aperçut.

Il en était autrement sous la Monarchie de Juillet.

Il en était différemment sous la Monarchie de Juillet, parce que la Chambre était composée de gros contribuables élus par des contribuables moyens, et que c'était des gens qui voulaient savoir ce qu' l'on faisait de leur argent. Ainsi sous la Monarchie de

Source : BIU Cujas

Juillet il y a une discussion au sujet de la loi des comptes, à propos du transfert d'un lion d'Afrique au Muséum d'Histoire naturelle, les députés trouvaient que ce transport avait coûté trop cher.

Aujourd'hui : rien. Puis la masse paie peu d'impôts. La dépense lui est indifférente dans la mesure où elle est faite avec l'argent des autres.

Le principe de la prééminence parlementaire sur les dépenses est un des fondements de la démocratie.

Armand Carrel est une physionomie intéressante du premier tiers du XIXème siècle. Il était officier dans l'armée de Louis XVIII; il s'est engagé dans l'armée des rouges d'Espagne, car déjà en 1823 il y avait la guerre civile en Espagne. Elle a duré, avec quelques intermittences de calme apparent, jusqu'à aujourd'hui. Ce qu'il y a d'intéressant dans cette affaire, c'est que Louis XVIII a fait de l'intervention : Il est allé en Espagne sauver le roi, et il a fait par conséquent de l'intervention de droite. C'est à cette occasion qu'a été remportée par le duc d'Angoulême, la victoire du Trocadéro, qui était une victoire de droite sur les gauches. C'est un des motifs pour lesquels nous avons débaptisé le Trocadéro, qui est désormais le Palais de Chaillot. Carrel s'engage dans les armées libérales, et il combat les armées de Louis XVIII. Le gouvernement de la Restauration l'a oublié. Malheureusement après la Révolution de Juillet, il a eu un différend avec Emile de Girardin, qui le tue en duel. 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". Nous sommes peut-être un peu loin de ces idées, pour le motif sur lequel on reviendra, à savoir que l'impôt n'est pas universel.

Importance attachée à la revendication des droits financiers; elle a précédé la revendication des droits législatifs.

Historiquement la revendication des droits financiers a précédé la revendication des droits législatifs. Le peuple a voulu d'abord se protéger contre les exactions des princes. C'est le point de vue financier et il a été exposé tout à fait au début de ce cours que le régime parlementaire, le régime représentatif en Angleterre est sorti de cette revendication de consentir l'impôt, et on a indiqué l'Act de Tallagio non concedendo, l'Act sur l'impôt ne devant pas être concédé.

Les peuples se sont imaginés que quand ils voteraient l'impôt et quand ils approuveraient les dépenses, ils seraient maîtres des dépenses publiques, l'économie règnerait dans l'Etat. Cette idée est affirmée d'une

Source : BIU Cujas

façon frappante dans le préambule de la Constitution du 4 Novembre I848 : " Le peuple s'est constitué en République afin d'aboutir à un allègement des charges publiques et des impôts". Sur ce point la démocratie a apporté quelque déception. Les assemblées démocratiques sont dépensières, nous pouvons le dire des Chambres, nous pouvons le dire des conseils municipaux.

Sous le Second Empire, le conseil municipal de Paris était composé de membres nommés directement par l'Empereur, par conséquent c'était une sorte de commission municipale. S'il a dépensé, nous en voyons le résultat sur le plan même de Paris, puisque la figure actuelle de la capitale est celle que lui a donnée le baron Haussmann. Au lendemain de la chute de l'Empereur, nous avons eu un conseil municipal élu et les charges des contribuables parisiens sont allées en augmentant d'une façon écrasante. La même observation peut être appliquée aux Chambres, ainsi qu'il sera indiqué.

Quels sont les principes par lesquels se traduit la prééminence parlementaire sur les finances? Nous n'avons aucun de ces principes inscrits dans la constitution de I875; dans cette constitution qui n'est qu'un code de procédure pour le fonctionnement des pouvoirs publics, nous n'avons rien sur l'impôt, rien sur l'annualité du budget, rien en un mot sur les finances. Seulement depuis I926 nous avons, comme une excroissance tout à fait étrangère au texte de la constitution, la création de la Caisse autonome d'amortissement qui est venue se greffer là sans aucune espèce de raison de logique apparente.

Les principes financiers datent de la Révolution et surtout de la Restauration.

Il faut chercher nos principes en ce qui concerne la prééminence constitutionnelle tout d'abord dans les textes de la Révolution et surtout dans les lois de la Restauration, I8I4-I830, règnes des deux frères de Louis, Louis XVIII et Charles X. C'est à ce moment-là que Louis XVIII, qui était un grand roi, qui était un lettré, mais qui n'avait rien d'un financier, a tout de même été entouré, peut-être par le hasard des circonstances et par cette constitution consitaire de la France, de financiers de l'école classique, c'est-à-dire de financiers fidèles au bon sens.

Ces financiers, c'est d'abord le baron Louis, Roy, Corvetto, et même Villèle. Evidemment, en envisageant avec sévérité la suite des évènements, on peut mettre en lumière pour chaque régime la médiocrité des gouvernants . Evidemment, ce n'étaient pas des génies, seulement il ne faut pas de génies dans les finances. Puis il n'est pas difficile de faire un plan : il y a des

Source : BIU Cujas

plans constitutionnels, qu'est-ce que c'est ? on prend un petit précis de droit constitutionnel, on ajoute bout à bout toutes les réformes possibles qui y sont mentionnées, et on a un plan constitutionnel; vous prenez un traité de finances, vous mettez tout ce qui est condamné par les théories classiques, vous l'ajoutez toutes les imprudences, et vous avez un plan financier; à condition de ne rien oublier de la table des matières, vous avez un plan.

Le principe du vote des impôts date de la Révolution, le consentement aux dépenses date de la Restauration, le contrôle et le règlement des comptes par les représentants de la Nation datent également de la Restauration.

Chapitre I

PRINCIPE DU CONSENTEMENT AUX RECETTES.

A. Consentement aux recettes - date de la Révolution.

Rien n'entre dans les caisses publiques, rien n'en sort qu'en vertu de la volonté du Parlement. L'impôt est consenti, c'est le grand principe de la Révolution. Cela veut dire que l'impôt ne peut être exigé des citoyens qu'avec le consentement de leurs représentants élus. C'est là un des principes les plus anciens de la liberté moderne. Il se dessinait déjà dans le droit public antérieur à la Révolution, car il y avait un droit public avant la Révolution. De 1421 à 1433, les Etats-Généraux furent convoqués presque périodiquement pour voter des subsides au roi et, en 1789, Louis XVI fut obligé par la situation financière de convoquer les Etats généraux qui n'avaient pas été convoqués depuis 1614.

Le principe a été définitivement proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : " 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". Tous les principes sont dans cette Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui est un modèle de pensée et de rédaction.

Ce principe du consentement à l'impôt est repris par les Constitutions de 1791, de l'an III, par la Charte de 1814, par la constitution de 1848, et nous admettons qu'il est consacré par le silence de la constitution de 1875. D'ailleurs, depuis 1818, il y a un article de la loi de finances qui est régulièrement reproduit et qui punit tous les fonctionnaires qui exigeraient des impôts autres que ceux qui sont

L'article pénal de la loi de finances.

Source : BIU Cujas

autorisés par la loi : art. I98 de la loi de finances du 3I décembre I937 : " Toute contribution directe ou indirecte, autre 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 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."

Par conséquent, depuis I8I8, dans chaque loi de finances est reproduit cet article; le consentement à l'impôt est donc un des principes les plus sûrement établis dans notre droit public.

L'emprunt doit être autorisé par une loi.

L'emprunt entraîne l'impôt. L'emprunt, c'est un impôt à retardement. On ne rembourse jamais l'emprunt mais il faut tout de même en payer les intérêts. On ne paie les intérêts des emprunts qu'avec des impôts. Par conséquent l'emprunt doit être autorisé, sous quelque forme qu'il se présente, que ce soit un emprunt dans la forme d'une émission de rente, et alors nous avons l'art. I96 du décret du 3I Mai I862 sur la comptabilité publique : " Aucune inscription au Grand Livre, pour inscription de rente ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ".

L'emprunt, sous quelque forme qu'il soit, doit être autorisé par une loi. Il y a quelques années - nous aurons à revenir là-dessus - le ministre des Finances, qui était alors M. Georges Bonnet, a fait un emprunt en livres auprès du gouvernement d'Angleterre, sans l'autorisation législative, un emprunt du Trésor. Remarquez quelle est l'importance de ces emprunts en livres : nous empruntons en livres à 65 francs, puis nous remboursons en livres à 80, nous empruntons en livre à I00 frs et nous remboursons en livres à I60frs. De sorte que nous perdons à tous les coups.

Les exemptions fiscales doivent être autorisées par une loi.

Seul, également, le Parlement peut consentir des exemptions fiscales. Tous les impôts qui ont été établis par la loi doivent être perçus par le gouvernement; le gouvernement n'a pas le droit de dire : " Je vais exempter telle matière qui était jusqu'ici frappée"; il faut une loi. C'est un principe qui a été affirmé par le rapporteur général du budget au Sénat, le 6 Mars I938.

Source : BIU Cujas

Chapitre II

LE CONSENTEMENT AUX DEPENSES ET SON ANTERIORITE .

B. Consentement aux dépenses. Le gouvernement reste libre jusqu'à la Restauration.

Voilà le consentement aux recettes. Voyons maintenant le consentement aux dépenses. Le gouvernement a de l'argent qui lui vient de l'emprunt et qui lui vient de l'impôt : est-ce qu'il peut s'en servir librement? Voilà la question. Sous l'Ancien Régime, l'affirmative n'était pas douteuse : les Etats Généraux votaient des subsides, le roi en dépensait le produit comme il lui plaisait. La royauté avait donc conservé jusqu'à la fin de l'Ancien Régime le pouvoir d'aménager à son gré les finances publiques.

Sous l'Empire, ce système continue, avec ce que l'on appelle l'abonnement. On vote à l'empereur une somme globale et de cette somme l'empereur dispose comme il lui plaît. Mais cette disposition est contraire à la notion moderne du budget et à la véritable prééminence du Parlement non seulement sur les finances, mais sur l'ensemble du gouvernement du pays.

La Charte du 4 Juin I8I4 n'est explicite qu'en ce qui concerne les recettes : 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. I7 : " La loi de l'impôt doit être arrêtée d'abord à la Chambre des Députés ".

Controverses en I8I6 à la Chambre des Pairs : Garnier.

C'est tout. Par conséquent est-ce que les Chambres ont le droit de voter les dépenses, de dire leur opinion sur les dépenses ? Le comte Garnier, qui était 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 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 d'après lequel le roi réglait les dépenses à son gré. Voilà la thèse de Garnier à la Chambre des Pairs, le 27 Avril I8I6. Mais le baron Louis fit admettre une autre solution; il présenta le projet de budget de la façon suivante :

...le baron Louis.

" Messieurs, nous venons par ordre du roi et en son nom vous présenter la situation financière de son royaume

Source : BIU Cujas

En vous occupant du budget de l'Etat, votre fonction première - c'est le passage essentiel - sera de reconnaître la nature et l'etendue 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 face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons d'abord vous présenter les évaluations les plus exactes possible 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".

Principe de l'antériorité de vote des dépenses, garantie pour les contribuables.

Il y a dans ces paroles du baron Louis deux principes : I°- 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. Antériorité pourquoi ? parce que 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 de l'Etat, qu'ensuite on demande aux contribuables les moyens d'y faire face. Les choses ont singulièrement marché depuis I8I4, I8I6, I8I7.

Sous la Restauration, ce principe de l'antériorité du vote des dépenses apparaîssait comme une garantie pour les contribuables, attendu qu'on sentait que les contribuables ne devaient pas être surchargés, qu'on ne pouvait demander au contribuable aucune partie de son capital, qu'on ne pouvait exiger de lui qu'une faible partie de son revenu, qu'il fallait lui laisser le produit de son travail et de son épargne, etc. Alors nous constatons les besoins de l'Etat, puis nous nous tournons vers les contribuables et nous leur disons : " Vous allez donner ce qui est nécessaire" et ces dépenses étaient des dépenses raisonnables, modérées. A ce moment le budget de la France était de 800 millions or; ce n'est qu'aux environs de I827 que nous atteindrons le milliard. Et il n'y avait pas de dépenses communales, il y avait un milliard de dépenses pour l'Etat; multipliez au coefficient I0 cela fait I0 milliards, tandis que maintenant nous arrivons à 80 ou I00 milliards. Par conséquent les dépenses ont beaucoup augmenté.

Valeur actuelle du principe de l'antériorité du vote des dépenses.

De sorte qu'on s'est demandé si à l'heure présente l'ordre ne devrait pas être renversé, si avant de voter des réformes il ne faudrait pas se demander quelles sont les ressources possibles de l'Etat, qu'est-ce qu'on peut encore demander au contribuable. Donc faisons

Source : BIU Cujas

d'abord les recettes, puis une fois que nous verrons ce qu'on peut encore demander à ce contribuable essoufflé, nous voterons les dépenses.

Le I0 décembre I836, on a commencé le vote du budget par les recettes. On a commencé par le vote de la loi de finances, qui d'ailleurs a été votée en 4 heures, ce qui 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.

u Portugal l'Assemblée nationale ne connaît pas des dépenses.

D'après la constitution du Portugal, l'assemblée nationale ne connaît 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 Coimbra, M. Oliveiro 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 Coimbra, qui est en même temps sous-gouverneur de la Banque de Portugal, M. Emygdio da Silva. C'est le gouvernement, et pratiquement M. Oliveiro Salazar, qui fait le budget. On soumet à l'assemblée les recettes; le vote de l'impôt subsiste. Le gouvernement attend pour promulguer le budget des 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 a vu, d'après ce qui vient d'être dit, que le vote du budget est contenu dans deux lois, deux documents inséparables cependant : la loi des dépenses et la loi de finances.

a loi de finances : Autolisation annuelle des recettes

Qu'est-ce que c'est que la loi de finances ? C'est en principe la loi des recettes, mais c'est aussi la loi d'équilibre; c'est la loi qui constate qu'il y a un ensemble de dépenses qui se montent à telle somme et qu'il y a un ensemble de recettes qui équilibrent ces dépenses. Voilà, par exemple, la loi de finances du 3I décembre I937; elle débute ainsi : " Loi du 3I Décembre I937 portant fixation du budget général de l'exercicie I938" elle est publiée au Journal Officiel du Ier Janvier, mais le numéro portant la date du Ier Janvier paraît quelquefois avec un peu de retard. Il y a là un ensemble de rites assez curieux: le budget doit être voté avant le 3I décembre; alors le 3I décembre,

Source : BIU Cujas

à minuit, on arrête les pendules du Palais Bourbon et du Sénat, et on est toujours le 3I décembre. le Journal Officiel du Ier Janvier paraîtra le 4 ou le 5, il sera censé juridiquement être le Journal Officiel du Ier.

"Titre Ier . Budget général. Crédits ouverts. Art Ier : Des crédits sont ouverts aux ministères pour les dépenses du budget général de l'exercice I938, conformément à l'état A annexé à la présente loi".

" Art. 2 : Continuera d'être faite, pour l'exercice I938, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B".

C'est l'autorisation des recettes et l'autorisation des dépenses est faite dans la loi de finances. On commence par ce que l'on appelle le budget; les dépenses, on finit par la loi de finances.

Ce principe de la dualité des lois budgétaires, il était dans le discours du baron Louis qui a été cité: nous commencerons par constater les besoins de l'Etat, et ensuite nous y ferons face. Les dépenses d'abord, les recettes après.

Les lois de finances comprennent souvent des dispositions qui ne sont pas d'ordre financier.

Mais , en outre, il y a dans la loi de finances le capharnaüm, un véritable capharnaüm. Voici ce que disait M. Léon Blum dans son livre sur la réforme gouvernementale. " A quelle date ont été votées les dernières lois de finances ? à quelle date et dans quel état, et après quelle durée de discussions, gonflées de dispositions hétéroclites qu'on déposait là en désespoir de cause et qu'acceptait in extremis une assemblée surmenée".

Les " cavaliers budgétaires".

Et en effet, vous voyez l'intérêt de mettre ce que l'on appelle aux Etats-Unis des cavaliers budgétaires, des cavaliers qui sont emportés avec le budget. Il est très difficile de faire arriver 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 3I 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 avec le budget; 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.

Source : BIU Cujas

La Chambre n'est pas obligée de voter ces dispositions de capharnaüm 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.

Dispositions non financières figurant dans les lois de finances : organisation du Conseil d'Etat.

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 bornent dans les lois de finances.

Communication du dossier.

Art. 65 de la loi de I905 : qu'est-ce que c'est? " 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 ? Mais 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.

Silence de l'administration.

La loi du I7 Juillet I900 : c'est une loi de finances. Qu'est-ce qu'elle a fait ? 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 condition d'avoir d'abord obtenu une décision préalable de l'administration. Alors on s'adresse à l'Administration qui ne répond pas, et dans ces conditions on n'obtient jamais justice. C'est tout de même une loi de finances, la loi de finances de I900, qui a décidé que le silence gardé pendant quatre mois par l'Administration devait être assimilé à une décision de rejet. Alors le Conseil d'Etat dit : la décision implicite de rejet contenue dans le silence observé par l'Administration pendant quatre mois est annulée. Loi de Finances.

Création de ministères.

Art. I20 de la loi de finances de I920: 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 plû.

Réglementation des incompatibilités parle-

La règlementation des incompatibilités parlementaires, à l'heure présente, elle est dans la loi de

Source : BIU Cujas

mentaires.

finances de I928. 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 six 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? à la commission des Finances. Pourquoi parce que la réglementation des cumuls parlementaires était dans une loi de finances et que par conséquent la matière était entrée directement dans cette loi de finances.

Ce sont des dispositions permanentes alors que la loi de finances a une portée annuelle.

Nous allons voir vientôt la règle de l'annualité du budget : le budget c'est pour un an, la loi de finances c'est pour un an, mais toutes ces dispositions du capharnaüm? à toujours;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. Tout cela est très difficile.

M. Truchy avait eu l'excellente idée de demander pour la loi de finances une table des matières, mais le Parlement ne lui a pas donné satisfaction.

Les principes démocratiques en matière de finances prennent toute leur valeur dans la procédure de l'élaboration, du vote, de l'exécution, du contrôle et de la clôture du budget.

Chapitre III

LE BUDGET ET LA PROCEDURE BUDGETAIRE.

Définition du Budget par le décret du 31 Mai I862 sur la comptabilité publique.

Qu'est-ce donc que le Budget ? Nous avons une définition dans un texte fondamental, qui est le décret du 3I Mai I862 sur la comptabilité publique, décret toujours en vigueur.

Ouvrons encore là la fameuse parenthèse : le suffrage universel, sous la Troisième République, est réglementé par deux décrets qui ont été pris par Louis Napoléon Bonaparte, dans la période dictatoriale, au lendemain du 2 décembre, les deux décrets l'un réglementaire et l'autre organique du 2 Février I852. Le texte fondamental de nos finances, c'est ce décret du 3I Mai

Source : BIU Cujas

I862, également dû à Napoléon III. Puis nos règles de finances sont dües à Louis XVIII. Par conséquent, on voit la continuité de nos institutions : la France continue.

Ce décret du 3I Mai I862 dit :"le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat, pour une période déterminée".

I°- Acte de prévision.

Ce n'est pas une mauvaise définition. Reprenons-là.

I°- Techniquement, financièrement, le budget est un acte de prévision. Un Etat, pas plus qu'un particulier, ne peut aller à la légère; il doit savoir ce qu'il a, ce qu'il a besoin de dépenser, les ressources dont il dispose pour faire face à ces dépenses. Donc il faut, s'il est raisonnable, qu'un Etat comme un particulier dise quelles sont les recettes probables, quelles sont les dépenses probables de cette année, afin de faire l'équilibre. Le Budget c'est cela, c'est un acte de prévision.

2°- Acte d'autorisation.

2°- Mais juridiquement c'est un acte d'autorisation : le Parlement autorise les dépenses et quiconque dépensera en dehors de ces limites d'autorisation sera responsable civilement. Nous verrons plus tard en quoi consiste cette responsabilité. Mais enfin il y a la responsabilité de celui qui dépasse les autorisations de dépenses, et quant au fait de percevoir une recette qui ne serait pas directement autorisée par le budget, ce serait un acte de concussion, auquel s'appliqueraient les textes du code pénal relatifs à la concussion.

3°- Principe de l'annualité

3°- Dont les effets sont limités dans l'avenir, pour une période déterminée, dit le décret sur la comptabilité publique, et nous aurons à voir que cette période déterminée c'est un an : c'est le principe de l'annualité. Toutefois, il y a dans la loi de finances des dispositions qui sont permanentes: ce sont toutes ces dispositions législatives dont on a donné plus haut l'échantillonnage.

La nature juridique du budget: Loi ou acte d'administration

Mais voici une question qui a donné lieu à des controverses aussi interminables que dénuées d'intérêt : quelle est la nature juridique du budget ? Il y a des espèces de casiers, on le présente devant le premier, il n'y entre pas, on le présente au second, il n'y entre pas encore; alors on finit par dire : c'est un acte sui generis. Est-ce une loi ou est-ce un acte d'administration? Classiquement on répond : C'est un acte d'administration en forme de loi.

Alors il faudrait définir la loi : c'est un acte qui oblige. Mais si on m'oblige d'apporter au percepteur

Source : BIU Cujas

une liasse de billets, c'est bien une loi, ou si on est poursuivi pour insuffisance de déclaration etc, etc, tout cela c'est bien une loi. En tout cas au point de vue formel, c'est bien un acte du Parlement, donc c'est une loi, il n'y a aucune espèce de question.

On a essayé de tirer des conclusions pratiques au point de vue du contrôle des capitaux. Du moment que le Parlement arrive avec sa qualité de première représentation de la souveraineté nationale, c'est qu'il fait une loi.

Préparation du budget par l'exécutif.

Le Budget est toujours préparé par l'exécutif, qu'il s'agisse du budget de l'Etat ou du budget des collectivités locales.

A l'heure présente, depuis les transformations assez récentes de la législation financière, et notamment la création d'un bureau du budget, le budget est préparé par l'exécutif. Voilà la règle.

Cette règle s'applique aussi bien aux finances de l'Etat qu'aux finances des localités. Dans le département, le budget du département est préparé par le préfet et soumis par le préfet au conseil général. Dans les communes, le budget est préparé par le maire et soumis par le maire au conseil municipal.

Le ministre des finances et sa situation par rapport aux autres ministres.

En ce qui concerne le Budget de l'Etat, et d'abord pour les dépenses, chaque ministre prépare les dépenses de son ministère. Le ministre des finances centralise, réunit les projets de dépenses de chaque ministère, qui sont en somme des demandes de dépenses pour ces ministères. Est-ce qu'il a le droit de contrôler les demandes de ses collègues . Est-ce qu'il a le droit de les réduire ? Ce sont là des questions qui dépendent de l'autorité personnelle des individus que l'on considère. Tout de même si le total des demandes des ministères arrivait à IOO milliards, le ministre des finances devrait dire : " Non je ne vais pas présenter cela aux Chambres, réduisez", et il y aurait des conversations entre le ministre à département particulier : Agriculture, Air, etc, et le ministre des finances sur cette question. Ce sont des questions qui sont tranchées par l'arbitrage du président du conseil et du conseil des ministres.

Dans des circonstances graves au point de vue financier, il est important que le ministre des finances soit en même temps président du conseil, parce que s'il est président du conseil, il lui est loisible, avec l'autorité de sa fonction, d'inviter ses ministres à réduire leurs demandes de crédits. Cela sort un peu du domaine juridique, il y a des conversations et il y a une décision finalement du conseil des ministres.

Source : BIU Cujas

Il est très difficile d'obliger les bureaux à renoncer à leurs dépenses.

A ce point de vue, signalons, sauf à y revenir dans la suite, la puissance des bureaux : ils demandent on leur refuse ; qu'est-ce qu'ils font ?

I°- Ils dépensent quand même. Nous avons là-dessus un incident assez grave. Le Parlement, la loi avait décidé que toutes les dépenses de ministères seraient diminuées de 10%. Au Sénat, on a demandé à M. Lamoureux, ministre des finances, si cette réduction de 10% avait été faite. Il a dit : "Non, elle n'a pas été faite - Est-ce que vous la ferez faire ? Non, parce que je n'ai pas assez d'influence sur les bureaux ". Voilà comment les choses se passent.

Et 2°- pendant qu'on discute à la Chambre si on donnera 50 ou 45 milliards, les bureaux sont là, et suivent la discussion. " On ne nous donne pas nos 50 milliards, eh bien nous préparons tout de suite des crédits supplémentaires, jusqu'à l'équivalence de ces 5 milliards ". Par conséquent, il est très difficile de faire obéir les bureaux.

Le ministre des finances, ministre de l'équilibre.

Le ministre des finances prépare lui-même naturellement le budget de son département, puis il est seul à préparer la loi de finances. Il est ministre de l'équilibre, il doit présenter un budget en équilibre. Comment réalisera-t-il l'équilibre ? Soit en rognant les demandes de ses collègues, soit en augmentant les recettes. Or les recettes ne sont pas indéfiniment extensibles. Donc il faut bien qu'il arrive quelquefois à demander à ses collègues de diminuer leurs dépenses.

M. Louis Marin, à la Chambre (25 Janvier 1930, J.O.p. 4280) disait : " Nous nous attendons à retrouver un ministre des finances comme nous en avons connu il n'y a pas longtemps encore, qui acceptait facilement toutes les demandes de ses collègues, qui quand ses propres services réclamaient des économies, cédait immédiatement des centaines de millions à ses collègues ".

Voilà la vérité, c'est pour cela que nous en sommes où nous en sommes. La première qualité du ministre des finances, c'est la férocité, disait le baron Louis. Depuis Colbert, on répète les mêmes choses sous des formes différentes : c'est la férocité, il doit dire : " Non je ne présenterai pas ce budget de dépenses au parlement, je ne l'insèrerai pas dans le budget ".

Qui prépare le budget ? Evidemment nous avons la direction du budget, au ministère des finances: c'est elle qui est chargée de ce travail.

Les différents systèmes de préparation du buiget en droit comparé.

Voilà le budget préparé : comment va-t-il devenir définitif? Ici toute une échelle de systèmes qu'il faut connaître, autrement on ne comprend pas le système de la France.

Source : BIU Cujas

Premier système: le budget est fait par le gouvernement tout seul : dictature.

2°- Le budget est présenté partiellement ou totalement au Parlement en bloc, et le Parlement peut dire : oui, ou: non : Portugal,etc.

3ème système : collaboration du gouvernement et du Parlement avec prépondérance gouvernementale : c'est le système anglais.

4°- Autrefois : collaboration avec prépondérance parlementaire : France, mais disons autrefois, car maintenant les chambres s'effacent.

5°- Enfin le budget est fait par le Parlement tout seul, c'est le système de la séparation absolue des pouvoirs, c'est le système qui existait autrefois aux Etats-Unis.

Nous allons donner quelques éclaircissements sur ces divers points.

:°- Système les dictatures : seul le gouvernement s'occupa du budget.

Premier système : Le système des dictatures : le budget devient définitif par la seule volonté du gouvernement. C'est le système de M. Mussolini; on réunit quelques ministres, quelques chefs de partis, et on arrête le budget de l'Italie. Au début c'était le système de M. Salazar , au Portugal.

'est l'ancienne octrine de M. Salazar.

Dans une interwiew qu'il donnait le I5 avril I933 au Figaro, M. Salazar s'exprimait ainsi : " Le parlement 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 renaissance nationale est la bonne gestion des finances. Seul je suis responsable des finances que je gère, je suis le ministre qui fait et qui exécute; dans ce domaine je suis et dois rester dictateur".

Voilà quelle était la doctrine très nette de M. Salazar au début; c'est abandonné maintenant. Il fait tout seul son budget de dépenses, mais la loi de finances est soumise au Parlement et le gouvernement ne règle définitivement le budget que quand l'assemblée nationale a voté la loi de finances.

Au fond ce système est celui vers lequel tendent plus ou moins consciemment ceux qui se dressent contre les interventions parlementaires, c'est le système vers lequel tendent les diverses lois, les diverses mesures qui diminuent la réalité de l'intervention parlementaire, et notamment la loi récemment votée par les Chambres, la loi des pleins pouvoirs. Mais avant d'y arriver, il y a bien des échelons, du régime de la France au régime de M. Mussolini. Et ici il ne faudrait

Source : BIU Cujas

pas que les épargnants, les capitalistes, les bourgeois s'imaginent qu'ils seraient plus épargnés par un Hitler ou par un Mussolini qu'ils ne le sont en France. Il faut tout de même savoir qu'Hitler et Mussolini sont des socialistes, qui appliquent le socialisme.

2°- Le projet proposé par le gouvernement est mis sous les yeux du Parlement.

Second type, théoriquement atténué : le budget préparé par le gouvernement est mis sous les yeux du Parlement. Cette expression :" mis sous les yeux, est empruntée à la Déclaration de Saint-Ouen, de Louis XVIII: " Je mettrai sous les yeux des Chambres la charte constitutionnelle". Les chambres n'auront pas à l'adopter, mais je la mettrai sous leurs yeux.

Roumanie.

C'est à peu près en cela que consiste le système : c'est le système du vote sur l'ensemble, du oui ou du non. Où le trouvons-nous ? D'abord dans la nouvelle constitution roumaine du 2I Février I938. La Chambre peut dire oui, ou non, sur l'ensemble du budget, mais ne peut pas en modifier une parcelle.

Constitution stalinienne.

Nous le trouvons aussi dans cette nouvelle constitution de Staline, qui est vraiment une constitution très intéressante. Il y a beaucoup de choses remarquables dans cette constitution. On a beaucoup dit, que c'est un texte de façade et qu'il n'est pas appliqué. Mais que les principes soient solennellement reconnus, est déjà un résultat et une marche vers la réalisation. Le budget, en Russie soviétique, est préparé par la section financière de Gosplan, et par les services du commissariat du peuple aux finances. Il est présenté au début de l'année au Comité central exécutif, qui émet un vote global, à mains levées et en outre le budget est soumis à la même formalité devant le conseil suprême de l'U.R.S.S. C'est une assemblée élue, évidemment suivant des conditions spéciales, mais avec un certain progrès : à un moment aucun paysan ne pouvait voter, il n'y avait que les ouvriers; puis on a donné le vote à certains paysans, mais avec cette réserve qu'un paysan qui avait un cheval ne pouvait pas voter. Maintenant tout le monde peut voter, même, paraît-il, les popes, dans la constitution stalinienne, et ce vote donné aux popes a soulevé des protestations.

3°- Collaboration du gouvernement et du Parlement avec prédominance gouvernementale: Angleterre.

3°- Collaboration avec prépondérane gouvernementale. On fait allusion ici au système anglais. C'est le gouvernement qui prépare le budget et qui le jette ensuite, dans un geste de bluf, devant la Chambre des Communes, qui n'y comprend rien, qui n'est pas organisée pour y comprendre quelque chose, et qui vote les

« Les Cours de Droit »
3, Place de la Sorbonne, 3

Répétitions écrites et orales
Reproduction Interdite
X

Source : BIU Cujas

yeux fermés pour le ministère qui a sa confiance. Voilà le système anglais. Il n'y a pas en Angleterre de commission des finances.

Première étape : Au début de l'automne de chaque année, les divers départements préparent leurs prévisions de dépenses. Seconde étape : ces projets de dépenses sont examinés par la Trésorerie, qui est qualifiée par les Anglais " chien de garde contre les extravagances", et le premier lord de la Trésorerie, c'est le président du conseil.

Troisième étape : examen par le cabinet. Ces projets de dépenses, ou estimates, sont portés devant le cabinet, qui peut demander à tel ou tel département de réduire ses dépenses de tant de millions. Le cabinet arrête le projet de budget. Ici commence une procédure dont un esprit continental ne peut pas toujours comprendre la signification et les motifs. Il faut comprendre qu'il n'y a pas de commission mais qu'il y a des comités. Le plus frappant de ces comités, c'est le comité de la Chambre entière. Ce " Committee on the Whole House", c'est la Chambre des communes tout entière, seulement elle n'est pas là comme chambre des communes, elle est là comme comité d'elle-même, et nous allons indiquer par quel moyen un peu puéril se réalise cette transformation.

Le rôle de la Trésorerie et du Chancelier de l'Echiquier.

La lointaine préparation du budget des recettes se fait en Angleterre à la Trésorerie, où il y a le " corridor des secrets". Il y a le Chancelier de l'Echiquier, dans sa petite maison, et il y a un grand corridor, et après le corridor il y a des services. C'est dans ce"corridor des secrets" que vont et viennent des fonctionnaires, portant des documents ou demandant des documents de la part du Chancelier de l'Echiquier.

Lorsqu'il y a eu ces longues allées et venues dans le " corridor des secrets", le Chancelier de l'Echiquier se retire dans une retraite inaccessible, secondé par les seuls fonctionnaires du trésor et là il prépare son projet de budget, dans le plus profond secret. M. Snowden avait un tel souci du secret que lorsqu'il a eu arrêté son plan de budget, il est allé à la campagne avec Madame Snowden et qu'il lui a fait taper la dactylographie de son plan, afin que personne ne sache rien du projet du budget.

Préparation du budget dans le plus grand secret.

Dans le plus grand silence. Par conséquent pas de surenchères possibles, pas non plus de spéculations commerciales : le public ne sait pas si on va augmenter l'impôt sur l'essence, sur le beurre, sur le thé. Il ne sait rien.

Un jour du mois d'Avril, que l'on appelle le "budget day", la salle de la Chambre des Communes est

Source : BIU Cujas

bondée jusque dans ses plus petits recoins; le corps diplomatique est présent au complet dans la tribune qui lui est réservée; toute la haute finance, tout le gros commerce est là. 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...

Transformation de la Chambre des Communes en Comité de la Chambre entière.

Le Chancelier de l'Echiquier pénètre dans la Chambre portant un petit coffret rouge, qui ne lui appartient pas : c'est le coffret officiel du Chancelier de l'Echiquier. Puis il s'appuie à une de ces boîtes dont on vient de parler - c'est cela la tribune -, il ouvre le coffret. Grosse attention, parce que personne véritablement ne sait rien.

Si on entre, on se croit devant la Chambre des Communes, mais on n'est pas devant la Chambre des Communes, on est devant le Comité de la Chambre entière. A quoi cela se reconnaît-il ? D'abord, le speaker n'est pas à son banc. Le speaker est considéré en Angleterre 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 débarrasse du speaker, qui est " l'oeil du roi". Alors nous avons le chairman, c'est-à-dire l'homme du fauteuil, le président.

Mais surtout ce qui fait que nous ne sommes pas devant la Chambre des Communes, c'est que la masse d'argent qui est posée normalement devant le speaker, sur la table, est sous la table. Et voilà comment ce n'est plus la Chambre des Communes, c'est le comité de la Chambre entière.

Et voilà que 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 l'impôt sur le thé". Alors on va acheter des quantités d'essence, des quantités de thé, avant que l'impôt soit voté.

Les mesures de cadenas empêchent la spéculation avant le vote du budget

Impossible, car immédiatement la Chambre des Communes vote les mesures de cadenas, c'est-à-dire c'est bouclé maintenant; par conséquent, impossible pour vous de faire des stocks et des spéculations sur ce projet de loi.

Puis qu'est-ce qui va se produire? D'abord on se répand dans les couloirs quelque temps après avoir entendu ce discours, et un quart d'heure après on revient et on commence la discussion du budget, ce

Source : BIU Cujas

budget qui a été jeté devant la Chambre des Communes, elle en commence immédiatement l'examen. Un quart d'heure auparavant elle ne le connaissait pas, mais elle va le discuter. Pas d'examen par les commissions, pas de rapport par un membre de la Chambre des Communes, c'est le gouvernement lui-même qui va défendre son budget. Ce sont les ministres qui défendront leur budget de dépenses. Ainsi aucun organe spécial de la Chambre des Communes. Donc système sans commission.

4°- Le budget est fait par le Parlement tout seul : Etats-Unis.

Quatrième système que l'on peut placer à une extrémité de l'échelle de ces systèmes budgétaires ; le système des Etats-Unis. C'est un système très intéressant. C'est en somme celui d'une République autoritaire: le peuple choisit un chef et ce chef est véritablement le chef du pays et le directeur de la politique de ce pays. Il y a tout de même deux Chambres, et avec un système de séparation des pouvoirs, en ce sens que le président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois et par conséquent théoriquement n'a pas l'initiative du budget.

Autrefois le livre classique sur la constitution américaine était le livre de Bryce : c'est un Anglais qui avait été ambassadeur d'Angleterre aux Etats-Unis, qui, là, avait observé la République auprès de laquelle il était accrédité et qui a mené une vie intéressante : enseignement, diplomatie, lettres, politique. Bryce disait que certes le président des Etats-Unis peut appeler l'attention du congrès sur une matière déterminée, par un message, mais que ce message c'est un coup de fusil tiré en l'air, c'est-à-dire cela n'a aucune importance.

Le système est pratiquement abandonné depuis le président Roosevelt.

Pendant longtemps cette règle a été appliquée au budget. Jusqu'à quel point la règle était-elle observée? C'est assez difficile à savoir, mais enfin théoriquement c'était la Chambre des Représentants qui faisait le budget; il y avait seulement la lettre d'un secrétaire du Trésor qui exposait les besoins de l'Etat. Maintenant tout cela est fini, surtout depuis Roosevelt. Véritablement il exerce l'initiative, c'est lui qui arrête le projet de budget, avec le concours du bureau du budget.

Il reste cependant ce système assez curieux, assez étrange que le gouvernement n'est pas présent dans le congrès pour défendre son budget. Les ministres n'ont pas leur entrée aux assemblées. Cela marche parce qu'on est aux Etats-Unis.

Un journaliste qui connaît assez bien les questions parlementaires et la Chambre des Députés, qui s'appelle Octave Aubert, a écrit un petit livre fort amusant intitulé " Le moulin parlementaire", avec ce sous-titre: " Plus de son que de farine", M. Aubert a dit : Aux

Source : BIU Cujas

Etats-Unis il n'y a pas plus de commission qu'en Angleterre; cela c'est une erreur fondamentale : Aux Etats-Unis il y a deux commissions, la Commission des recettes et la Commission des dépenses.

5°- Collaboration du gouvernement et du Parlement avec prépondérance parlementaire : système français au moins en théorie.

Cinquième système : Le système français : collaboration avec prépondérance parlementaire. C'est théoriquement le système de la constitution de 1875: le projet de budget est soumis à la commission des finances; c'est le projet de la commission qui vient devant la Chambre, parce que d'après la règle le gouvernement ne peut jamais porter un projet directement à la Chambre : il le soumet à la commission et la chambre discute le projet de la commission.

On dit : c'est théoriquement le système, parce que, comme nous allons le voir, il y a deux phénomènes actuels, qu'on groupe sous ces titres : 1°- les pleins pouvoirs à jet continu, et 2°- le budget au galop.

Importance considérable de la commission des Finances à la Chambre et au Sénat.

Il faudrait tout d'abord parler de la commission des finances. Dans son"Essai sur le travail parlementaire", le professeur a écrit plus de cent pages in 8° sur la commission des finances, il ne peut dire ici que l'essentiel.

1°- Il y a une commission des finances dans chaque Chambre

1°- Dans chaque Chambre, la Chambre des Députés et le Sénat, la commission des Finances est l'organisme technique le plus important et le plus puissant. Pensez à M. Joseph Caillaux ou à M. Gardey.

2°- Elle n'existe que par le règlement.

2°- Cependant cette commission des finances ne tient son existence que du règlement de chaque Chambre; il n'y a rien dans la constitution, rien dans une loi.

3°- Grande commissions permanente.

3°- A la Chambre des Députés, la commission des finances est une des grandes commissions permanentes. Au Sénat elle est soumise à un régime spécial, et notamment elle est soumise à cette règle particulière qu'elle n'est élue qu'après le dépôt du projet de budget par le gouvernement. C'est assez sage : le gouvernement a déposé son projet, les groupes se réunissent, on discute et les commissaires sont élus d'après les opinions qu'ils ont émises sur un projet de budget déterminé.

4°-Elue à la proportionnelle des groupes.

4°- La commission des finances est élue à la proportionnelle des groupes. A l'heure actuelle, tant au Sénat qu'à la Chambre des députés, les groupes politiques ont une existence réglementaire. On est inscrit à un groupe et on ne peut jouer un rôle dans la procédure de la préparation des lois que si on est inscrit à un groupe. Maintenant il y a la réunion des " non inscrits".

Il y a à la Chambre des Députés 44 membres à la commission des finances; au Sénat, il y en a 36.

Source : BIU Cujas

Pourquoi ces chiffres fatidiques de 44 et 36? Parce que la Chambre est divisée en bureaux; il y a à la Chambre II bureaux, entre lesquels les députés sont répartis par le sort. Les bureaux élisent les commissions; chaque bureau désigne I,2,3 ou 4 membres; c'est ce qui fait II,22,33 ou 44 membres. Au Sénat, il y a 9 bureaux. On se sert peu de ces bureaux, seulement le nombre des bureaux sert à fixer le nombre des membres de la commission.

Il y a 44 membres de la commission des finances : Comment va-t-on répartir les sièges ? On divise le nombre total des députés par le nombre des sièges de commissaires. On obtient ainsi un quotient : I4,I5 et chaque groupe politique aura autant de commissaires qu'il contient de fois le quotient : c'est la proportionnelle des groupes.

5°- Son personnel parlementaire :

5ème règle : chaque commission contient un personnel parlementaire très important, dont les tâches sont savamment distribuées :

a) président

a) Le président de la commission. Il peut jouer un grand rôle s'il a l'étoffe pour remplir ce rôle. Voyez M. Caillaux, à l'heure actuelle; à 75 ans il est l'homme le plus écouté du Sénat et il est président de la Commission des finances.

b) rapporteur général.

b) Le rapporteur général. C'est le haut commissaire aux économies, c'est lui qui devrait dire "Non, n'oublions pas la population que nous représentons", c'est le ministère du " bas de laine". C'est un rôle qu'ont joué des hommes comme MM. Chéron ou Marcel Régnier. Le rapporteur général, c'est d'abord le rapporteur de la loi de finances, puis c'est celui qui soutient toute la discussion du budget de tous les départements ministériels. Il est là, à son banc, pendant toute la discussion des budgets, prêt à intervenir sur toutes les questions. Seulement il faut bien dire qu'il est doublé par des fonctionnaires : c) Il y a un grand nombre de rapporteurs spéciaux; il n'y a pas un rapporteur par ministère, il y a un rapporteur d'après certaines divisions traditionnelles : rapporteur des Monnaies et Médailles, rapporteur de l'Imprimerie Nationale etc; il y en a 34.

c) rapporteurs spéciaux.

Ces rapports sont assez curieux, parce que, d'une façon générale, ce sont des rapports de style impersonnel, parce qu'ils ont été faits dans les bureaux des ministères. Ce sont les bureaux qui fournissent cette littérature impersonnelle, que l'on appelle le " matelas". Il y a certains rapporteurs qui ajoutent des réflexions, des observations de leur cru, quelquefois d'une façon tout à fait curieuse et certains rapporteurs font penser à des auteurs qui ne trouveraient pas à se

Source : BIU Cujas

faire éditer, qui profitent de cette occasion de se faire imprimer aux frais de la République.

Les rapports parlementaires

M. Ducos, député de la Haute Garonne, souvent désigné comme rapporteur du budget de l'Instruction publique (actuellement éducation nationale), met dans son budget un chapitre qui varie chaque année : une année : " état de la poésie au XXème siècle", où l'on trouve l'affirmation que la comtesse de Noailles est le premier poète des temps modernes,(ce qui n'a d'ailleurs donné lieu à la Chambre à aucun débat). Une autre année, le même rapporteur met un chapitre à son budget intitulé : " Méditation sous l'olivier", c'est de l'utilité des études grecques. Une autre année il abandonne cet ordre d'idées et indique : " Nécessité et bienfaits de l'éducation physique."

Un autre rapporteur parle de la décadence de l'architecture. M. Archimbaud est, comme de droit, rapporteur du budget des Colonies. Il a publié à ce titre une quinzaine de volumes, d'environ 450 pages chacun, une bibliothèque enfin ! M. Dézarnaud, député radical, était rapporteur du budget des postes, et à sa très grande stupéfaction on trouva dans son rapport la condamnation du monopole postal. Indignation du personnel postal, car une des caractéristiques du personnel postal c'est une sorte de mystique du monopole, pour eux le monopole est un dogme. M. Dézarnaud dit : "Je n'ai jamais écrit cela !", et en effet, il n'avait jamais écrit cela, c'était l'auteur véritable du rapport qui l'avait écrit et lui ne l'avait jamais lu.

Incident Laffont : M. Laffont qui avait été communiste à un moment, qui en tous cas était socialiste d'extrême gauche, proteste dans son rapport sur certains abus de salaires au profit des ouvriers, et notamment sur les heures supplémentaires que l'on paie aux magasiniers, et il déclare que c'est une véritable malhonnêteté. Lui non plus n'avait pas lu, ligne par ligne, le rapport qu'on lui avait fait signer.

Donc, il y a une collaboration, dans laquelle chacun a une part variable si les rapports ne sont pas tous lus par leurs auteurs, ils ne peuvent pas à fortiori, être tous lus par les députés. Comment voulez-vous que les députés lisent cet immense fatras dont nous avons donné des échantillons ? On discute souvent un rapport sur un budget sans que le rapport de ce budget ait été distribué: alors à quoi sert le rapport ? Le rapporteur donne les conclusions de la commission et demande à la Chambre de voter ces conclusions. C'est son rôle. Nous avons vu les députés d'un certain parti qui ne votait pas le budget prétendre quand même être rapporteurs spéciaux dans ce budget, et par exemple

Source : BIU Cujas

M. Renaudel, qui était rapporteur du budget de l'Air, avec cette situation exceptionnelle : " je vous demande de voter cela, ces réformes sont nécessaires à la sécurité nationale; quant à moi je ne les vote pas". Maintenant qu'il y a collaboration, il y a progrès; les rapporteurs votent tout de même les conclusions de leurs rapports.

Appelons l'attention sur la permanence du titre: on est rapporteur pour un budget d'une année déterminée, une fois qu'on a fait son rapport on n'est plus rien. Etre rapporteur d'un budget, ce n'est pas un titre, mais dans les milieux parlementaires, une fois qu'on a eu un titre on le garde toute sa vie. Après le vote du budget on est toujours rapporteur. De même que si on a été président d'une commission, on est toujours M. le Président.

6°- Personnel technique.

6ème observation: Il y a auprès de la commission des finances un important personnel technique, des fonctionnaires qui sont d'importants chefs de bureaux du ministère des Finances, qui sont mis à la disposition de la commission. Lorsqu'on a besoin d'un renseignement technique, ils sont là pour fournir ce renseignement. On a vu, il y a quelques années, un rapporteur général à qui on demandait un renseignement, se précipiter dans les couloirs et revenir un moment après: Qu'est-ce qu'il allait faire ? Il allait chercher son fonctionnaire pour lui demander le renseignement et le donner ensuite à la Chambre.

7°- Empiètement de la Commission.

7°- La commission des finances a une compétence réglementaire; elle étudie les recettes et les dépenses, elle étudie aussi la législation fiscale. Il y a eu pendant un certain temps la commission de législation fiscale; à côté de la " commission du budget" il y avait une commission pour étudier les lois d'impôts. Mais il y a une tendance considérable à étendre la compétence de la commission des finances, et notamment la commission de finances a une tendance à attirer à elle toutes les questions qui se traduisent par une dépense.

Ex: le rétablissement de l'Ambassade au Vatican.

Voici l'exemple classique : au lendemain de la guerre, on a jugé utile de rétablir l'ambassade au Vatican. C'était une grande question de politique intérieure d'abord. L'ambassade a changé l'atmosphère de la séparation; l'ambassade était un instrument de pacification, d'ordre. Puis aussi c'était une grande question de politique extérieure. De quoi s'agissait-il ? Il s'agissait de défendre notre situation dans le proche Orient, grâce au concours du Saint-Siège. D'autre part il est incontestable que le Vatican est un centre où viennent résonner tous les grands courants politiques.

Source : BIU Cujas

Celui qui nierait à l'heure actuelle l'importance du Vatican serait aveugle (importance du Vatican dans les évènements d'Autriche, dans l'attitude de l'Allemagne, etc).

Qui a examiné le rétablissement de l'ambassade au Vatican? La commission des finances. Pourquoi ? Parce qu'il fallait un crédit pour le traitement de l'ambassadeur, et la question n'est venue à la commission des affaires étrangères qu'à titre d'avis consultatif, mais le rapport principal était aux Finances.

Attributions militaires.

La commission des Finances a, depuis Gambatta, certaines attributions pour la Guerre, c'est ce que l'on appelle " le contrôle des existants": la commission des finances a mission de vérifier elle-même si nous avons bien dans nos arsenaux et dans nos manutentions les vivres, les équipements, les canons, les munitions, le nombre d'obus nécessaires....C'est la responsabilité de la commission des finances. Il faut qu'elle aille voir et qu'elle ne nous trompe pas.

Il est arrivé à la commission des finances de renverser le ministère. On a vu ainsi Loucheur donner sa démission devant la commission des finances, parce que la commission des finances rejetait un de ses projets.

Critiques contre l'importance excessive de la commission.

La commission des finances a donné lieu à de très vives critiques, principalement - ce qui est naturel- du côté des gouvernements, qu'elle a toujours irrités. Ces critiques se résument dans des formules : Ministère au petit pied et aux grandes ambitions; c'est Poincaré qui a dit cela. C'est aussi la commission des successeurs : un rapport sur un ministère désigne pour le portefeuille de ce ministère; alors naturellement la commission des finances est un centre d'intrigues.

Effacement de la prépondérance parlementaire

I°- Les pleins pouvoirs.

Principe de la prépondérance parlementaire, mais en France cette prépondérance parlementaire tend à s'effacer, notamment par ce système des pleins pouvoirs. Qu'est-ce que cela veut dire : pleins pouvoirs? Vous, gouvernement, pendant un certain temps, vous pourrez faire tout ce que vous voudrez, dans un domaine déterminé. Par exemple, en 1926, vous gouvernement vous pourrez faire des économies. Qu'est-ce qui en est résulté ? C'est que de ce programme d'économies est sortie notamment la réglementation nouvelle des conseils de préfecture, avec les conditions, la composition, la compétence, etc...

Par conséquent, c'est une abdication du parlement

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

entre les mains du gouvernement, pour une période déterminée, par exemple maintenant jusqu'au mois de Juillet. Nous disons : et sous le contrôle du Parlement Ce contrôle s'exerce quand les choses sont irréparables

Leur historique :1926 - Poincaré.

Le I6 juillet I926, le ministère Briand-Caillaux demanda les pleins pouvoirs. M. Herriot, qui était alors président de la Chambre, descendit du fauteuil à la tribune des orateurs et prononça un discours contre cette concession des pleins pouvoirs au ministère Briand-Caillaux, et M. Herriot invoquait avec beaucoup d'éloquence les grandes traditions parlementaires et les principes de la prééminence parlementaire. La Chambre a refusé les pleins pouvoirs et le ministère a été renversé.

C'est à cette occasion que le chef de l'opposition socialiste, M. Léon Blum, parlant des pleins pouvoirs, déclara : " J'aime mieux un roi!" M. Herriot avait dit : " Tout intéresse la situation économique et financière, y compris la liberté de réunion, la liberté de la presse, peut-être même la liberté personnelle". Il ne voulait pas abdiquer.

3I Juillet I926 : Poincaré : on lui accorde les pleins pouvoirs par 380 voix contre I50, mais avec l'opposition de M. Vincent Auriol : " Nous nous opposerons au passage à la discussion des articles du projet financier et devant l'abdication par la Chambre de ses droits, puisqu'elle n'est plus qu'une chambre d'entérinement anonyme, nous voterons contre la loi".

I934 -Doumergue

22 Février I934 : les pleins pouvoirs sont accordés par 368 voix contre I85 à M. Doumergue. M. Vincent Auriol : " De telles mesures vont au fascisme.. Du moment que le Parlement est impuissant, qu'il s'en aille!"

29 Mai I935 : refus des pleins pouvoirs au ministère Flandin, par 353 voix contre 202. M. Thorez : "Le groupe communiste se prononcera naturellement contre les pleins pouvoirs, de la même façon que nous avons combattu dans tout le pays les décrets-lois de M. Doumergue et de M.Tardieu ".

I935 - Laval.

4 Juin I935 : refus des pleins pouvoirs à M. Fernand Bouisson : déclaration du groupe S.F.I.O., lue par M. Vincent Auriol : " Le groupe refusera les pleins pouvoirs au cabinet; il juge dangereux que le gouvernement paraîsse subordonner le salut du pays au mutisme ou à l'absence des assemblées élues".

7 Juin I935 : vote des pleins pouvoirs à M. Laval, par 325 voix contre 260, avec déclaration de M. Léo Lagrange : " Le choix des socialistes est fait : ils n'accepteront pas de briser entre leurs mains la souveraineté populaire, dont ils ne sont comme vous tous

Source : BIU Cujas

que les défenseurs révoqués".

1937 : Chautemps

15 Juin 1937 : ministère Léon Blum, déclaration Vincent Auriol : " Les pouvoirs que nous vous demandons, nous avons l'intention d'en user vraiment". Les pleins pouvoirs sont accordés au ministère Chautemps.

Au commencement d'avril 1938, le gouvernement à direction socialiste de M. Léon Blum a demandé les pleins pouvoirs. La Chambre les a accordés à une très faible majorité, mais le Sénat les a refusés à une majorité écrasante. Le gouvernement Blum a dû donner sa démission. Il a été remplacé par un gouvernement à direction radicale avec poussée vers le centre, sans socialistes. Et à ce dernier gouvernement, les pouvoirs spéciaux ont été accordés par l'unanimité des deux Chambres. La morale de cette histoire est que le Parlement désire avoir confiance dans le gouvernement entre les mains duquel il abdique.

1938 -Daladier

2°- Le vote du budget au galop.

2°- Le budget au galop. Par indifférence. Le 10 décembre 1936 : 4 heures pour la loi de finances au Sénat; ce n'est pas beaucoup pour une affaire qui nous engage à de tels sacrifices. Mais surtout le silence imposé à beaucoup de députés par ces nouveaux systèmes. On sait comment est organisée, à l'heure actuelle, une discussion: les chefs de groupes se réunissent et décident quel temps sera accordé à chaque groupe. A l'intérieur de chaque groupe, le groupe désigne quel temps il accordera à un certain nombre de députés. C'est l'étouffement pour certains. Il y avait évidemment autrefois des députés qui abusaient : il y a eu un discours de 7 heures sur le rétablissement de l'ambassade au Vatican.

Mais aussi, et nous l'indiquerons dans la suite : diminution des droits au Parlement, par diminution de la spécialité des crédits.

Nous allons dire quelques mots maintenant d'une matière qui a eu de l'intérêt et qui maintenant a beaucoup perdu de cet intérêt : c'est la question de l'initiative parlementaire des députés.

L'initiative parlementaire.

L'initiative parlementaire en matière de dépenses a causé des désastres.

Il est certain que l'initiative parlementaire a causé des désastres. On avait cru que la démocratie serait économique et que, par conséquent, les représentants des contribuables seraient là pour diminuer les dépenses de l'Etat. Pas du tout : ce sont les députés qui augmentent les dépenses et, au contraire, les gouvernements qui freinent. Plus maintenant. Plus aujourd'hui.

Nous avons rappelé ce qui s'est passé lorsque

Source : BIU Cujas

pour la première fois le budget de la France atteignit un milliard. Le général Foy s'écria : " Savez-vous ce que c'est qu'un milliard ? Il n'y a pas eu un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus-Christ.. Mais M. Thiers qui voyait clair, dit : "Saluez ce premier milliard, vous ne le reverrez plus"!. Il prévoyait ce qui est arrivé, à savoir que maintenant nous dépensons 90 milliards environ.

Comment est-on arrivé là ? Par l'initiative parlementaire des députés. Les contrôleurs se sont faits dépensiers, disait Léon Say. C'est vous qui devez refuser et c'est vous qui offrez de l'argent. La formule anglaise : " Le roi demande, la Chambre des communes accorde, la Chambre des lords consent", est une formule excellente.

Mais maintenant est-ce que cette question a de l'importance? C'est une question à laquelle j'ai consacré autrefois des développements, notamment dans un livre : " Valeur de la liberté", publié au moment du ministère Doumergue. M. Doumergue voulait diminuer, supprimer cette initiative parlementaire des députés, ce qu'a fait d'ailleurs la Chambre des Communes. La Chambre des Communes n'a pas l'initiative en matière de finances.

Il y a de grosses différences entre le parlementarisme anglais et le parlementarisme français. En Angleterre les députés ne font pas de démarches auprès des ministères. Les magistrats ne sont jamais recommandés par un membre du Parlement, et d'autre part les députés ne proposent pas de dépenses et c'est la Chambre des Communes elle-même qui, voyant le terrain dangereux où elle s'engageait, a supprimé cette initiative.

Cette question de l'initiative des députés n'est pas actuelle. Pourquoi ? 1°- à raison de l'effacement de la Chambre, puis 2°- aussi à raison de l'avènement de gouvernements qui sont tellement dépensiers que la Chambre ne peut pas être plus dépensière qu'eux. Qu'est-ce qu'on peut faire de plus que ce que demande actuellement le gouvernement, à un moment où nous sommes dans une situation extrêmement dramatique au point de vue financier ? On demande des réformes comme la " retraite des vieux", tellement sympathiques en elles-mêmes. La question est de savoir si nous avons les moyens, à l'heure actuelle.

Les députés conservent l'initiative.

La question est très ancienne : " Le rôle de la Chambre, dit Corvetto, est de consentir l'impôt, non de l'offrir". " Le désordre, dit Dupin, vient de ce que les contrôleurs se sont faits dépensiers". Gambetta attachait

Source : BIU Cujas

une telle importance à la suppression de l'initiative des députés, qu'il en avait fait un article de son projet de révision de la constitution.

Principes assurant la prépondérance parlementaire.

Parmi les principes dominants de la procédure parlementaire, il en est qui sont l'application du principe de la prépondérance parlementaire. C'est notamment l'annualité du budget, la spécialité des crédits. Puis il y a des principes qui tendent à imposer au gouvernement la clarté, la loyauté des prévisions budgétaires, et ce sont les principes de l'universalité du budget, de l'unité du budget et la règle de la pénultième.

Chapitre IV

L'ANNUALITE DU BUDGET .

L'autorisation limitée à un temps déterminé : "tient" le gouvernement.

Le Parlement doit avoir la prépondérance en matière financière. Or, pour que cette prépondérance soit réelle, il est nécessaire que les autorisations de recettes et de dépenses ne soient données que pour un temps déterminé. Comme cela, on tient le gouvernement. Si vous n'exécutez pas sincèrement le budget, d'autre part, si vous faites une politique que nous considérons comme dangereuse, il faudra que dans un certain temps vous reveniez devant nous; si vous ne nous donnez pas toute satisfaction, nous vous retirons tout crédit, nous vous coupons les vivres. Voilà le principe.

En Angleterre ce système vient même en dehors du budget.

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. Comme cela si nous ne sommes pas satisfaits 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 I862 a donnée du document budgétaire : pour une période déterminée.

Le budget est voté pour 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 récoltes se

Source : BIU Cujas

produisent une fois par an et par 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 budget bisannuel, cela pour qu'on laisse le gouvernement tranquille pendant deux ans, qu'on le laisse accomplir ce qu'il croyait être son rôle. Mais le principe c'est l'annualité.

Les textes consacrant le principe de l'annualité.

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."

Dans la Charte de I8I4, il y a que la loi de l'impôt est votée pour un an. Dans les années I8I5,I8I6, I8I7, Louis a fait admettre l'annualité de l'ensemble du budget. " L'annualité du budget, disait-il, est un principe essentiel des finances régulières". M. Edouard Herriot a dit un jour : " L'annualité du budget est un principe essentiel des finances républicaines". 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.

Quelle est actuellement la signification de ce principe? En I8I4,I8I5,I8I7, 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, et maintenant d'une façon catastrophique. Par conséquent, il aurait mieux valu avoir un budget pour cinq ans et vivre là-dessus.

A quoi l'annualité du budget s'applique-t-elle ?

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 quelles 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.

L'expérience de I929 : point

Toutefois, il y a eu certaines exceptions, et par exemple l'exercice I929 a duré I5 mois, parce qu'il y

Source : BIU Cujas

de départ de l'année financière reporté du Ier Janvier au Ier avril.

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 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 1er mai ou au Ier Juin, on aurait tout son temps et on arriverait à un budget bien étudié.

En I928, 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 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 I5 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 alors dans la loi de finances chaque année? Il y a : Autorisées : les recettes dans les conditions déterminées par les lois de telle et telle date. Il y a simplement un renvoi au système fiscal en vigueur et qui, lui, est permanent.

Le système des engagements de dépenses sur plusieurs années

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 nous avons dans notre loi de finances actuelle un article qui non seulement ouvre des crédits pour l'année qui commence, mais qui 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 I938, des dépenses s'élevant à la somme totale de I20 millions de francs. Par conséquent dépensez I20 millions, faites des commandes, achetez des machines, des produits pour I20 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 extrêmement recommandable, d'autant mieux qu'il tend à se généraliser. Voilà par exemple le projet de loi tendant à ouvrir des crédits pour l'exécution d'un programme exceptionnel de défense

Source : BIU Cujas

nationale. C'est le projet de loi N° 3824 du 7 Mars I938. 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'équipements 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'exécution d'un plan de fabricationn 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 en série; connaîssant 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 une détermination d'engagements correspondant à une proportion importante des dépenses envisagées en I939 pour l'exécution 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 Bismarck avait voulu avec son plan réparti sur quatre années.

Au bout d'un an la vie publique est théoriquement arrêtée.

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 ?

I°- En fait, décalage de quelques jours.

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 paraît le 4, mais il est daté du Ier, et alors ce qui s'est passé dans ces quatre jours passe

Source : BIU Cujas

pour régulier. Nous sommes ici aux limites extrêmes du raisonnement juridique. Ce procédé ne peut fonctionner que pour de très légers retards.

2°- en droit, système des douzièmes provisoires.

2°- Mais on s'en sert 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, 3,4, 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 on s'incline 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 refuser le budget.

On disait autrefois : C'est très grave, les douzièmes provisoires, parce qu'on ne peut pas realiser des économies. Avec le budget voté au 31 Décembre, quelles économies avons-nous réalisées ?

Ici nous trouvons une idée qui n'est pas exposée dans les traités ou dans les manuels, c'est que l'équilibre doit être réalisé pour un an, c'est-à-dire que chaque année il faut vivre sur les ressources de l'année considérée. Or tout le mal des finances actuelles vient de ce que l'Etat français dépense chaque année 100 milliards et qu'il en reçoit 60. Les impôts produisent 60 milliards et la France en dépense 100. Elle est comme une personne qui aurait 6 francs par jour et qui en dépenserait 10. Le déséquilibre permanent : c'est un point sur lequel nous aurons à revenir que le budget doit être en équilibre. L'équilibre c'est la règle fondamentale des finances saines. Un Etat, comme un particulier, ne peut pas dépenser plus qu'il n'a, autrement il marche vers la ruine.

Alors on a imaginé certaines formules extrêmement dangereuses, des formules ruineuses, et notamment celle-ci : " la mystique de l'équilibre". C'est une mystique bourgeoise, une mystique petit bourgeois,

Source : BIU Cujas

On a eu tort de parler de la "mystique de l'équilibre"

une mystique de cuisinière, une mystique de maîtresse de maison qui veut pouvoir payer l'épicier. Cependant c'est la règle. Remarquer ceci : c'est que toutes ces choses là doivent être entendues raisonnablement, que par exemple, lorsqu'on dit : " Il faut que le budget soit en équilibre ", on répond : " Aux grandes époques, jusqu'en 1890, le budget était en déficit". Il était en déficit d'une poignée de millions, de sorte que la dette publique ne s'accroissait que dans des conditions insignifiantes et auxquelles l'Etat pouvait faire face.

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 gestion 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 une facilité dans la manière de boucler le budget, il y a tout de suite les parties prenantes qui arrivent. "Comment, disent les fonctionnaires des Postes, on nous refuse nos cent sous, puis il y a un milliard d'excédent ?" Alors on demande ce milliard : utilisation des excédents.

On a souvent prôné un léger déficit.

C'est toujours cette mauvaise plaisanterie que nous avons vue encore dans la préparation du dernier budget. On était arrivé, sur le papier, à un excédent de 1.200 millions; alors de tous les côtés des réclamations étaient formulées " pour utiliser cet excédent".

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".

... car un budget riche excite les convoitises.

Ceci nous ramène au fameux"milliard du Père Gaspard", le milliard de M. Chéron. Il 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... Un sénateur facétieux a dit : " Et pour les haricots ?..." Voilà la politique de fastuosité.

Qu'était-ce que ces 17 milliards? C'était 17 milliards qui étaient rentrés, en effet, au Trésor, seulement avec lesquels il fallait payer beaucoup plus de milliards qui étaient dûs!

Source : BIU Cujas

L'équilibre est nécessaire pour que l'on puisse emprunter.

Donc nécessité de l'équilibre, mais un équilibre juste. A l'extrême gauche, M. Léon Blum avait lancé cette formule : " La mystique de l'équilibre "; cependant si chaque année nous sommes en déficit grave, dans ces proportions où nous sommes maintenant : les impôts rapportent 60 milliards, nous en dépensons I00... Avec quoi ?.... On emprunte. Mais il faut qu'il y ait des gens qui prêtent et on ne prête pas à un gouvernement qui paraît ne pas vouloir ménager les finances publiques, et puis surtout, qui menace les emprunteurs.

Car c'est un fait : l'Etat a besoin d'argent. Le budget s'alimente avec la contrainte, mais le Trésor s'alimente avec la confiance : " Donnez-nous de l'argent, nous vous le rendrons, ou nous vous donnerons un titre qui se négociera et nous vous paierons des intérêts."

Il doit être annuel et non cyclique.

Encore un autre slogan : le système de"l'équilibre cyclique", l'équilibre ne serait pas dû pour un an, mais calculé sur une série d'années. Cette année nous sommes en déficit, mais l'année prochaine nous seront dans un tel état de prospérité que nous aurons des ressources supplémentaires pour combler le déficit de l'année précédente.....

Ce sont des règles de sagesse : l'équilibre doit être annuel; l'équilibre n'est pas une mystique, c'est un principe et l'équilibre ne doit pas être cyclique.

Chapitre V

LE PRINCIPE DE LA SPECIALITE.

La portée du principe de la spécialité.

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'une certaine somme de crédit est affectée 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 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

Source : BIU Cujas

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.

L'inverse de la spécialité: l'abonnement.

Quel est l'inverse du principe de la spécialité ? C'est l'abonnement. L'abonnement existait sous le Premier Empire: on vote à l'Empereur un milliard et ensuite l'Empereur fait de ce milliard ce qu'il veut; il jugera au mieux comment il peut le dépenser.

Il y a spécialité des crédits, mais non affectation 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.

Etablissement du principe de la spécialité sous la Restauration.

La spécialité est un principe qui a commencé sous la Restauration. Tous les principes des finances parlementaires ont été établis sous la Restauration, mais voici dans quelle proportion : la Restauration a fait admettre la spécialité par ministère. Par conséquent il y avait une somme totale, 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.

Les premiers budgets de la Restauration furent, comme ceux du Premier Empire, votés en bloc. C'est la loi du 25 Mars I8I7 qui pose les principes d'un système de finances en harmonie avec le régime parlementaire et cette loi dit, dans l'art. I5I : " 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".

I8I7 : spécialité par ministère.

Quant à la répartition de cette somme allouée à un ministère, prenons l'Instruction publique : 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... A 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

Source : BIU Cujas

Les chapitres n'étaient soumis à la Chambre qu'à titre d'information.

I827: Spécialité par sections

L'ordonnance du Ier septembre I827 vient donner une première satisfaction aux tendances libérales, en établissant la spécialité des crédits par section. " 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 plaît et vous dites : Voilà une section et le gouvernement est limité par le vote par section.

Il y avait en I8I7, sept ministères, par conséquent sept fractions de budget allouées à des ministères spéciaux et le crédit d'un ministère devait être dépensé à l'intérieur du ministère. En I927, il y a dans l'ensemble du budget 52 sections. Avec la Monarchie de Juillet, loi du 29 Janvier I83I, 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".

I83I : Spécialité par chapitres.

Art. I2 : " 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 I83I, II6 chapitres.

Second Empire. Recul de la spécialité.

La constitution du I4 Janvier I852 revient au système du Premier Empire. La spécialité est désormais restreinte aux ministères. D'autre part, aucun amendement n'est possible. A l'occasion du budget de I853, 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. 9I).

Après la guerre de I870, la loi votée par l'Assemblée nationale le I6 Novembre I87I, restaure le système des chapitres. C'est une division du budget qui est

Source : BIU Cujas

présentée au vote des Chambres pour recevoir des crédits spécialisés.

Diversité de nombre 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 I938 : Présidence du Conseil: 33 chapitres; Finances : 209 chapitres : Justice :55; Affaires étrangères: 28 ; Intérieur : 93; Guerre: 60, plus 43 chapitres pour la défense des territoires d'outre-mer; Marine, 55; Education nationale : I75 chapitres. Pourquoi ? Parce que l'on a présenté le budget sous I75 chapitres, voilà tout; Enseignement technique : 39 ; Beaux-Arts : 63; Commerce : 40 chapitres ; Air : 63 cha pitres; Travail : 65; Santé :79; Colonies :90; Agriculture : II9 chapitres; Travaux publics : I03; Marine marchande : 47; Pensions :36; plus les comptes spéciaux et les budgets annexes, cela fait aujourd'hui I.496 chapitres. Donc la Chambre vote les chapitres et le crédit affecté à un chapitre ne peut pas être porté sur un autre chapitre.

Depuis 4 ans, la Chambre vote globalement par ministère.

Seulement avec le système du budget-bolide, du budget au galop, l'usage s'installe pour la Chambre de ne plus voter par chapitres. Par exemple, 30 Novembre I937 : vote du budget par ministère. On va voter le budget par ministère. M. Louis Marin s'indigne , mais M. Georges Bonnet fait observer à M. Louis Marin: " Vous avez appartenu à un ministère qui a demandé à la Chambre de ne plus voter par chapitre". 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, 2ème séance, 30 Novembre I937).

Seulement, il y a quelque chose d'assez délicat, et c'est ceci: le budget n'est plus voté par chapitre, il est voté par ministère, mais il est présenté par chapitre et cette présentation par chapitre oblige le gouvernement. Par conséquent, il faut bien voir la portée de la pratique actuelle, qui est assez grave. Nous n'avons plus le vote par chapitre, nous avons le vote par ministère mais la spécialité par chapitre subsiste. Voilà la règle essentielle.

Nous avons maintenant des règles tendant à imposer la clarté et la loyauté à la prévision budgétaire. Deux règles sur la clarté : l'universalité du budget, l'unité du document budgétaire. Règle tendant à la loyauté : la règle pénultième.

Source : BIU Cujas

Chapitre VI

L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE .

La portée de principe de l'universalité

D'abord principe de l'universalité : 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. Nous avons dans ce document deux colonnes théoriques : les recettes, les dépenses. A la colonne des recettes tout ce qui entre ; à la colonne des 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 a gagné un procès et l'adversaire a été condamné à 30.000 francs, qui ont été versés. Mais l'Etat a dépensé 30.000 francs de frais de justice et d'honoraires d'avocats. Comment l'opération va-t-elle être inscrite au budget ? Si c'était la règle du produit net, on n'inscrirait rien, ni aux recettes, ni aux dépenses : c'est zéro. Mais au contraire, avec le système de l'universalité nous allons mettre aux recettes 30.000 francs et aux dépenses 30.000 francs.

Allons un peu plus loin dans l'analyse de cette règle de l'universalité:

I°- Règle du produit brut (et non du produit net).

I°- 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 I5 milliards de frais de perception. Nous ne mettons pas au budget des recettes : 60 moins I5; nous mettons aux recettes 60 et nous mettons aux dépenses I5. Voilà l'opération : nous mettons le produit brut aux recettes et les dépenses aux dépenses. Tandis qu'avec le produit net nous soustrairions I5 milliards et nous mettrions simplement aux recettes 45 milliards.

D'autre part, cette règle du produit brut est une règle qui est formulée dans l'art. I6 de ce fameux décret sur la comptabilité publique de I862, auquel il faut toujours revenir : Toutes les recettes doivent apparaître au budget.

2°- Interdiction de dissimuler des

Seconde conséquence : il est interdit de dissimuler des recettes derrière des dépenses. Par exemple

Source : BIU Cujas

recettes derrière des dépenses.

nous allons changer nos canons. Actuellement l'exemple vaut moins qu'il ne valait par exemple sous le Second Empire, quand on avait des canons de bronze. Nous achetons de nouveaux canons; nous en avons pour 60 millions, mais nous vendons nos vieux canons à celui qui nous a fourni les canons. Un amiral avait fait l'opération : " J'achète 60 millions de nouveaux canons, mais je donne 10 millions de bronze, et par conséquent je ne vais avoir l'air d'avoir dépensé que 50 millions, et je mets 50 millions". L'amiral a été rappelé à l'ordre : " Vous avez vendu 10 millions de canons; mettons aux recettes 10 millions. Puis nous mettrons aux dépenses la somme totale que vous avez dépensée".

Cette seconde règle est dans le décret de 1862 sur la comptabilité publique, art. 43 et 44. Il est classique de citer la reconstruction du Palais de la Légion d'honneur au moyen de souscriptions des légionnaires. Les souscriptions auraient dû être versées au Trésor, un crédit aurait dû être ouvert , etc..

3°- Interdiction d'affecter certaines recettes à certaines dépenses

Enfin il est interdit d'affecter certaines recettes à certaines dépenses. Pourquoi cette règle de l'universalité ? Il y a deux motifs : la clarté et la loyauté. Pour le Parlement, pour l'opinion, il faut savoir tous les élements de recettes et tous les éléments de dépenses. Lorsqu'il y a un impôt, nous devons savoir combien coûte la perception de cet impôt, si vraiment il vaut la peine de persécuter les citoyens pour n'arriver à rien. Si on dépense à peu près tout ce que l'impôt rapporte, alors, comment le verrons-nous? Non point par l'inscription d'un solde aux recettes, mais par l'inscription de la recette totale et de la dépense sur la colonne d'en face.

Mais cela ne va pas sans certains inconvénients. Un maître des requêtes au Conseil d'Etat, M. Favareille, disait : " Mais ce budget, avec vos deux colonnes, c'est inférieur à un compte de cuisinière... Comment pouvons-nous nous rendre compte, avec ce système, du fonctionnement d'un service industriel de l'Etat ? Comment pouvons-nous imaginer, par exemple, ce que rapporte la Manufacture de porcelaine de Sèvres ? Les recettes apparaîssent au budget des recettes, mais au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts nous ne voyons que les dépenses. Comment pouvons-nous savoir quel est le résultat effectif de cette gestion?

C'est pour cela qu'on est arrivé à certains budgets annexes, comme par exemple pour le budget des Postes : combien les Postes rapportent-elles? Combien les Postes

Source : BIU Cujas

dépensent-elles ?

UNIVERSALITE DU BUDGET .

Le budget, d'après la règle de l'universalité, doit contenir tout ce qui concerne, en matière financière la vie de l'Etat; il doit mentionner, sans aucune exception, toutes les recettes et toutes les dépenses. Mais il y a deux manières de présenter le budget : d'abord la méthode de la contraction ou du produit net :

a) La méthode de la contraction ou du produit net.

Il y a, dans certains services une corrélation entre les recettes et les dépenses. Par exemple, nous prenons le service des postes. Avec le système de la méthode de contraction, nous prenons les recettes, nous en déduisons les dépenses, et nous inscrivons au budget le solde de l'opération : c'est la contraction. Nous avons un procès : nous le gagnons : 30.000 frs; il y a eu 25.000 frs de dépenses, nous mettons au budget 5.000 frs de recettes.

b) La méthode du produit net

Avec la règle du produit brut, on inscrit à la colonne des dépenses toutes les dépenses, à la colonne des recettes toutes les recettes. Nous avons un procès, nous avons touché 30.000 frs : mettons 30.000 frs aux recettes. Nous avons eu 30.000 frs de frais et honoraires d'avocats : nous mettons 30.000 frs aux dépenses.

La règle de l'universalité ou du produit net est contenue dans l'ordonnance du 26 Mars I8I7 et dans l'art. I6 du décret de I862, ce fameux décret sur la comptabilité publique, sur lequel nous revenons toujours.

Universalité et unité de caisse.

Donc la règle actuelle, c'est la règle du produit brut ou de l'universalité. Voyez quelle est la conséquence de ce système, conséquence qui a déjà été indiquée, c'est qu'il n'y a pas affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Donc, du principe de l'universalité découle le principe de l'unité de caisse.

De ce principe de l'unité de caisse, de l'interdiction d'affecter, nous faisons découler deux conséquences :

I°- Interdiction de cacher des dépenses derrière des recettes.

Interdiction de compenser des recettes par des dépenses: c'est la règle du produit net. Cette interdiction de compenser se manifeste à son tour sous deux aspects : a) interdiction de cacher des dépenses

Source : BIU Cujas

derrière des recettes. Il y a eu 30 milliards d'impôts, mais I0 milliards de frais de perception. Nous ne mettons pas 20 milliards aux recettes, nous inscrivons 30 milliards aux recettes et I0 milliards aux dépenses. Par conséquent nous ne compensons pas. Si nous mettions le principe de la contraction, nous enlèverions I0 milliards aux 30 milliards que nous recevons et nous inscririons simplement aux recettes 20 milliards.

2°- Interdiction de cacher des recettes derrière des dépenses.

b) Interdiction de dissimuler des recettes derrière des dépenses. Il y a un cas classique : c'est le cas de vente de vieux bronze par le ministère de la marine. Imaginons qu'on remplace les canons de bronze par des canons d'acier, on vend le vieux bronze. Ainsi, on dissimule la réalité totale des dépenses en vendant le bronze et en faisant venir la recette de cette vente du bronze en déduction des dépenses des canons d'acier. C'est interdit. Il fallait vendre le bronze, en inscrire le montant au budget à la colonne des recettes, puis avouer simplement, ouvertement, la totalité des dépenses des canons d'acier. Un autre exemple classique, c'est la reconstruction du palais de la Légion d'Honneur, au lendemain de la Commune. La Commune avait brûlé la Cour des Comptes, (à l'emplacement actuel de la gare du Quai d'Orsay, en même temps mis le feu au Palais de la Légion d'Honneur qui était à côté. Le Grand Chancelier de la Légion d'Honneur a ouvert une souscription parmi les membres de la Légion d'Honneur. Il a ainsi recueilli I.400.000 qu'il a consacrés aux travaux de reconstruction. Mais le budget de l'Etat n'a inscrit qu'une somme de 73.000 francs, montant de la participation de l'Etat. La Cour des Comptes a eu son attention attirée sur cette affaire. Le Grand Chancelier 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 I5 Mai I885.

La reconstruction du Palais de la Légion d'Honneur.

Avantages de l'universalité

Clarté

Quels sont les motifs de l'universalité, quelles sont les raisons de cette règle du produit brut ? C'est avant tout un avantage de clarté que l'on cherche pour l'opinion publique et pour les Chambres : nous n'inscrivons pas seulement les soldes, nous inscrivons toutes les recettes et toutes les dépenses. Si on aperçoit qu'un impôt coûte plus cher qu'il ne rapporte, on supprime l'impôt. C'est ce qui arrive pour l'octroi

Source : BIU Cujas

dans certaines petites villes.

Inconvénients: On ne voit pas comment sont gérés les services industriels.

Quels sont les inconvénients? C'est qu'on ne voit pas comment certains services publics sont gérés. Lorsque l'Etat se confinait dans son rôle de justicier et de gendarme, lorsqu'il se bornait par conséquent à maintenir l'ordre, la règle de l'universalité budgétaire, avec sa conséquence de la non affectation de certaines recettes à certaines dépenses, se comprenait parfaitement. Mais lorsque l'Etat s'est mis à gérer des services industriels, il est évident que la règle de l'universalité budgétaire a perdu immédiatement de sa force. Tous les services de l'Etat ne peuvent pas être gérés de la même façon, et par exemple, on ne peut pas gérer de la même façon, le service de la justice et le service des postes et des télégraphes.

Prenons par exemple le service de la police, qui est un service sans rémunération ou le service de l'armée. Il n'y a pas de recettes correspondantes et nous n'avons pas besoin de porter atteinte au principe de l'universalité budgétaire. Mais considérons le service des postes, que nous payons, la manufacture de Sèvres, la manufacture des Gobelins, la manufacture de Beauvais, les chemins de fer. Là évidemment, ce serait exagérer la règle de l'universalité que de ne pouvoir comparer les recettes de ces services avec leurs dépenses. C'est pourquoi nous avons aujourd'hui le budget annexe des Postes, où sont représentées les recettes des Postes et les dépenses.

D'autre part, on dit qu'une entreprise industrielle de l'Etat doit pouvoir emprunter comme une entreprise privée, car il y a des dépenses de premier établissement qui ne se font pas avec les revenus, il y a des dépenses de capital; par conséquent, une entreprise de l'Etat, bien gérée, doit pouvoir emprunter pour son compte. Evidemment c'est toujours l'Etat qui paie, mais enfin, dans les comptes, nous devons voir apparaître les recettes, les comparer aux dépenses et permettre à ces établissements un peu spécialisés d'emprunter.

Exceptions à la non affectation de certaines recettes à certaines dépenses, avec, cependant, observation de la règle de l'universalité.

I°- Recettes d'ordre . Il y a cependant des recettes de l'Etat, qui ne sont que la compensation de certaines dépenses. Ainsi, plusieurs communes voient leur police exercée par l'Etat : ce n'est pas à dire qu'elles soient dispensées des dépenses qui incombent aux autres

Source : BIU Cujas

communes pour leur sécurité; elles doivent un contingent à l'Etat.(Communes de la banlieue parisienne, Toulon, la Seyne, Nice, Strasbourg, Mulhouse, Metz, etc); elles remboursent à l'Etat une partie de ses dépenses; il y a compensation; les départements remboursent à l'Etat une partie du traitement des archivistes les communes, une partie du traitement des bibliothécaires municipaux,etc... Tous ces remboursements sont affectés trop évidemment, aux dépenses correspondantes.

Lorsqu'il y a compensation absolue on se trouve en présence d'une " recette d'ordre proprement dite".

Lorsqu'il y a une plus grande dépense que la recette correspondante, par conséquent sans compensation parfaite, on dit qu'il y a " recette en atténuation de dépense".

Le total des deux catégories des recettes d'ordre représente environ, pour I938, quatre milliards et demi (4.453.468.I57 fr).

Il y a lieu de souligner que l'on applique, aux recettes d'ordre, la règle de l'universalité budgétaire Elles figurent au budget pour leur totalité, en même temps que, dans la colonne des dépenses, les totalités des dépenses auxquelles elles correspondent. Il n'y a pas contradiction, distraction des dépenses par les recettes; on n'inscrit pas au budget le solde de l'opération, mais ces deux termes : dépense, recette.

Il est permis,dans ces conditions de se demander pourquoi est dressé cet état B annexé au budget et dressant le tableau, fort complexe (quatorze grandes pages au budget pour I938) des recettes d'ordre. On dit que si ce tableau n'était pas dressé, il y aurait dans une quantité d'administrations des opérations obscures de compensation qui échapperaient aux règles de la comptabilité publique et dans lesquelles on ne verrait pas clair.

Il y a d'ailleurs dans ce tableau B de très grandes obscurités et on se demande pourquoi certains articles y figurent. On y voit par exemple (P. 36I du projet de budget pour I938) cette mention : " Montant des loyers des immeubles qui entourent la cathédrale de Metz....

En ce mois de Mai I938, un magistrat de la Cour des Comptes est chargé, par le ministère des finances, d'étudier le perfectionnement de la présentation du budget et notamment de mettre de l'ordre dans les recettes d'ordre.

2°- Offres de concours.

2°- Il y a aussi exception dans des cas où la recette est faite en vue d'obtenir la dépense. C'est le cas de l'offre de concours pour l'exécution d'un travail

Source : BIU Cujas

public. Par exemple un particulier donne à une commune pour que la commune construise un kiosque à musique; évidemment, il y a affectation de cette recette à la dépense, c'est trop évident, trop naturel. D'autre part, voilà une donation ou un legs qui est fait avec charge. Il y a corrélation entre la recette créée par testament et la charge, c'est trop naturel. Au point de vue fiscal, nous avons une grosse différence entre l'offre de concours pour l'exécution d'un travail public, un legs ou donation avec charge.

3°- Affectation légale de certaines taxes

3ème exception : certaines taxes sont affectées à certaines dépenses : taxes d'apprentissage, surtaxes sur les pétroles etc...

4°- Affectation légale de certaines recettes

4°- Affectation légale de certaines recettes à certaines dépenses, avec lesquelles il n'y a pas de corrélation; Les redevances de la Banque de France et de la Banque d'Algérie, les prélèvements sur le pari mutuel, les taxes sur les jeux, les produits de la loterie nationale sont affectés au crédit agricole, à l'encouragement de l'artisanat, à la retraite du combattant, à des travaux d'hygiène, etc.

Enfin, signalons la loi du Ier avril I938, ainsi conçue: " En cas de liquidation du fonds de stabilisation des changes créé par l'art. 3 de la loi du Ier octobre I936, les produits de cette liquidation, ainsi que le solde en espèces du fonds de soutien des rentes créé par l'art. Ier du décret du 22 Juillet I937, seront affectés en totalité par extension des dispositions en vigueur au remboursement définitif, a dûe concurrence, des avances consenties au Trésor public par la Banque de France, en exécution des 2 juin I936 20 Juin I937,etc...

Le " remboursement définitif" des avances de la Banque de France

Appelons l'attention sur cette expression : remboursement définitif des avances de la Banque de France ; voici ce qu'elle signifie. Il est décidé que la Banque de France avancera 5 milliards à l'Etat. L'Etat rembourse I milliard. Jusqu'ici quelle a été la thèse ? L'Etat a remboursé I milliard, puis deux mois après il vient et il dit : " Pardon ! je suis autorisé à vous demander 5 milliards d'avances, or vous ne m'en avez fourni que 4 puisque je vous en ai remboursé I".

Au contraire cette expression " remboursement définitif" signifie qu'une fois qu'on a remboursé tout ou partie des avances, on ne peut plus revenir demander à la Banque de France des avances pour le montant qui avait été fixé par la loi et qui aurait été remboursé. (Cf. rapport de M. Gardey, 3I mars I938).

Le principe de l'universalité du budget, sur lequel nous pourrions insister, est écrit dans l'art. 68 de la nouvelle constitution du Brésil et cet article pose en

Source : BIU Cujas

même temps cette règle : le budget est unique. Règle de l'unité du budget.

L'UNITE BUDGETAIRE .

Cette règle est très voisine de la règle de l'universalité, puisque très souvent on les présente ensemble, mais en réalité elle est différente.

La portée de l'unité budgétaire.

L'unité budgétaire signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être présentées dans un document unique. Indiquons tout de suite que cette règle de l'unité budgétaire n'est plus aujourd'hui qu'un mythe dans la plupart des pays, sauf peut-être le Portugal et le Brésil, (mais il faudrait y voir de près, sur la réalisation pratique de cette règle).

Sa relation avec la notion d'équilibre.

On ne peut pas comprendre la règle de l'unité budgétaire si on ne connaît pas d'abord la règle de l'équilibre. La règle de l'équilibre n'est pas une invention obscure, hermétique, dogmatique, doctrinaire. Qu'est-ce qu'elle veut dire ? Il faut dépenser en un an les ressources dont on peut pratiquement disposer pendant cette année. On ne peut pas dépenser en un an plus que l'on n'a de ressources pour ce temps. Ce n'est pas sorcier : vous avez 50.000 frs de revenus, vous ne pouvez pas dépenser davantage, et si vous dépensez davantage c'est le déficit, et si vous menez cette existence de gaspillage pendant plusieurs années, la ruine, la catastrophe sont au bout. C'est vrai pour les particuliers comme c'est vrai pour l'Etat. L'équilibre, c'est la règle d'or, c'est la règle de bon sens des finances publiques, c'est la règle fondamentale.

La " mystique" de l'équilibre et la prospérité par le déficit.

M. Léon Blum, dans le Populaire, a mis en circulation la fameuse et fâcheuse formule : la " mystique de l'équilibre". L'équilibre serait une notion petit bourgeois , une conception de cuisinière. La thèse est qu'il faut dépenser plus que l'on n'a, parce que la dépense crée une prospérité. Seulement arrive un moment où on se trouve devant le gouffre béant. Voilà la première attaque contre l'équilibre : la prospérité par le déficit.

L'équilibre cyclique.

Il y a une autre manière plus habile et plus dangereuse de combattre la règle de l'équilibre. Nous disons, nous : au cours d'une année on ne peut pas dépenser plus que les ressources normales que l'on peut avoir au cours de cette année. Alors à cette conception de l'équilibre annuel, on a opposé la conception

Source : BIU Cujas

de l'équilibre cyclique: un équilibre sur un cycle d'années. C'était la conception qui a triomphé au lendemain des élections de I936: nous allons dépenser beaucoup plus que nous n'avons cette année, mais dans deux ans, dans trois ans, dans quatre ans, il y aura une prospérité telle que les recettes non seulement couvriront les dépenses de l'année, mais encore permettront de combler les déficits précédents. Conception de l'équilibre cyclique, qui est une conception essentiellement dangereuse.

Donc on ne peut couvrir les dépenses d'une année qu'avec les revenus normaux de cette année. Alors 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.

On ne doit couvrir avec l'emprunt que des dépenses exceptionnelles

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 comprenez 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 : I.500.000 francs, puis très peu de temps après, nous faisons une adduction d'eau : I.500.000 frs. Evidemment nous ne pouvons pas couvrir cela avec l'impôt, attendu que les générations futures profiteront de ce travail et que dans une commune I.500.000 frs d'électrification ou d'adduction d'eau pour I.200 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 I0 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'impôt. Mais si on emprunte pour payer les fonctionnaires municipaux, ou balayer les rues ou les chemins, on fait une mauvaise politique.

Mais on y recourt pour payer des dépenses annuelles.

Or ce recours à l'emprunt pour couvrir les 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 Paques, 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 ? A la ruine.

La règle de l'équilibre est universellement violée.

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,

Source : BIU Cujas

le plus mauvais exemple (V. Dacheux, les finances des Etats totalitaires, thèse I938).

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 3I.I23.508.8I0 dollars, ce qui représente plus de mille milliards de francs de Juin I938 (I.I20.443.3I7.I60 fr). Les déficits accumulés en sept ans dépassent 704 milliards de francs (à la fin de I937). On demeure confondu devant ces chiffres. Nous ne pourrons jamais faire que du roosevelt isme lilliputien.

Que la règle de l'équilibre soit violée, c'est grave. Mais, c'est plus grave encore. Les affirmations que l'équilibre serait une mystique bourgeoise, qu'il faut 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 roosevelt ien spending for recovery, constituent autant d'outrages au plus élémentaire bon sens.

Les cinq gros volumes 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".

Equilibre de prévision et équilibre de réalisation.

Voilà l'équilibre. Connaissez aussi ces expressions : il y a l'équilibre de prévision: c'est celui qui est mis sur le papier au moment de la confection du budget; il y a l'équilibre de réalisation, c'est-à-dire celui que l'on voit apparaître à la fin de l'exercice; on s'aperçoit alors, si vraiment on n'a pas dépensé plus que ce que l'on ne pouvait.

Unité du budget.

Il faut un budget unique

Pour que cet équilibre apparaisse clairement aux yeux du public et aux yeux de l'opinion, il faut un document budgétaire unique. Si nous avons I0 budgets et si nous avons surtout un budget principal que l'on nous présente en équilibre, alors que nous avons dix autres budgets qui sont couverts uniquement par l'emprunt, c'est une tromperie. Il nous semble que nous avons un train normal d'existence, alors que nous avons un train de catastrophe. Si dans un document apparent et important nous mettons toutes les ressources normales, c'est-à-dire les impôts et seulement une partie des

Source : BIU Cujas

dépenses, dans ce document que nous appelons le budget, et que nous fassions l'équilibre de cette fraction des dépenses avec la totalité de recettes, il est évident que l'équilibre est fictif, puisque les dépenses non inscrites à ce que l'on appelle le budget général sont couvertes par l'emprunt, et par conséquent accroissent le déficit réel.

Violer la règle de l'unité c'est tromper le public.

L'unité budgétaire a donc pour effet de faire voir clair dans les comptes de l'Etat. Les dérogations à l'unité budgétaire n'ont en général pour objet que de tromper, que d'empêcher de voir clair. Or la violation de l'unité budgétaire est une de ces pratiques détestables courantes que l'on peut classer sous cette rubrique : cassage du thermomètre : vous trouvez qu'il fait trop chaud? Vous cassez le thermomètre, il descend tout de suite; le malade a la fièvre ? Vous cassez le thermomètre, il est guéri. On dissimule le déficit, il n'en existe pas moins.

Violations de l'unité budgétaire : De I920 à I925, budget des dépenses recouvrables.

C'est un système déplorable. Il ne faut pas en faire grief uniquement à ceux qui sont à un moment donné à la tête de l'Etat, car les atteintes à l'unité budgétaire sont déjà anciennes. Nous avons commencé au lendemain de la guerre, avec le budget des dépenses recouvrables. Nous faisions des dépenses pour reconstituer les régions dévastées. Et recettes ? ce que nous donnerait l'Allemagne : dépenses recouvrables sur les indemnités de guerre, sur les réparations. On s'est aperçu assez vite que ces dépenses n'étaient pas recouvrables du tout, que c'était des dépenses qui restaient parfaitement à notre charge. Alors en I925 on est revenu à la réalité, on a fait rentrer ces dépenses, qui étaient autrefois recouvrables, dans le budget général. C'était : I°- les réparations, 2°- les pensions de guerre, qui devaient être couvertes par des sommes versées par l'Allemagne au titre des réparations.

Au cours de ces dernières années, l'unité budgétaire a été l'objet de tellement de violations que le budget d'ensemble de l'Etat, le budget réel de ses dépenses et non pas seulement ce document que l'on appelait le budget général, était devenu une sorte de manteau d'Arlequin, fait de pièces et de morceaux, un meuble à tiroirs et les finances de la France tendaient à apparaître un peu comme les finances de l'ancienne Turquie.

Atteintes actuelles à l'unité budgétaire.

Voici quelques exemples de ces atteintes à l'unité budgétaire. La Caisse d'amortissement, qui est très bien gérée, Caisse d'amortissement dont le titre complet est : Caisse de gestion des bons de la défense nationale et de la dette publique, a comme recettes les droits

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

de succession, les produits du monopole des tabacs et des allumettes. C'est une institution très bien gérée par une commission présidée par un sénateur. Elle a fait rendre le monopole des tabacs; elle a fait de la publicité, elle a géré le monopole commercialement, ce que l'on ne faisait pas auparavant, cette Caisse a un budget autonome; de même la Caisse des pensions, le fonds de soutien des rentes, la caisse de stabilisation des changes, les budgets annexes, comme ceux des P.T.T., les villes, la Société nationale des chemins de fer, la caisse de la défense nationale, le compte des investissements en capital... Ceci c'est véritablement une trouvaille : nous ne dépensons rien, nous plaçons, nous investissons en capital, l'Etat a imaginé cette formule : " Compte des investissements en capital. Ce compte comprenait,- car maintenant il faut parler au passé, - deux éléments : les dépenses de la défense nationale : nous faisons des fortifications, nous achetons des canons, c'est de l'investissement en capital; puis nous faisons des ponts, des routes, nous améliorons des ports : nous augmentons le capital national, investissements en capital.

Voilà le propriétaire d'un château qui a 100.000 frs de rente; une année il investit un million à se faire bâtir de beaux bâtiments d'exploitation, puis une autre année, il investit un autre million à faire bâtir une belle aile à son château; il a fait de beaux bâtiments, mais il est ruiné, il n'a plus de capital, il n'a plus de rentes, il n'a plus de quoi manger. Les investissements en capital que faisait l'Etat étaient des dépenses de ce genre.

Les atteintes à l'unité budgétaire à l'étranger

Nous avons dit d'abord que la règle de l'unité budgétaire est un mythe; dans tous les pays, tous les grands budgets du monde sont camouflés. Voici par exemple M. Mussolini qui se vante d'avoir un budget en équilibre. Oui, mais les dépenses pour l'Abyssinie n'y sont pas inscrites, on voit le camouflage, parce qu'il est probable que pendant quelques années encore les dépenses pour l'Abyssinie seront des réalités, avant que l'Abyssinie couvre les dépenses qui ont été faites, ou qui seront faites par des recettes.

M. Hitler publie ses recettes, il ne publie pas ses dépenses.

La Grande-Bretagne et le budget de défense nationale.

Ce qui est plus remarquable, c'est l'abandon de l'unité budgétaire en Angleterre. On dit souvent, avec injustice, que les Anglais sont assez longs à comprendre mais quand ils comprennent, alors c'est à fond. Ils commencent de comprendre que l'Allemagne est un certain danger pour l'Europe, pour le monde et pour eux-mêmes. L'Angleterre a donc compris, et peut-être un peu plus

Source : BIU Cujas

que nous d'ailleurs, et elle vient, sur l'invitation de Sir John Simon, de voter le " budget courageux". Du temps démagogique de Lloyd George, il y avait un " budget du peuple", mais cette année on a déjà baptisé le budget anglais, le budget pour I938, de " budget courageux".

C'est en réalité, et il faut bien réfléchir là-dessus, c'est en réalité un budget de guerre. C'est assez inquiétant pour nous, parce que ce budget prouve bien que l'Angleterre croit à la possibilité d'une guerre, et c'est assez rassurant parce que si l'Angleterre se prépare et si l'Angleterre est résolue, la paix est assurée.

Dans ce budget courageux que Sir John Simon a porté il y a quelques jours à la Chambre des Communes, dans le petit coffret de maroquin, et dans lequel il a dit les dépenses et les recettes, qu'il les a découvertes à la Chambre des Communes et au pays, où les Anglais ont appris qu'ils allaient payer plus cher le thé, ce qui est grave dans un pays de buveurs de thé, où ils ont appris aussi que l'income tax allait être augmenté, ce qui fait l'income tax à 27%, et cela à partir de 40.000 frs environ, income tax qui est payable par tous en Angleterre, dans tout ce budget il est fait une atteinte extrêmement grave au principe de l'unité budgétaire.

Le budget ordinaire est en excédent de 39.330.000 livres, mais il y a 65 millions de livres qui ont été consacrés à la défense nationale, conformément à l'act d'emprunt de la défense (Defens/ Loan Act). Par conséquent le résultat réel de l'année financière est un déficit d'environ 36 millions de livres. Mettez la livre à I75 frs, on voit ce que représente le déficit de l'Angleterre pour une année.

Le journal le Times (N° du 2 Avril I938) écrivait: Il est bon de montrer franchement ce déficit, pour que dans ce pays nous ne prenions pas l'habitude facile mais désastreuse, de présenter nos comptes nationaux sous une forme trompeuse.

Voilà pour l'année dernière. Quant à cette année, le budget ordinaire, le budget général ne groupe plus, comme il le faisait auparavant, la totalité des dépenses publiques, par conséquent l'unité budgétaire est abandonnée.

De même que la France, par conséquent, la Grande-Bretagne a été obligée, par la tension générale en Europe, par les menaces de l'Allemagne, d'entreprendre un très vaste effort de réarmement. Pas plus que chez nous, pas plus qu'en France cet effort de réarmement ne peut être financé par les ressources budgétaires

Source : BIU Cujas

normales. Dès lors le recours à l'emprunt a été inévitable et désormais il y a un compte de la défense nationale, avec un effort de 90 millions de livres ; par conséquent l'Angleterre fait un effort très considérable.

Le document budgétaire doit être unique, afin que le pays puisse se rendre compte des recettes et des dépenses; par conséquent l'unité doit faire apparaître l'équilibre. Le principe de l'équilibre est la règle d'or des finances publiques : les dépenses d'une année doivent être couvertes par les recettes normales de l'année. Par conséquent l'équilibre doit être annuel.

La conception de l'équilibre s'oppose, d'une part, à la règle de la dépense enrichissante (Spending for recovery, dit Franklin Roosevelt) qui est une partie d'une mystique politique qui a triomphé il y a quelques mois, et d'autre part, à la règle de l'équilibre cyclique. Par conséquent quand Joseph, de l'Ecriture, prévoyait sept années de vaches maigres et sept années de vaches grasses, il aurait fallu faire l'équilibre sur I4 ans.

Donc, il faut l'équilibre annuel, et cet équilibre doit apparaître dans un document budgétaire unique L'équilibre n'existe nulle part, sauf peut-être au Portugal. Il y a un phénomène universel de déséquilibre des finances publiques. C'est une constatation sur laquelle nous aurons à revenir.

Nous avons indiqué qu'il y a en France une quantité d'exceptions à cette règle de l'unité budgétaire. Il y a une nécessité de faire voir tout, alors le solde est à la fin, en déficit ou en excédent.

Donc, tous les budgets du monde sont camouflés, mais il y a une règle qui découle de de principe de l'unité budgétaire : pas d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Par conséquent, pas un budget à part, avec ses recettes et ses dépenses. Ici il y a ce que l'on pourrait appeler l'affectation intentionnelle et l'affectation juridique.

Affectation intentionnelle des recettes aux dépenses : emprunt pour la défense nationale.

Nous avons eu, au cours de ces derniers temps, deux cas d'affectation intentionnelle : c'est d'abord le fameux emprunt pour la défense nationale, émis par le premier gouvernement de rassemblement populaire. On fait venir au micro M. le président de la République, le cardinal archevêque de Paris, toutes sortes de personnalités, et on leur fait dire : Il faut souscrire parce que c'est pour la défense nationale, on va acheter des canons, on va fabriquer des avions,etc... Puis le produit de l'emprunt de la défense nationale est tombé dans la caisse de l'Etat; il a été dépensé pour les

Source : BIU Cujas

objets les plus divers, en vertu du principe de l'unité de caisse. A cela, le rapporteur du budget a dit: " Nous avons commandé tant de canons, tant de munitions, tant d'avions,etc". C'était des commandes, ce n'était pas des paiements et l'argent était déjà dépensé. C'était un emprunt pour la défense nationale dont les produits,dont les espèces n'ont pas été dépensées pour la défense nationale, mais ont été dépensées pour les besoins généraux de l'Etat.

Affectation juridique : Caisse de la défense nationale.

Alors pourquoi a-t-on fait la caisse de la défense nationale ? Afin de persuader le public que cela ne recommencerait plus, qu'il y aurait un budget où on mettrait toutes les dépenses destinées à la caisse de la défense nationale, et la caisse de la défense nationale dépenserait tout cet argent. Seulement, principe de l'unité de caisse : cela tombe dans les caisses de l'Etat; alors l'Etat dépensera cet argent quand il voudra, puis lorsqu'il s'agira de pourvoir aux dépenses de la défense nationale, on se procurera de l'argent comme on pourra, en l'empruntant par des emprunts de trésorerie.

Affectation intentionnelle: taxe sur les appareils de radio-diffusion.

L'exemple de l'affectation intentionnelle, c'est la taxe sur les appareils de radio-diffusion. Il est entendu qu'on nous demande 50 frs par appareil privé de réception et que cela doit servir à améliorer les programmes de la radio-diffusion. Il y a des réclamations; il est extrêmement difficile de savoir où l'on en est sur ce point. Il paraîtrait que ces 50 frs sont beaucoup plus que ce qui est dépensé pour la radio-diffusion et l'amélioration des programmes. Ce sont des comptes à faire, extrêmement minutieux , car on ne s'imagine pas ce que sont les dépenses de la radio-diffusion. Mais enfin les spécialistes de la radio se plaignent que ces 50 frs ne sont pas employés pour la radio-diffusion. C'est une affectation intentionnelle, ce n'est pas une affectation juridique.

Les décrets-lois du 2 Mai I938 et le retour à l'unité budgétaire

Nous avions annoncé plus haut un certain retour à l'unité budgétaire par les derniers décrets-lois, en date du 2 Mai I938, insérés au Journal Officiel du 3 Mai (p. 4947 et ss.). Voici l'exposé des motifs : " Comme il l'avait annoncé au Parlement et au pays, le gouvernement s'est attaché, en premier lieu, à l'examen des charges publiques pour les reclasser méthodiquement, en tenant compte du caractère exceptionnel de certaines d'entre elles et de leur mode spécial de financement par la Caisse autonome de la défense nationale. En effet, 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

Source : BIU Cujas

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 dans son exécution. 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 le résultat de l'effort qu'elle s'impose.

Par conséquent le président du Conseil et le président de la République répudient tout recours à l'apparence ou à l'illusion, c'est donc qu'il y a eu des recours à l'apparence ou à l'illusion.

Suppression de la Caisse des pensions de guerre.

"Titre Ier : Unité budgétaire. Nous avons montré la nécessité de réintégrer au budget les dépenses à caractère permanent qui figurent soit au compte des investissements en capital, soit dans les comptes de trésorerie. Les présentes dispositions tendent, en conséquence, à incorporer par décret au budget ordinaires les dépenses de la Caisse des Pensions de guerre, qui figurent depuis le Ier janvier I937 à un compte de trésorerie".

Donc nous avions un budget, ce fameux budget que M. Georges Bonnet nous présentait comme en excédent de I.200 millions, qui ne contenait pas les pensions de guerre. Par conséquent suppression de la Caisse des pensions de guerre : voilà une marche sérieuse vers l'unité. Par suite de ce décret, les dépenses pour les pensions de guerre vont être inscrites à ce budget de I938 qui est actuellement en vigueur. Il faudra créer des ressources correspondantes, donc il y aura l'emprunt.

Il y a des ressources qui sont créées par ces décrets, et notamment 8% sur tous les impôts.

" A cet égard nous proposons d'abroger les dispositions de l'art. II3 de la loi de finances , du 3I décembre I936, dans la mesure où elle concerne la création d'une caisse des pensions de guerre. Il est à peine besoin d'ajouter que cette solution ne porte atteinte en rien aux droits des anciens combattants".

Réincorporation au budget général des dépenses nécessitées par les emprunts des grands réseaux.

2°- Sont incorporées de nouveau au budget général les dépenses faites par le trésor pour le service des emprunts émis par les grands réseaux, pour la couverture des insuffisances d'exploitation des exercices I92I-I925".

Ici il faut dire les choses, il ne faut plus dissimuler : la loi de 40 heures a amené dans les chemins de fer l'engagement de I00.000 cheminots à la fois; cet embauchage massif a dépeuplé nos campagnes, a privé les usines de la main-d'oeuvre spécialisée nécessaire,etc.. I00.000 cheminots, ce qui représente une nouvelle

Source : BIU Cujas

dépense de 2 milliards, ces 2 milliards, il faut les trouver. Vous voyez l'application : lorsqu'au cours de 8 heures, une garde barrière a vu passer 4 trains, sa journée est finie, elle va dans son jardin, elle tricote ses bas, et quelqu'un vient pour voir passer les deux autres trains; puis, la nuit, pas de train sur les petites lignes. Qu'est-ce qui est arrivé l'autre jour ? la garde-barrière avait vu passer ses quatre trains, elle est allée tricoter; l'employé qui est venu la remplacer n'était pas au courant, il n'a pas fermé la barrière, il y a eu des morts !

Réincorporation des dépenses civiles des "investissements en capital".

3°- Les dépenses des travaux civils qui figurent à la deuxième section du compte des investissements en capital : 366 millions de francs, en chiffres ronds. En effet, on avait créé un " compte des investissements en capital", avec : Ière section : les travaux militaires, seconde section : les travaux civils : on a fait des routes, des chemins de fer, des ports, des canaux, des ponts; on avait dit : ce ne sont pas des dépenses, ce sont des placements....Des placements qu'on faisait avec l'argent que nous payions annuellement, avec les impôts, et nous ne nous trouvions pas individuellement plus riches. Il est entendu que cette plaisanterie, du goût le plus détestable, est réduite aux dépenses militaires; il n'y a plus d'investissements en capital pour les dépenses civiles.

4°- Certaines subventions à des organismes administratifs qui figurent actuellement à un compte de trésorerie, etc.

Voilà par conséquent une sérieuse marche vers l'unité budgétaire, mais nous avons beaucoup à faire encore. Il faut maintenir le principe, c'est là la règle : il faut marcher vers l'unité budgétaire, de plus en plus; il faut aussi marcher vers un taux raisonnable des charges publiques.

Indiquons, pour conclure, que moins il y a d'argent, plus il faut de caisses. Ce sont les Etats en difficulté qui créent toutes ces caisses diverses, un peu pour tromper l'opinion, ce sont des expédients.

Source : BIU Cujas

LA REGLE DE LA PENULTIEME.

La règle de la pénultième vise à la sincérité du budget.

Voici une autre règle budgétaire : la pénultième. Cette règle s'applique à la préoccupation de sincérité du budget. 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'équilibre de réalisation ne corresponde pas à l'équilibre de prévision, mais l'essentiel c'est que tout budget soit présenté en équilibre. Par conséquent, nous avons, à l'heure actuelle, dans le budget général, 54.739.060.976 frs de dépenses - pas I7,I6 - et naturellement aux recettes nous avons 54.739.060.976fr - pas I7 - de recettes, et dans la loi de finances de I938, loi du 3I décembre, nous n'avons pas de centimes, il faut nous en féliciter.

Or, cet équilibre dépend de la nature, 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 paierons 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 2 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 800 millions à l'agriculture, et tout ira bien, nous équilibrerons sur le papier ! On voit la nécessité d'une règle.

Elle date de M. de Villèle (I823).

Cette règle avait été formulée en I823 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.

La pénultième c'est l'avant-dernière année

I823 : Villèle pose la règle de la pénultième. Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est que 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 durant l'avant-dernière

Source : BIU Cujas

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 I930, la pénultième est I928. Par conséquent, d'après la règle de la 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 de sagesse moyenne et empirique. Dans les périodes normales, par exemple depuis I823 pratiquement jusqu'à la guerre à peu près, 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.

Cette règle a joué sans difficulté pour les " quatre vieilles" jusqu'en I9I4.

Depuis la Révolution jusqu'en I9I4-I9I7, c'est-à-dire avec l'ancien système des " quatre vieilles", avant les impôts 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 à 5%, puis maintenant on lui propose un impôt sur le revenu à 40%) - la règle de la pénultième s'est appliquée. Nous avions un impôt sur la terre, un impôt sur le loyer, un impôt 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 les taux; l'impôt sur la production : si la production diminue, les recettes diminuent; impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux : il n'y a pas de bénéfices industriels et commerciaux, alors rien. Par conséquent, ce qui caractérise aujourd'hui nos impôts, c'est l'instabilité et l'inconvénient des impôts flottants.

Difficulté d'application avec des impôts flottants.

Disons-le tout de suite, sauf à y revenir dans la suite : quand nos impôts donnent-ils leur maximum ?

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

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. Quel est le principe ? C'est qu'on ne peut 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 et l'opinion, 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.

A partir de I936 on prend pour base non la pénultième mais les douze derniers mois connus.

Quelle a été la solution adoptée à partir du budget de I936 ? Ce n'était plus la pénultième, c'était 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 IO sous par cravate; cela va, nous mettons I5 francs, on ira le col libre. Il ne faut pas croire que les totaux suivent fidèlement les taux.

Voilà donc le système de la pénultième atténué ou amélioré. C'est ce système qui triomphe dans le budget actuel, dans le projet qui a été déposé au mois d'Octobre I937, on a apprécié de la façon suivante : pour les impôts directs et les taxes assimilées, les évaluations ont été 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 I936, qui est la pénultième par rapport à I938, se rapportent en effet aux revenus réalisés par les contribuables en I935. C'est là encore, quelque chose que nous aurons à

Source : BIU Cujas

voir : on paie en I938 le revenu qu'on a réalisé en I937. Par conséquent en I938 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.

L'évaluation des recettes de I938.

Comme les impositions de I938 seront établies d'après les revenus de I937, 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.

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 réalisésen I935 et en I936. D'autre part, l'évolution au cours de la période I936-I937 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 la 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 I936 à des émissions de rôles s'élevant à I.732 millions. Voilà le résultat de la pénultième. Mais il convient de tenir compte : I°- de l'accroissement des revenus imposables entre I935 et I937, c'est-à-dire 559 millions; 2°- du relèvement du taux de l'impôt prévu par l'art. 48 du décret du 8 Juillet I937, 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 I5 millions. 3°- De la quote part des frais et charges applicables aux revenus mobiliers : 30 millions, etc. etc.

Exemple:les bénéfices industriels et commerciaux.

Ainsi sont écrits au budget de I938, 2.945 millions au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, au lieu de I.732 millions. Voilà la pénultième corrigée.

Il vaut mieux la pénultième, parce que si cela produit davantage, ça fait une bonne surprise. Nous vivons dans un système d'illusions, il ne faut pas croire que ce soit tel ou tel parti qui pratique le

Source : BIU Cujas

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 : I°- de quel passé, et 2°- s'il n'y a pas de corrections à faire.

CREDITS ADDITIONNELS.

Voici un autre danger pour la réalité de l'équilibre. Ce sont les crédits additionnels. Les crédits additionnels sont supplémentaires ou extraordinaires.

Crédits additionnels ou supplémentaires.

Le crédit supplémentaire est destiné à compléter des prévisions insuffisantes, par exemple pour le service de la Faculté de Droit, on s'aperçoit, au cours de l'année, qu'on vous a fait des tables comme pour des élèves d'école primaire, comme pour des enfants de 7 à I3 ans, ou on s'aperçoit que le nombre des appariteurs est insuffisant; on va ouvrir un crédit, disant : " Les crédits pour la Faculté de Droit se sont avérés insuffisants, nous allons ouvrir un crédit supplémentaire".

Crédits extraordinaires.

Le crédit est extraordinaire s'il s'agit d'un objet non prévu au budget. Par exemple, nous avons une inondation qui dépasse toutes les prévisions; on va au secours des sinistrés ; on demande I milliard, ou bien M. Hitler annonce qu'il va venir faire une visite d'amitié à Paris, cela sera tout à fait extraordinaire, parce qu'on peut prévoir un budget pour les visites de souverains, par exemple pour la visite du roi d'Angleterre, nous avons I0 millions de réparations au Palais du Quai d'Orsay ; un souverain annonce qu'il va venir nous voir : on va créer un crédit extraordinaire.

Pourquoi disons-nous : " l'autre danger "? Parce qu'il y a toujours des crédits additionnels, il y en a toujours qui sont présentés dans les cahiers, c'est classique. Par conséquent les prévisions budgétaires ne sont jamais exactes. Alors voici ce qui se passait autrefois (maintenant les députés sont la plupart du temps en vacances) : autrefois on discutait âprement les dépenses ; qu'est-ce qui se produisait ? Les bureaux qui avaient demandé par exemple un crédit de 250 millions voyaient ce crédit réduit à 200 millions. Immédiatement, dans leur projet de cahiers de crédits additionnels, ils inscrivaient les 50 millions. Toutes les économies tentées par les gouvernements et

Les Administrations abusent des crédits additionnels.

Source : BIU Cujas

par le Parlement se trouvaient annulés par le fait que chaque fois qu'on faisait une économie au budget, la dépense supprimée était reportée au cahier des crédits additionnels.

Voilà le gros danger. On dira : Mais on n'a qu'à refuser le cahier des crédits additionnels? Non, car I°- ce cahier, on le discute à peine; on le vote sans y apporter beaucoup d'attention; puis, 2°- quand les cahiers de crédits additionnels arrivent, les dépenses sont faites, il faut payer.

Les "avances à régulariser"

Alors, pour échapper à la régle de la prééminence parlementaire, à la souveraineté de l'autorité législative, il y a une quantité de formules qui donnent une apparence de régularité aux choses les plus irrégulières. Par exemple nous dépensons sans crédit, comment cela s'appellera-t-il? Cela s'appelle une avance à régulariser, alors l'opération acquiert une apparence de conformité. On nous a donné I50 millions de bois de chauffage pour tel ministère; nous en dépensons 200 millions, ce sont des dépenses à régulariser, mais on a déjà brûlé le bois dans les cheminées du ministère.

En principe, il faut pour ces crédits l'autorisation du Parlement.

Quelles sont les règles ? En principe, aucun crédit additionnel ne peut être ouvert que par le Parlement. Toutefois la loi prévoit une certaine élasticité pour les crédits supplémentaires. Ce n'est pas vrai pour les crédits extraordinaires, qui ne peuvent jamais être ouverts que par le Parlement. Pour les crédits additionnels, ils peuvent être ouverts, si les Chambres ne sont pas en session, par décret en Conseil d'Etat, sauf à être soumis à l'approbation parlementaire dès l'ouverture de la prochaine session.

... mais pour les crédits supplémentaires un décret en C.E. suffit pendant les intersessions.

Voilà la règle. La pratique a pris une ampleur abusive, qui obscurcit la sincérité budgétaire et détend le contrôle parlementaire. Ainsi nous avons relevé : le 4 Octobre I92I, deux décrets ouvrent des crédits additionnels au ministère des affaires étrangères. Ces décrets paraîssent au Journal Officiel du I5 octobre I92I; or quand s'ouvre la session ? le I7 octobre, deux jours après la publication au Journal Officiel, par conséquent on a été bien pressé d'obtenir les crédits par décret. Parce qu'on voit tout de même la différence : au lieu d'aller demander le crédit, si le gouvernement a déjà pris des décrets, on se trouve fatalement devant le fait accompli , alors c'est une question de confiance : " Nous avons dépensé cela, vous n'allez pas nous refuser ce que nous avons déjà dépensé"!

Les abus.

Dans l'esprit de l'institution, ce crédit ne doit intervenir qu'en cas de circonstances urgentes,

Source : BIU Cujas

impératives, imprévisibles. Or les crédits additionnels sont devenus un moyen habituel, une pratique courante employée par les administrations afin de tourner les prescriptions du budget. Voilà la réalité.

On pourrait aller en prendre des exemples dans un passé déjà lointain : en I920, le crédit alloué au Ministère de la Guerre : 2.600 millions ; que dépense le ministre de la guerre ? 5 milliards ! deux fois plus encore. Quand il a présenté son budget, est-ce que le ministre de la guerre croyait vraiment qu'il dépenserait 2.600 millions ? Non; il savait qu'il dépenserait 5 milliards, mais afin d'obtenir son vote, il demande 2.600 millions et non 5 milliards, très résolu qu'il est de dépenser 5 milliards. On ouvre ces crédits par décret, puis on demande aux Chambres de ratifier, alors les Chambres sont résignées, puis on ne fait guère attention à toute cette broutille de cahiers qui sont déposés pendant l'année; on se contente de dire : " Pas d'opposition ? Adopté".

M. Louis Marin disait, le 25 octobre I92I : Quoi qu'il en soit, il s'agit de régulariser des dépenses déjà 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 déjà été engagées ".

Dès I834 Dupin critiquait les abus des crédits additionnels.

L'abus des crédits additionnels est extrêmement ancien. Voilà par exemple ce que disait Dupin (ce Dupin était un personnage extrêmement important de la Monarchie de Juillet. Il était élu sans faire de campagne, sans même être présent; quand il y avait une dissolution, et il y a eu six dissolutions sous la Monarchie de Juillet, il en a profité pour faire un voyage en Europe, puis il a été élu par ses 200 ou 250 électeurs censitaires pendant son absence. Il était aussi président de la Chambre, élu également presque sans difficulté, élu et réélu. Il a eu le tort, attendu qu'il ne manquait pas d'esprit, de faire lui-même un recueil de ses mots.) Elu pour la 4ème fois à la présidence de la Chambre le 7 Août I834, 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".

Voilà des paroles vieilles de I04 ans et qui sont d'une actualité toujours brûlante. Plus récemment M. Lamoureux disait : " 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

Source : BIU Cujas

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 I923, 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.

Les crédits pour exercices clos et périmés.

Il y a une réglementation spéciale pour une certaine catégorie de crédits additionnels qui sont les crédits pour exercices clos et périmés. Le crédit additionnel sera par exemple pour l'année I938, mais s'il s'agit de dépenses qui ont été faites dans les années précédentes, ou dans l'année précédente, que l'exercice soit clos, c'est-à-dire I2 mois plus trois, qu'on arrive à des dépenses qui n'ont pas été réalisées en ce moment là, l'Etat ne peut plus théoriquement payer. Il vote un cahier pour les exercices clos et périmés.

Il y a par exemple un rapport de M. Abel Gardey, du 7 Avril I938, chargé d'examiner le projet de loi portant budget d'exercices clos et périmés : réglementation par le décret du 3I mai I862, modifié par le décret du 28 Mai I933. Ce sont des détails dans lesquels nous ne pouvons pas entrer.

La responsabilité du ministre qui dépasse les crédits est purement théorique.

Voilà donc cette grande règle qu'un ministre ne peut dépenser que ce qu'il a été autorisé à dépenser. Quelle est la sanction ? Elle est prévue dans les art. I5I et I52 de la loi du 25 Mars I8I7 et ces dispositions sont reproduites chaque année dans les lois de finances. Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépasser les crédits législatifs.

Quelle est la sanction de cette responsabilité ? Théoriquement, le ministre qui a dépensé au-delà des crédits doit rembourser. S'il demande des impôts plus que ce n'est prévu, il est puni comme concussionnaire ; s'il dépense plus qu'il n'est autorisé à dépenser, il doit rembourser; c'est la responsabilité civile. Pratiquement ? Rien. La sanction est inexistante. Il a dépensé plus qu'il ne devait dépenser, c'est l'Etat qui va payer. Il n'y a pas de sanction. Nous avons, dans cet ordre d'idées, des exemples extrêmement nombreux.

La Salle à manger de Peyronnet.

Au mois de Janvier I828, M. de Peyronnet, garde des sceaux, est renversé avant d'avoir pu régler des dépenses de construction et d'ameublement à la

Source : BIU Cujas

Chancellerie. Il a fait bâtir au palais de la place Vendôme la fameuse salle à manger de M. de Peyronnet, qui est une salle à manger assez belle. Il part sans avoir payé. Son successeur ne demande pas de crédits extraordinaires, mais après la clôture de l'exercice un crédit est ouvert de 179.000 frs. Il y a un long débat. On conclut à la possibilité d'une mise en accusation devant la haute-cour, conformément à l'exemple anglais, attendu que la charte de 1814 avait été copiée sur la constitution anglaise. Mais on ne fait rien. D'autre part, il n'y a plus que les tribunaux ordinaires ; on dit que les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents. La Chambre des Pairs vote les crédits, la Chambre des Députés les refuse. Finalement on n'a jamais su qui avait payé. Il est classique de dire que M. de Peyronnet avait payé cette salle à manger avec les crédits sur le personnel. C'est faux. Il y a un article extrêmement intéressant de M. Audibert, dans " Le Temps" du 15 Septembre 1885; c'est là que se trouve, avec les faits, le véritable cas de M. de Peyronnet.

Autres exemples.

Second cas : pendant les journées de Juillet, M. de Montbel, ministre, distribue aux troupes loyales, comme on dirait aujourd'hui, aux troupes gouvernementales de Charles X, 371.651 frs pour les encourager, sans crédit. On ne sait pas comment, mais finalement ç'à été payé ; jamais un crédit n'a été ouvert, et M. de Montbel n'a pas payé lui-même les 371.651 frs. Pour M. de Peyronnet, il pouvait dire : "Rendez-moi ma salle à manger si vous voulez que je la paie". Ici M. de Montbel distribue aux troupes 371.651 frs.

3°- Il y a eu, sans crédits, une dépense de 270.560 frs pour solde de fournitures à la garde royale du roi Joseph en Espagne, le frère de Napoléon. Sans crédits, ç'à bien été payé.

4°- M. Thiers envoie une mission aux colonies pour étudier l'esclavage : 100.000 frs. Jamais ce crédit n'a été régularisé; jamais on n'a fait payer M. Thiers

Le Pavillon de Flore et M. Caillaux.

5°- Construction du Pavillon de Flore : M. Caillaux, le père de l'actuel homme d'Etat, président de la commission des finances du Sénat, demande des crédits pour l'achèvement du Pavillon de Flore. Comme il sait comment il faut agir, il demande 1 million, puis il a dépensé 11 millions. Or M. Caillaux le père était ministre du 16 mai, par conséquent ministre de Mac-Mahon et du duc de Broglie. Lorsque le 16 mai est fini on veut faire rendre à Caillaux le père les 10 millions de différence. Mission est donnée au préfet de la Seine, car ce sont les préfets qui représentent l'Etat

Source : BIU Cujas

devant la justice, de poursuivre M. Caillaux en restitution de ces dix millions. Le préfet de la Seine a déclaré qu'il n'avait pas trouvé de juridiction compétente. C'est peut-être vrai, mais il n'avait pas bien cherché, car nous avons une juridiction de droit commun, c'est le tribunal de première instance; mais on ne voit pas très bien le tribunal de première instance de la Seine condamnant un ancien ministre à rembourser IO millions, qu'il n'avait pas d'ailleurs, car ce sont des millions or, cela fait du IOO millions d'aujourd'hui, ce qui supposerait une belle fortune.

Il y a eu un incident à propos de 5.000 frs destinés à payer un train spécial au roi Carlos de Portugal; sans crédit ; on n'a pas voulu faire payer le ministre.

D'ailleurs la vérité c'est qu'il n'y a pas de sanction autre que la sanction politique qui est sans beaucoup d'importance, puisqu'une fois qu'un ministre a démissionné on ne peut rien lui reprocher de sa vie passée.

LES DROITS DU SENAT EN MATIERE FINANCIERE.

Actualité du problème. Son caractère d'opportunité politique.

Voici maintenant un problème auquel nous aurions donné une place très secondaire si ce problème n'était pas d'une brulante actualité: c'est le problème des droits du Sénat en matière financière. Ce problème se pose au point de vue de la lettre de la constitution et il se pose aussi au point de vue des principes généraux de la constitution.

Quand le Sénat fait notre politique, nous sommes contents du Sénat; si le Sénat ne fait pas notre politique, nous sommes mécontents de lui; voilà ce qu'on peut dire. Il y a quelque chose d'assez curieux, c'est l'évolution des attitudes non seulement d'un même parti, mais d'un même personnage à l'égard de l'institution sénatoriale.

Evolution des attitudes à l'égard du Sénat.

En I88I, M. Camille Pelletan avait fait entendre contre le Sénat un réquisitoire d'une extrême sévérité, à la Chambre des députés; en I885-I886, il recommence sa campagne, notamment dans des articles de la Dépêche de Toulouse. Il présente le collège électoral du Sénat comme composé d'une façon tout à fait illogique, ce collège électoral qui ne repose sur aucun principe, sur aucune idée, qui n'a son pareil dans aucune constitution du monde; il laisse même entendre que ce collège

Source : BIU Cujas

serait pas insensible à certaines formes de corruption. Mais M. Pelletan devint sénateur, et à partir de ce moment, il n'a jamais plus parlé du Sénat.

Le parti radical aux débuts de la République demandait la suppression du Sénat, et maintenant qu'il a la majorité au Sénat, il ne la demande plus.

M. Clemenceau, en I9I0, dans une conférence faite à Buenos-Aires disait : " Pendant une partie de ma vie, plus près de la théorie que de la réalité, j'ai eu foi en une chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. Je croyais le peuple toujours raisonnable; j'en suis revenu; les évènements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion ; le temps de la réflexion, c'est le Sénat. Aussi, ancien adversaire du Sénat, suis-je aujourd'hui sénateur pour ma punition " (Cf. article de M. Joseph Caillaux dans l'Illustration du 6 Mai I938).

Il y a donc une attitude à l'égard du Sénat qui fera que nous serons favorables au droit financier du Sénat ou que nous ne lui serons pas favorables.

La tradition constitutionnelle consacre la priorité financière de la chambre populaire, de la chambre basse. Voilà le fait : une priorité. Le budget doit être d'abord porté devant la chambre basse, devant la chambre des députés.

Priorité financière de la Chambre basse : en Angleterre

C'est la règle en glaise, même avant la réforme de I9II dont nous parlerons plus loin. Le roi demande, la chambre des communes accorde, la chambre des lords approuve. Voilà la division des fonctions financières. Le roi demande à la chambre des communes, et c'est la chambre des communes, représentant des contribuables, qui accorde les crédits. Aussi dans les discours royaux, il y a un paragraphe qui est traditionnellement consacré à des remerciements du roi : " Messieurs de la Chambre des Communes, je vous remercie des crédits et des impôts que vous avez bien voulu me consentir".

.. et dans la Constitution de I875.

Cette règle est contenue aujourd'hui dans l'art. 8 de la loi du 24 Février I875. Le Sénat, dit cet article, concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Par conséquent un projet de loi peut être déposé devant le Sénat ou devant la Chambre; une proposition de loi peut être déposée par un sénateur comme par un député.

Mais apparaît ensuite l'exception en matière de finances: " Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle." Ce texte soulève un double problème :

Définition des termes :"lois de finances"

Premier problème : qu'est-ce qu'une loi de finances ? Ce n'est pas toute loi dont l'exécution aurait une répercussion financière plus ou moins lointaine,

Source : BIU Cujas

ce n'est pas toute loi qui supposerait une augmentation de dépenses. Mais à l'inverse la loi de finances ce n'est pas seulement la loi du budget, la loi annuelle de finances, la présentation de ce que l'on appelle le budget général, mais encore toutes les lois dont l'objet direct est la modification ou la création d'un impôt. C'est, d'une manière générale, toutes les lois d'ordre financier. Par exemple la loi des comptes doit d'abord être portée devant la chambre des députés et ensuite devant le Sénat.

Ceci est encore susceptible de discussion. On pourrait dire par exemple : le Sénat n'aurait pas le droit de créer l'inspection du lait, parce que pour l'inspection du lait il faudrait des inspecteurs et les inspecteurs, il faudrait les payer. Ou bien le Sénat n'aurait pas le droit de voter en premier lieu l'envoi d'une ambassade au Vatican parce qu'il faudrait payer l'ambassadeur et les frais d'ambassade. Voilà les deux conceptions.

Interprétations diverses de la priorité financière de la Chambre basse.

En quoi consiste la prééminence financière de la chambre des députés ? Il y a divers systèmes.

Premier système : une simple priorité de date : c'est la Chambre des Députés qui vote la première, mais ensuite lorsque la loi des finances arrive devant le Sénat, le Sénat a un droit complet d'augmenter, de diminuer, de modifier, de repousser, d'amender.

Deuxième système : la prééminence de la chambre basse sera plus marquée : interdiction d'amendement pour la chambre haute. La chambre haute pourra accepter ou refuser en bloc le budget qui a été voté par la chambre basse.

3ème système : la chambre haute ne possède qu'un simple droit de remontrance, un droit de veto temporaire. La chambre haute peut s'opposer au budget, mais si, par exemple, la chambre haute laisse passer un mois sans s'opposer au budget, le budget entre en vigueur. Si la chambre haute repousse le budget, vote contre le budget, la chambre basse revote le budget, et alors le Sénat n'a plus rien à dire. Ce dernier système est celui qui est en vigueur en Angleterre depuis 1911, qui a marqué la déchéance de la Chambre des Lords. A ce moment là Lloyd George avait proposé un budget démocratique, nous pourrions dire un budget démagogique, que l'on appelait le budget du peuple, que la Chambre des Lords avait repoussé. C'est dans ces conditions qu'a été voté le Parliament Act de 1911, qui consiste en ceci : Lorsqu'une loi est votée à la Chambre des Communes, c'est le speaker (ce qui se traduit le parleur, l'orateur, qui est en réalité le président, parce que ce parleur de la Chambre des

Angleterre : Le Parliament Act de 1911.

Source : BIU Cujas

Communes ne dit jamais rien) c'est le président de la Chambre des Communes qui dit souverainement : "Cette loi est une loi de finances" et par conséquent si se passe le délai légal, la loi entre en vigueur sans le consentement de la Chambre des Lords, et si la Chambre des Lords discute cette loi qualifiée loi de finances par le speaker, et si la Chambre des Communes vote de nouveau son texte primitif, la Chambre des Lords n'a plus rien à dire.

Ce système est un peu celui que M. Léon Blum a soutenu devant le Sénat lui-même, prétention qui lui a valu sa chute.

France : a)Thèse de l'infériorité du Sénat.

Quel est entre tous ces systèmes le système positif du droit français ? Thèse de l'infériorité financière du Sénat : dans cette conception on exalte les privilèges de la chambre basse ; la constitution aurait dépouillé le Sénat de toute initiative, même sous forme d'amendement, de telle sorte qu'au Luxembourg le chiffre d'un crédit ou le taux d'un impôt pourrait toujours être abaissé, diminué, jamais augmenté.

En faveur de cette thèse : I°- la lettre de la constitution : Toutes les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle. On dit : la Chambre a voté IOO.000 frs, si le Sénat vote IIO.000 frs, il y a IO.000 frs qui n'ont pas été votés par la Chambre. Voilà l'argument de la lettre.

C'était la thèse de Gambetta : Le Sénat n'a qu'un droit de remontrances.

2°- L'autorité de Gambetta : la thèse de Gambetta est du 28 décembre I876, à une date où la majorité du Sénat n'était pas, comme elle l'est aujourd'hui, une majorité modérée, majorité de républicains de centre. En I876, la majorité du Sénat était une majorité anti-républicaine; la majorité des membres du Sénat voulait pour le lendemain, si c'était possible, le rétablissement du roi : comte de Paris, comte de Chambord, ou prince impérial, enfin le retour de la monarchie, et la Chambre des députés, au contraire, était en majorité républicaine. C'est cette opposition qui expliquera les évènements du I6 Mai.

Gambetta affirme que le Sénat n'a qu'un droit de remontrances. Le Sénat peut dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injuste ou exorbitante, il peut indiquer à la Chambre : " Voilà telle modification sur l'ensemble du budget ", mais le Sénat n'a que ce droit : les remontrances, les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé et la Chambre des députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote-là est sans appel et sans

Source : BIU Cujas

cassation.

Gambetta d'ailleurs avait repris cette thèse dans son projet de révision constitutionnelle. Il inscrivait dans la constitution la déchéance du Sénat. Précisons d'ailleurs que Gambetta est revenu à plusieurs reprises, notamment dans son discours de Tours du 4 Août I88I (Le Temps, 6 Août I88I) sur cette thèse : " Il n'est pas possible de donner exactement les mêmes attributions aux deux assemblées. J'ai revendiqué pour la chambre du suffrage universel l'autorité exclusive en matière d'impôts". Voilà la thèse de Gambetta dans la grande campagne des élections de I88I, où il a été battu dans une circonscription de Belleville et élu dans l'autre. Gambetta tombe sur ce projet de réforme constitutionnelle le I4 Janvier I882. Il demande qu'une solution soit prise afin d'empêcher les conflits financiers entre la Chambre des députés et le Sénat, en affirmant la supériorité de la Chambre: Les attributions des deux Chambres en matière de budget ne sont pas identiques; le seul droit qu'a le Sénat est un droit de contrôle, un droit d'examen, de remontrance, d'observation, mais la Chambre des députés statue en dernier ressort.

Cette thèse figure également dans les projets de révision Fleury et Floquet.

Ces principes de Gambetta, nous les retrouvons dans les propositions de révision constitutionnelle de Jules Ferry (août I882). C'était pour le cabinet Jules Ferry la partie essentielle de son projet de révision. Comme le ministère Gambetta en avait fait la proposition en Janvier I882, le ministère Ferry propose de faire cesser le conflit permanent entre les deux Chambres et au sujet de leurs attributions financières en décidant que le droit d'initiative et de décision en matière d'ouverture de crédit ou d'impôt appartient exclusivement à la Chambre des députés.

Cette révision n'a pas été votée et nous arrivons ainsi au projet de révision Floquet, du I5 Octobre I898. C'est également la consécration de l'infériorité financière du Sénat, dans les mêmes termes que la révision de Gambetta, par conséquent la thèse qui est actuellement la thèse socialiste, celle que M. Bracke soutient dans le Populaire; c'est la thèse qui est dans la tradition des républicains du début de la République.

B) Thèse de l'égalité financière des deux Chambres, la Chambre des députés n'ayant qu'un privilège chronologique.

A cette thèse de l'infériorité du Sénat s'oppose la thèse de l'égalité financière des deux Chambres, ne laissant subsister qu'un privilège simplement chronologique au profit de la Chambre des députés. Une fois que la loi a été portée à la Chambre des députés et y a été l'objet d'un vote, le Sénat reprend sa liberté entière et son droit entier d'amendement.

Au profit de cette thèse, on invoque encore

Source : BIU Cujas

le texte de cet art. 8. Quel est le principe : l'égalité législative des deux chambres : le Sénat et la Chambre des députés votent les lois dans les mêmes conditions. Quelle est l'exception ? La priorité financière de la Chambre des députés, par conséquent, dit-on l'exception doit s'interpréter restrictivement et elle ne porte que sur un ordre de discussion.

Interprétation des mots "présentée et votée" par M. Wallon.

A ce sujet on invoque le mot " votée" dont on a expliqué tout à l'heure l'importance. Or ce mot "votée" a été introduit dans le texte de l'art. 8 sur un amendement de M. Wallon, qui cependant était favorable aux prérogatives du Sénat, et M. Wallon (le père de la constitution) expliquait la portée de son amendement. La Charte de 1814, expliquait-il au Sénat en 1884, disait : adressée ; la charte de 1830 disait : votée; le projet de M. Thiers en 1873, disait : soumise à la Chambre des députés ; nous nous avons dit présentée et votée. Pourquoi ? Pour qu'on ne pût pas dire : La loi a été présentée à la Chambre des députés, et si la Chambre des députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, nous la présenterons au Sénat qui pourra la voter et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. Les expressions " présentée et votée" rendent la réalisation de ce plan absolument impossible".

Ainsi par les mots " votée par elle", il s'agit simplement d'empêcher le gouvernement de tourner la loi en présentant une loi de finances à la Chambre des députés. Adressée à la Chambre des démutés, disait la Charte de 1814, soumise à la Chambre des députés disait le projet de M. Thiers en 1873; il faut disait Wallon qu'il y ait un vote de la Chambre sur le budget, par conséquent ce n'est plus qu'une supériorité simplement chronologique.

La Chambre des Lords est héréditaire, le Sénat est élu.

On dit, et c'est le gros argument souligné tout à l'heure, on dit : Mais la Chambre des Lords ? C'est un très gros argument, mais il faut remarquer que la Chambre des Lords (et aussi les Chambres de 1814 et de 1830) ne représente aucunement le contribuable. La Chambre des Lords est une Chambre héréditaire ; elle se recrute par nomination royale avec hérédité en faveur du fils aîné du lord. Par conséquent ces gens-là ne peuvent pas dire qu'ils représentent les contribuables. Au contraire, notre Chambre haute, le Sénat, est une Chambre élue; donc cette Chambre peut dire qu'elle représente les contribuables et que par conséquent, elle peut voter des impôts.

Quelle est la solution adoptée? On a admis en réalité une sorte de modus vivendi, c'est-à-dire que le Sénat use modérément de son droit d'égalité. On applique

Source : BIU Cujas

dans une certaine mesure, le système du dernier mot en faveur de la Chambre des députés.

Le renversement des ministères par le Sénat; la Chambre compte sur lui.

Il y a ici la question du renversement d'un ministère par le Sénat. La Chambre des députés n'ose pas renverser certains ministères, alors elle les assassine peu à peu, puis quand le ministère est agonisant, on l'envoie devant le Sénat qui donne le coup de grâce tout le monde est d'accord. Et aussi lorsque la Chambre des députés vient de complaire aux électeurs en faisant de la démagogie en vue de la prochaine réélection, lorsqu'elle a voté certaines mesures, le Sénat est là pour dire : " Non, nous ruinerions le pays" ! Alors la Chambre vote des mesures démagogiques en disant : " Le Sénat est là "! le Sénat supprime, tout le monde est d'accord.

Dans les derniers évènements, est-ce que la Chambre dans son ensemble a manifesté une mauvaise volonté contre le Sénat ? Aucune. On trouve que le Sénat a très bien fait, c'est-à-dire qu'on compte que le Sénat pour faire certaines besognes, renverser les ministères dont la Chambre n'ose pas se débarrasser et arrêter les mesures démagogiques en les trouvant démagogiques.

La pratique de la réduction indicative des crédits.

Au point de vue juridique, au point de vue de la doctrine constitutionnelle, il y a quelque chose d'assez curieux, une comédie de réduction indicative : le Sénat trouve que certains crédits sont insuffisants; que va-t-il faire ? Il ne tient pas à affirmer son droit d'augmenter les crédits, alors il supprime. Sur 100 millions qui ont été votés, il vote 99 millions seulement. Cela veut dire qu'il faut que la Chambre réexamine ce chapitre où le Sénat a fait la réduction indicative; la Chambre sait que si on a supprimé un million c'est parce qu'on en veut 50 de plus. C'est une réduction en vue d'obtenir une augmentation.

Dans la séance du 26 Mars 1936, M. Feuga, sénateur de la Haute-Garonne, a obtenu sur les crédits des universités des départements une diminution de 100 francs, parce qu'il veut à la Faculté de médecine de Toulouse une chaire de médecine opératoire. La Chambre va de nouveau être obligée de statuer sur ce chapitre : " Crédit aux universités des départements ", puisque le Sénat a diminué de 100 francs. La Chambre sait que c'est parce qu'il faut voter 75 ou 80.000 frs pour les frais d'une nouvelle chaire à la Faculté de médecine de Toulouse.

Le 16 Février 1933, le Sénat, sur la proposition de la commission de la défense nationale au Sénat, c'est à-dire la guerre, la marine et l'aviation, a diminué de 1.000 frs ces crédits de la défense nationale .

Source : BIU Cujas

Pourquoi ? Afin d'exprimer constitutionnellement son désir de voir augmenter ce crédit.

Le 12 Mai 1933, le Sénat vote encore une réduction indicative de 100 frs sur le chapitre IV du budget des services pénitentiaires. Pourquoi ? Afin d'inviter la Chambre à augmenter.

Voilà la pratique. Maintenant dans l'ensemble nous signalons la controverse constitutionnelle sur les attributions du Sénat.

Le rôle financier du Sénat

Le Sénat a joué un grand rôle en matière financière; il a été partisan des économies, des impôts réels; il s'est opposé dans la mesure du possible à la réforme de M. Caillaux en 1914 et 1917, mais en réalité le Sénat ne fait pas barrage définitif; il attend que la réforme soit mûrie, qu'elle soit étudiée avant de l'adopter.

Source : BIU Cujas

Seconde Partie

LES RECETTES DE L'ETAT

Peut-être en étudiant tout de suite les recettes ne suit-on pas un ordre tout à fait logique. En effet il serait peut-être plus conforme à nos doctrines financières de commencer par l'étude des dépenses, puisque ce sont les dépenses seules qui justifient les recettes, au moins les recettes d'impôts qui nous sont imposées par la contrainte. Mais l'étude des recettes a une importance telle qu'il faut l'aborder à un moment de l'enseignement où l'on dispose encore de quelque temps.

D'autre part, la théorie générale de l'impôt est bien le coeur, le centre de toute législation financière

Distinction entre l'impôt et l'emprunt

Il y a deux grandes catégories de recettes: les recettes que l'Etat perçoit à titre définitif, et d'autre part les recettes qu'il realise, sauf à restituer, c'est-à-dire l'emprunt.

Donc il y a d'une part les recettes ordinaires, les recettes définitives, et d'autre part l'emprunt. Nous allons étudier dans un Titre Ier les recettes définitives et dans le Titre II nous étudierons l'emprunt.

Toute recette doit être autorisée par une loi

D'abord, en tête de cette étude des recettes, rappelons en le précisant ce principe que toute recette, quelle qu'elle soit, doit être autorisée par la loi. Il ne s'agit pas seulement d'un impôt, il s'agit de toute recette quelle qu'elle soit. L'Etat ne peut pas toucher le prix d'une boîte d'allumettes s'il n'y est pas autorisé par la loi. Il ne peut pas vendre un paquet de tabac s'il n'y est pas autorisé et cette autorisation est valable pour une seule année. Il y a donc chaque année une grande discussion sur 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 1937: Continuera

Toutes les recettes figurent

Source : BIU Cujas

à l'état B annexé à la loi de finances

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, si dans cet état B on oubliait une recette quelconque, cette recette ne pourrait pas être réalisée. Cette manière de faire est assez curieuse, puisque en somme il n'y a pas de discussion de l'état B, la chambre ne vote pas l'état B. Cet état B n'est pas renouvelé chaque année; on laisse les anciennes recettes et on ajoute les nouvelles.

Voici même, dans l'état B, pour cette année 1938, § 3, n° 1: 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 voit ensuite: "Bacs et passages d'eau, loi du 6 Frimaire an VII". Il est possible qu'il y ait des bacs de passage d'eau où l'on paie, mais les ponts à péages sont supprimés.

Il y a 365 recettes autorisées groupées en 5 paragraphes

Le budget classe les recettes autorisées sous 5 paragraphes . Ces 5 paragraphes contiennent 54 pages dans le Rapport général, 54 pages d'une très fine impression, et il y a 365 recettes autorisées. Il faut tout de même indiquer ces chiffres, afin que l'on voie que l'on ne peut faire qu'une étude extremement sommaire de la législation financière, parce que la seule énumération de ces 365 recettes autorisées supposerait l'ensemble d'un cours.

Dans son rapport, M.Jammy-Schmidt met en lumière un progrès considérable qui a été réalisé dans la clarté la simplicité du système fiscal. Ce progrès consiste en ceci que les recettes autorisées sont numérotées suivant une numérotation unique de 1 à 365. Autrefois ce n'était pas numéroté, maintenant c'est officiellement numéroté,de sorte , dit-il, que les agents et comptables du Trésor et le public pourront davantage se reconnaître dans cette comptabilité, notamment ceux qui sont obligés chaque jour d'écrire dans les comptes le résultat de la vie fiscale.

Le budget classe donc les recettes autorisées sous 5 paragraphes: § 1 : impôts et revenus. Ceci nous le renvoyons, sauf à l'étudier dans quelques instants. § 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: 1°- recettes en atténuation des dépenses, et 2°- recettes d'ordre proprement dites. - § 5- Produits divers du budget.

Source : BIU Cujas

1°- Impôts et revenus

Par conséquent, la grosse étude que nous allons faire, c'est l'étude de l'impôt, mais il faut savoir tout de même qu'il y a d'autres ressources que celles de l'impôt.

2°- Produits des monopoles

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.

Ici, ouvrons une parenthèse. Comme on va l'indiquer dans la suite, une des caractéristiques de notre législation fiscale, c'est son extrême complication. Nous avons 365 recettes. Il y a bien 100 impôts, des impôts qui changent perpétuellement, de sorte que pour un contribuable savoir ce qu'il doit est d'abord une oeuvre extrêmement difficile.

Il y a un moyen très simple d'avoir la position officielle de l'administration sur une question fiscale, c'est la question écrite, dont le Professeur a parlé au cours de Droit constitutionnel; 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 Officiel, qui sont quotidiennes sur les questions fiscales, nous donnent la position de l'administration sur des difficultés d'interprétation.

Résultats et valeur des monopoles

Le monopole des allumettes a donné en 1935 254.971.926 frs en produits bruts, et en produits nets 185.308.879 frs.

Le monopole des tabacs a donné en 1930 - c'est une des plus grosses années - en produit net: 4.546.480.372 frs et en produit net 3.609.998.028 frs. En 1935, le produit net: 3.347.749.891 frs, mettons 3 milliards 1/2 de produit net. C'est une somme considérable, même sur un budget de 50 milliards.

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 dette publique.

Ici se pose une question doctrinale, 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 3 milliards 1/2 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 directe, un impôt sur le

Source : BIU Cujas

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 généraliser l'excellence des monopoles, notamment en ce qui concerne le monopole des assurances. 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.

La question du monopole des assurances

Lorsque les compagnies d'assurances vous présentent leurs primes, elles tiennent à préciser: "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 assureur et s'il avait la moindre responsabilité.

Les compagnies d'assurances font encore cette discrimination dans le montant de la prime qu'elles présentent à leurs abonnés, mais des marchands d'essence qui avaient affiché auprès de leurs pompes: "Tant pour l'impôt, tant pour le marchand d'essence", se sont vu contraints d'enlever ces affiches qui constituaient en somme ce délit assez indéterminé d'atteinte au crédit public.

Les restitutions anonymes

Il y a certaines recettes assez curieuses, en dehors de l'impôt ; ce sont les restitutions anonymes. Le Trésor reçoit des sommes de gens qui disent: "J'ai fait autrefois une fraude, je répare". Ce n'est pas illusoire, il y a des gens qui rendent. Il y a d'ailleurs quelque chose d'assez curieux, c'est la crise de la conscience: les restitutions anonymes, aux recettes, vont en diminuant. Voici, par exemple, année 1923: 2.957.495 frs 79 centimes, par conséquent les restituants avaient compté au plus juste, puisqu'ils ont rendu des centimes. Année 1924: 1.751.057 frs 52 centimes. En 1928: 1.527.292 frs 71 centimes. Nous trouvons année 1933: 127.193 frs 67 centimes et année 1936: 179.955 frs 38 centimes. Par conséquent, cette recette pittoresque va en diminuant. On se demande pourquoi: Y a-t-il moins de fraudes ? Y a-t-il moins de conscience ?

L'affaire Wilson

Rappelons une restitution qui n'était pas anonyme, qui a été marquante dans l'histoire. "Monsieur Gendre", Wilson, gendre de Jules 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. Or ses agents, car il avait des agents, avaient divers tarifs: "Si vous avez des titres, c'est tant, Si vous n'avez pas de titre c'est un peu plus cher. Si vous voulez dans six mois ce sera tel prix. Si vous voulez immédiatement

Source : BIU Cujas

ce sera plus cher". Et l'argent ainsi touché, il ne l'a pas restitué.

D'autre part, il avait un journal. Grand paravent pour les corruptions et les affaires douteuses: la publicité, les fonds secrets. On se demande comment vit un journal; il n'a pas un abonné, il n'a pas un acheteur au numéro; il vit parce que c'est commode d'avoir un journal. Daniel Wilson avait un journal, qui s'appelait "La petite France". Comme il était à l'Elysée, comme il était lui-même député et membre de la commission des Finances, il avait des imprimés pour les réponses, où il disait: "Le Président de la République et moi nous intéressons à votre affaire et nous vous tiendrons au courant de la suite qui sera donnée à votre requête". Il signait. Puis, à la fin: "Je vous recommande mon journal, La Petite France, et je vous demande de vous y abonner".Celui qui s'abonnait à la petite France pour 20.000 frs on savait ce que cela voulait dire: il était décoré de la légion d'honneur. Pour les abonnements à 50 frs, les représentants disaient: "Vous ajouterez bien deux zéros, ou trois, pour avoir une rosette"

Mais aussi, en ce temps lointain, les députés payaient les timbres de leurs lettres. Wilson, lui, avait un moyen de ne pas payer les timbres de ses lettres: il se servait du petit cachet du président de la République, il faisait passer toutes ses lettres par son beau-père.

C'est dans ces conditions que, poursuivi pour trafic de décorations, il écrivit, le 31 octobre 1887, la lettre suivante au ministre des finances: "Puisqu'on me conteste avant 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, d'avancement et autres analogues, j'ai l'honneur de vous envoyer une somme de 40.000 frs très supérieure au montant des affranchissements de ma correspondance de toutes sortes pendant mon séjour à l'Elysée". Voilà une recette extraordinaire.

Maintenant voyons, un peu, par un examen extrêmement superficiel, en quoi consistent ces recettes autres que les recettes d'impôts. Nous avons vu les recettes des monopoles, ou les restitutions anonymes.

3°-Produits et revenus du domaine de l'Etat

a)domaine non forestier

Nous avons ensuite les produits et revenus du domaine de l'Etat. § 1er: 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, la pêche à l'épervier. Dans les fleuves

Source : BIU Cujas

on peut pêcher à la ligne, mais on n'a pas le droit de pêcher à l'épervier. Celui qui veut pêcher à l'épervier en afferme le droit, c'est un revenu de l'Etat: revenus et produits de toute nature des biens de l'Etat

On coupe un arbre sur une route, on le vend; après 18 démarches on est autorisé à vendre un arbre qui vaut 12 frs, et quand on arrive pour le vendre 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.

b)Domaine forestier

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 des 2 novembre 1789. Taxation des dunes sur le littoral maritime..Rasement de montagnes...Acquisitions diverses à titre de crédits inscrits...etc, etc..

4°-Recettes d'ordre

Quant aux recettes d'ordre, il en a été parlé plus haut.

Recettes diverses

On peut signaler aussi en passant certaines recettes de l'Etat; les amendes en police correctionnelle. C'est une recette, ce n'est pas un impôt, ce n'est pas un revenu. L'Etat vend des porcelaines de Sèvres, il touche de l'argent à ce titre. L'Etat vend des moulages, des photographies, des gravures, et ceci pour des sommes qui vont croissant. Il y a eu, cette année 1937, environ 5 millions d'objets vendus par les musées de Paris: cartes postales représentant les tableaux,photographies, moulages , il y a certains moulages qui se vendent très fréquemment. L'Etat a perçu l'année dernière environ 7 milliards pour entrées dans les musées, etc, etc. Nous avons une quantité de recettes en dehors de l'impôt. Le budget n'est pas complètement couvert par les impôts, puisque les impôts ne rapportent environ que 35 milliards, le reste étant couvert par les monopoles et les recettes diverses.

Source : BIU Cujas

Titre 1er

THEORIE GENERALE DE L'IMPOT

Définition de l'impôt

Qu'est-ce que c'est que l'impôt? C'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.

Nous allons tout de suite, sauf à y revenir dans la suite, donner quelques explications sur les éléments de cette définition.

..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 réquisition que pour les besoins de l'armée, c'est l'expropriation s'il s'agit d'immeubles. Il n'y a pas par conséquent d'impôts en nature. Il y a eu, il y a quelques années, des manifestations de gens qui sont allés 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 vendre et disant au percepteur: "Voilà tout ce que nous pouvons vous donner". Non: l'impôt est en argent.

...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 une contribution volontaire.

...des particuliers....

...exigés des particuliers. Il y a certains auteurs, maintenant, qui disent que l'impôt est dû par toute personne qui appartient 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, notamment les étrangers qui résident en France sont astreints à l'impôt sur le revenu, qui est taxé soit d'après leur déclaration, soit d'après leur loyer.

Source : BIU Cujas

..et sans qu'il fournisse immédiatement la contrepartie de ce versement: différences entre impôt et taxe

... etsans qu'il fournisse immédiatement la contre-partie de ce versement. Si l'Etat fournit la contre-partie 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 la justice, il vous paye 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'immeubles : on vous fait payer 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 frs vous avez âpayer 18.000 frs, 18.000 frs pour payer la date certaine, c'est un peu cher, mais enfin il y a taxe.

Il y avait autrefois des taxes perçues au profit des fonctionnaires

Il y a des taxes qui sont perçues au profit de l'Etat et on a connu dans l'histoire des taxes qui étaient perçues au profit des fonctionnaires. Par exemple, dans l'ancien régime les frais de justice étaient perçus au profit des juges, c'était les épices; les juges n'avaient pas d'autre rémunération que les frais de justice. Il y a eu des époques où les taxes d'examen étaient attribuées à l'examinateur. Seulement, il y avait quelque chose d'assez fâcheux: si le candidat était refusé, on lui rendait une partie de sa taxe. Les professeurs étaient alors encouragés à recevoir.

Signalons enfin, sauf à y revenir, mais c'est une matière importante au point de vue de l'examen: 1°- pour les taxes l'Etat ne jouit pas toujours du privilège des contributions directes ou des contributions 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 les basses classes sont gratuites et vous n'avez pas le droit de payer. Vous voyez devant les lycées des automobiles conduites par un chauffeur en grande tenue et qui attendent un jeune élève dont les parents n'ont pas le droit de payer le lycée pour le service qui lui est rendu. Par conséquent la démocratie fait disparaître progressivement les taxes.

La démocratie veut la gratuité et est hostile aux taxes.

Source : BIU Cujas

Pour en finir avec la taxe (somme exigée par l'Etat en contre prestation immédiate d'un service rendu) disons qu'il faut la distinguer de la rémunération des services industriels et commerciaux de l'Etat; prix du transport des correspondances, prix du voyage en chemin de fer, prix d'un vase de Sèvres, d'unpaquet de tabac, d'un tapis des Gobelins.

Voilà, d'une façon générale, quelques précisions sur cette définition de l'impôt. C'est une définition fiscale, positive et pratique, indiquant les éléments positifs de l'impôt. Mais il faut savoir qu'on a voulu tenter d'autres définitions qui prétendent atteindre la légitimité de l'impôt. Il faut connaître ces définitions, d'abord parce qu'elles sont classiques, et parce qu'ensuite de ces prétendues définitions fiscales découlent des conséquences législatives et doctrinales extrêmement importantes.

utres définitions de l' impôt

Par exemple on dit: L'impôt est une prime d'assurance. Mais si j'ai un hectare je paierai 1 sou, si j'ai 2 hectares, je paierai 2 sous, etc.et par conséquent pas de progression:il n'y a pas de progression dans les primes d'assurance. Par conséquent on voit tout de suite l'intérêt lointain des définitions dont nous allons parler.

l°-Impôt rémunération des services généraux rendus par l' Etat.

Première 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 recevez pas plus de services qu'un autre.

Mirabeau: "L'impôt est le prix des avantages que la société procure aux citoyens".

ais il n'y a pas équivalence entre l'impôt ersé et les ervices rendus pauvres et riches)

On voit la conséquence de ces diverses définitions. Il faut un équivalent entre le versement de chacun et les services qu'il reçoit. Or cette équivalence ne se trouve pas, elle n'existe pas. Et en effet: 1°- 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.

2°- Il s'agit de protection: les riches ne coû-

Source : BIU Cujas

tent 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, 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, 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.

2°-Impôt prime d'assurance

Seconde conception très voisine de la première: l'impôt prime d'assurance. C'est une conception extrêmement 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 la définition de Montesquieu.

"C'est une avance pour obtenir la protection de l'ordre social", 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".

Fausseté de cette conception: l'Etat protège mais il n'indemnise pas

Cette définition est fausse; la conception de prime d'assurance est fausse, car l'Etat protège mais il n'indemnise pas. L'Etat me laisse dépouillé par un voleur, mais il ne me rend pas ce que le voleur m'a volé. Par conséquent, il n'y a pas de prime d'assurance, puisque je suis obligé d'aller à une compagnie

Source : BIU Cujas

d'assurance 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.

Remarquez quelle est la tendance de cette définition: 1°- c'est la tendance à la proportionnalité, contre l'idée démocratique de la progressivité de l'impôt, et 2°- c'est une notion essentialle, 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 règner 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 1er

CARACTERES PRINCIPAUX DE LA LEGISLATION FISCALE FRANCAISE

Trop de lois

1°- Trop de lois.- Il faut comprendre la difficulté de cette matière, et l'impossibilité où nous sommes d'en faire une étude poussée dans le court délai dont nous disposons. Trop de lois: plus de 40 lois depuis la guerre, en ne tenant compte, bien entendu, que des lois importantes, parce que si nous examinons les modifications de détail, il y en aurait beaucoup plus.

....mal rédigées

2°- Trop de lois rédigées suivant les plus détestables méthodes, qui déshonorent la législation actuelle. Personne ne s'y reconnait, ni les commentateurs, 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, on ne le connaît pas, il est difficile de le

Source : BIU Cujas

chercher. De sorte que les textes actuels sont des sortes de rébus.

Nombreux errata

Rédaction obscure, rédaction hermétique, et surtout nombre formidable d'erreurs, de lapsus, qui 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 extrêmement difficile. 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. Il y a un journal financier qui a une rubrique: "Les errata"; il publie au jou le jour les errata qui paraissent au Journal Officiel. C'est une méthode véritablement désastreuse.

Les codes fiscaux 3.590 articles.

Ces lois mal rédigées, trop abondantes, sont véritablement trop compliquées. La loi du 31 Juillet 1925 comptait 323 articles . Mais le plus grave, ce sont les codes fiscaux, qui comprennent des articles en nombre plus grand que le code civil. 9 décrets en date des 21, 26, 27 et 28 décembre 1934, ont codifié cette cohue de nos lois fiscales. C'est l'oeuvre de M. Germain-Martin, il faut lui en etre reconnaissant. 3.590 articles précisent nos obligations fiscales envers l'Etat. 3.590 articles par conséquent 1.300 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 3.590 articles en nous disant: "Je vais savoir ce que je dois, je n'ai qu'à lire ces 3.590 articles . Après tout il n'y a que 875 pages in octave". Mais, dès le lendemain: modification. Du 1er janvier 1935 à décembre

Très nombreuses modifications

1937, 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..

Diversité des règles en matière de prescription

Ajoutez qu'il n'y a aucune règle commune aux divers impôts. Nous avons par exemple la prescription. De combien est la prescription en matière d'impôts. Elle est de six mois pour certains, d'un an pour d'autres, de 2 ans pour un 3ème, de 5 ans pour d'autres, de 30 ans pour la masse. Alors comment peut-on dire: la prescription est de tant? Elle est de 6 mois à 30 ans, avec des échelles.

...de juridiction compétente

Quelle est la juridiction en matière fiscale?

Source : BIU Cujas

C'est encore assez varié. Pour les impôts dits directs, c'est le conseil de préfecture pour certains impôts indirects c'est le conseil d'arrondissement, pour les droits de douane c'est le juge de paix. Il est classique de citer une difficulté en matière d'enregistrement, qui a été tranchée par le tribunal de la Seine, avec le temps nécessaire pour l'inscription au rôle, les plaidoiries, etc.le 23 Mai 1910; la Cour de cassation a statué sur cette question le 23 Février 1929, 19 ans après - pas après le commencement de l'instance, 19 ans après le jugement. On comprend à quel supplice peuvent être soumis les contribuables.

Le nombre des impôts

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° 1: "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: foncier, bâti, non bâti, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur le salaire, impôt sur les professions non commerciales, etc, etc.

Quant à l'état B, qui prévoit la perception des impôts , sans indiquer ce qu'ils produiront, il contient 160 articles mais non numérotés, et il y a plusieurs de ces paragraphes qui englobent toute une série d'impôts.

Il y en a environ 200

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.

Les 8 % Daladier

M.Daladier continue :L'important pour le moment c'est d'avoir de l'argent. Il ne le dit pas tout à

Source : BIU Cujas

fait avec cette brusquerie, on arrondit les choses, mais enfin il s'agit de dégager des ressources suffisamment importantes pour couvrir d'une part les dépenses du budget ordinaire et d'autre part les dépenses nouvelles. Par conséquent, il nous faut des sous; alors on n'a pas le temps de perfectionner. Quand aura-t-on le temps de perfectionner??..Ne nous faisons pas trop d'illusions.

Compensation entre l'état de chose actuel et l'Ancien régime

On reproche beaucoup à la monarchie à son déclin, 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'açoises, de port, de passe-port, de taxe, 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 point.

Il y a trois ou quatre 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, taxes municipales 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.

Voilà donc une idée de cette extraordinaire complexité. C'est ce qui expliquera, dans une certaine mesure, le caractère de cet enseignement. On est obligé de rester un peu dans les généralités.

Aggravation constante des taux

Un autre caractère de notre législation fiscale, c'est l'aggravation constante des taux, aggravation qui vient d'avoir son couronnement tout à fait provisoire, avec les 8 % des décrets Daladier:

La contribution foncière était en 1914 de 4, elle est maintenant de 12. Les centimes-le-franc, la patente (ce sont des impôts locaux) sont passés pour Paris de 4,94 à 9,75. La taxe sur le revenu des valeurs mobilières, dont nous aurons à parler, était à l'origine de 3 %, elle est maintenant de près de 26 %. 26 % qui ne sont pas d'ailleurs le seul impôt sur les valeurs mobilières, car il y a encore le timbre et la taxe de trans-

Source : BIU Cujas

mission . Les droits de succession ont augmenté dans des proportions qui seront indiquées tout à l'heure, pouvant aller jusqu'à 54 %. L'impôt général sur le revenu était à l'origine de 4 %, lorsque M.Caillaux a fait créer l'impôt sur le revenu; il voulait un impôt léger, l'impôt sur le revenu peut maintenant atteindre 30 %, c'est le plafond. Alors M.Caillaux dit: "Je ne reconnais pas mon enfant"; il a tort, parce que quand l'enfant naît il est tout petit, puis il grandit.

C'est un phénomène universel l'income-tax britannique

Il y a cependant un point sur lequel il faut appeler l'attention, c'est que cet accroissement du taux des impôts est un phénomène universel. Par exemple la fameuse income tax britannique, impôt sur le revenu, a cru d'une façon considérable depuis 1913, 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 5 sh. cela ne veut pas dire 5 %, car dans la livre il n'y a que 20 sh. Si nous disons 5 sh. c'est 25 %.Actuellement, l'income tax, au budget Neville Chamberlain, vient d'être élevée de 5 sh. à 5 sh. 6 pences par livre.

Qu'est-ce que cela fait pour cent?en 1913, 5 %
En 1914, 8 %
En 1915,15 %
En 1916,25 %
En 1918,30 %.

C'est le plus fort de la guerre, on a besoin d'argent, on le demande toujours à cette income tax, qui d'ailleurs est beaucoup plus répandue, 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.

1922: En Angleterre il y a un phénomène assez curieux, qui est la diminution des impôts; la guerre est passée,nous n'avons pas besoin de demander un sacrifice aussi lourd, alors en 1922, 25 %
en 1923, 22 1/2 %
en 1925, 20 %
en 1930, 22 1/2 %
en 1931, 25 %
en 1934, 22 %
en 1937, 25 % et aujourd'hui 27 1/2 %, qui se traduisent en anglais par 5 sh.6 p. par livre.

Il faut souligner cette contribution nationale exceptionnelle qui vient d'être établie par les décrets Daladier. Il est entendu que c'est une contribution

Source : BIU Cujas

nationale frappant tous les impôts et on peut voir précisément, le 12 mai, dans le journal "L'Humanité" une protestation contre ce sacrifice demandé à tous les citoyens, quels qu'ils soient. D'après l'Humanité, rapportant un discours de M.Jacques Duclos au Manège Japy, le vice-président de la Chambre s'est fait acclamer en disant qu'il aurait fallu demander aux riches, mais on demande à tout le monde 8 %.

C'est d'ailleurs exceptionnel et temporaire, pour 1938 et 1939, il est évident qu'en 1939 ce sera supprimé, pour être remplacé par une nouvelle taxe de 15 %.

Remarquons aussi que cette taxe est rétroactivé puisque nous payons dès maintenant, 1938, ces 8 %. Sur quoi? Sur nos revenus de l'année dernière. L'impôt cédulaire et l'impôt sur le revenu de 1938, ce sont les impôts de 1937. De sorte que voilà une femme, elle avait un mari avocat qui gagnait beaucoup d'argent, 200.000, 300.000 frs. Au jour de sa mort, qu'est-ce qu'il laisse dans le tiroir familial ? Rien: 50 frs. Mais on dit à cette femme: "Votre mari a eu 300.000 frs l'année dernière, cette année vous n'avez rien, peu importe, vous allez payer l'impôt sur le revenu sur 300.000 frs".

Mais l'année dernière nous prévoyions un certain taux, par conséquent, c'est de la rétroactivité, parce que maintenant on nous applique un nouveau taux , celui de 1937 auquel on vient nous ajouter encore une taxe de 8 %, 8 %, cela ne veut pas dire 8 % sur le revenu, cela veut dire que l'impôt est augmenté dans la proportion de 8 %.

Signalons, dans l'art. 8 de ce décret, encore une petite surprise délicate, bien insignifiante d'ailleurs: c'est l'arrondissement des chiffres; Des décrets rendus sur la proposition du ministre des finances pourront arrondir au franc ou au demi-franc supérieur les tarifs obtenus après majoration. Vous devez 151 frs et 5 centimes, vous nous devez152 frs c'est ce que l'on appelle l'arrondissement au franc supérieur. Il y a aussi dans la loi: le demi-franc, que nous appelons plus exactement 50 centimes, mais enfin c'était difficile à dire. Par conséquent nous ne savons pas si nous paierons 9 ou 10 sous de plus.

La prime à la découverte des fraudes

Signalons aussi l'exagération de l'esprit fiscal de l'administration. Il y a eu quelque chose de très fâcheux: c'est le pourcentage à l'agent qui découvre une fraude. Pour certains impôts de l'enregistrement, l'agent se voit attribuer 10 % sur les pénalités.Cela le pousse à chercher des pénalités. Un décret-loi du 24 Juillet 1934 est allé plus loin; il avait rétribué le marchandage, c'est-à-dire que l'indicateur, celui

Source : BIU Cujas

qui écrivait et qui faisait appliquer une peine au voisin, se voyait attribuer une prime. Alors là on a trouvé qu'on était allé un peu trop loin.

L'affaire suivante, lue dans le compte rendu des tribunaux, semble assez caractéristique; un aubergiste avait eu le malheur de voir tourner et piquer une pièce de vin, il a fait la salade avec ce vin aigre, mais il a été poursuivi, parce qu'il n'avait pas payé l'impôt sur les vinaigres.

L'assiette de l'impôt prête d'ailleurs aux réclamations: c'est le système de la déclaration contrôlée, les impôts juratoires.

De tout cela, il résulte une caractéristique fâcheuse de notre législation fiscale, qui est l'instabilité. Une commission a été créée à la présidence du conseil, afin d'indiquer aux pouvoirs publics quelles sont les réformes fiscales qui pourraient ranimer la production. On a entendu en effet la parole grave et dramatique du président du conseil, lorsqu'il a dit: le taux de la production est pour nous une humiliation nationale. Alors on cherche par tous les moyens à ranimer la production. Notamment il s'agit de savoir si la fiscalité nuit à la production.

Instabilité de notre législation fiscale

Pour s'éclairer sur cepoint, le président du conseil a créé une commission de producteurs. Ces producteurs indiquant qu'une des plus fâcheuses caractéristiques de notre système fiscal c'est l'instabilité, qui va contre la règle d'Adam Smith, qui est la certitude de l'impôt. Les producteurs affirment que l'instabilité est de nature à porter atteinte à la fixité relative des prix, qui est une des conditions de la prospérité de la France.

Influence de la fiscalité sur les prix

La fiscalité influe sur les prix. Lorsque le commerçant établit ses prix, il y fait entrer ses impôts. Lorsqu'il établit son prix de revient et veut calculer son bénéfice, dans le prix de revient il met les impôts, Si les impôts changent perpétuellement, il a difficulté à établir son prix de revient et s'il a vendu à un prix déterminé à terme, qu'il soit obligé de livrer au prix déterminé, la survenue de nouveaux impôts fait qu'il se trouve en perte, alors qu'il pensait légitimement être en bénéfice.

En 20 ans, nous avons eu 15 modifications de l'impôt sur le revenu, non seulement du taux, mais de la progression, du calcul , des barèmes, des déductions à la base...Ajoutez ce que l'on appelle les impôts temporaires et les taxes de conjonctures; impôts temporaires: 12 % et 20 % pour les revenus au-delà de 80.000 frs qui ont été établis il y a quelques

Impôts temporaires

Source : BIU Cujas

années, les 8 % de M. Daladier, c'est un impôt pour deux ans, seulement il n'y a que le provisoire qui dure en France.

Taxes de conjoncture : contingentement

Mais il y a aussi la taxe de conjoncture, qui est quelque chose de particulier. Voici comment nous pourrions la définir: si une action de l'Etat opère un déplacement de richesse, l'Etat peut demander à ceux que son action a enrichi une contribution aux charges nouvelles qu'il paie sur le profit qu'il réalise, par exemple interdiction d'importation ou d'exportation pour tout le monde, mais à vous j'accorde une licence, vous paierez la taxe de licence. C'est une des inventions les plus désastreuses que l'on puisse imaginer. Un produit est contingenté, on ne peut faire entrer qu'un certain nombre de pièces déterminé, on vous attribue une part du contingentement: payez, puisqu'on vous attribue un certain bénéfice.

....opérations de change

Plus grave la taxe sur les opérations de change. La Livre était à 155, puis du jour au lendemain le gouvernement l'a mise à 179 frs, par conséquent 24 frs par livre. Si vous aviez prévu cette opération du gouvernement, que fallait-il faire? Que vous achetiez à découvert un million de livres. Qu'est-ce que vous gagniez sur ces opérations? 14 millions. Seulement le gouvernement n'est pas encore intervenu dans cette matière, mais à la prédédente dévaluation il est intervenu pour dire: "Je vous taxe à 100 %, rendez les 14 millions".

Bien entendu ces impôts sont tellement passagers que nous ne pouvons même pas avoir l'ambition de les énumérer. Mais il faut que nous les connaissions.

Il y aussi les impôts sur les plus values exceptionnelles venant d'un événement public, par exemple l'impôt sur les bénéfices de guerre.

Toute une partie de la nation échappe partiellement aux impôts

Donc, complexité, instabilité, énormité des charges fiscales. La fiscalité française est écrasante. On n'en est pas étonné lorsqu'on dit qu'elle représente 1.700 ou 1.800 frs par an et par tête d'habitant. Parce que tout de même il y a beaucoup de personnes qui ne paient pas 1.800 frs, notamment les petits enfants au berceau; par conséquent il faut voir quel est le poids des impôts sur ceux qui paient. Toute une partie de la nation échappe à une partie des impôts. Nous avons un système de cens à rebours. Les impôts directs ne sont payés que par ceux qui portent à certains moments des chemises empesées et des chapeaux melons le dimanche, mais si on porte une casquette, du linge mou et une salopette, on ne paie pas les impôts directs.

Il y a des journalistes qui sont moins payés qu'un typographe, le journaliste paie, le typographe ne paiera

Source : BIU Cujas

pas parce que l'ouvrier manuel estime qu'il ne doit pas payer les impôts.

M.Piétri, ancien ministre des finances, a lancé la formule: "Le Français travaille un jour sur trois pour l'Etat" , mais c'est une moyenne. Comme il y a des Français qui ne travaillent pas pour l'Etat, ou travaillent peu, il y a des Français qui travaillent deux jours sur trois pour l'Etat.

Il n'y a plus de révolte des contribuables

Les impôts sont écrasants, ils l'ont toujours été, on s'est toujours plaint des impôts, mais ce qui est remarquable c'est qu'aujourd'hui il n'y ait plus de révoltes de contribuables.Peut-être est-ce à raison de la technique financière, peut-être aussi à raison de la plus grande discipline des citoyens. Sous l'ancien régime, les révoltes de contribuables, réprimées par des envois de potences en masse, étaient fréquentes. Au cours de l'hiver 1639-1640, c'est-à-dire les années d'Horace et de Cinna, en Normandie, le soulèvement de Jean-va-nu-pieds, au sujet du refus collectif du paiement des taxes sur le sel, le cuir et le pain. Le Parlement donne raison aux contribuables, il relâche les meneurs et le chancelier Seguier est envoyé avec une armée de potences. La ville de Rouen est frappée d'une amende de 1.085.000 livres, quatre coupables sont roués, 20 sont pendus, 22 sont bannis, etc..

Le taux des impôts

Nous voudrions donner quelque idée du taux des impôts. La Banque de Paris et des Pays-Bas a distribué ces jours-ci un coupon qualifié 25 francs.Combien touche l'actionnaire? 4 frs 26, ceci à raison du jeu, qu'on aura à expliquer, de l'impôt sur le revenu et de la taxe de mutation.

Aux impôts de l'Etat, il faut ajouter les impôts locaux. Il y a à l'heure actuelle une assez grosse émotion au sujet de la distribution des taxes de la ville de Paris. Voilà un loyer de 24.000 frs, il paie 12.966 francs; pour payer ces 13.000 frs, il faut en gagner environ 15, puisque sur ce que l'on gagne on a l'impôt cédulaire, l'impôt sur le revenu, etc. Alors on dit: "Faites payer les riches ! Oui, mais ils commencement d'être taxés, parce que ceci ce n'est que l'impôt pour la Ville de Paris, ensuite il y aura tous les autres impôts et notamment l'impôt général et progressif sur le revenu.

Impôts cédulaires sur les revenus

Indiquons quelques taux d'impôts: impôts cédulaires: l'impôt sur les bénéfices industriels: 14 %, toujours plus les 8 % Daladier; - impôt sur les bénéfices agricoles: 14 % - impôt sur les professions non commerciales: 14 %; impôt foncier: 12 %; impôt sur les salaires 7 %.

Source : BIU Cujas

Impôt global sur le revenu

L'impôt général et progressif sur le revenu est d'une complication inouie. Indiquons simplement le plafond, le maximum que l'on puisse payer: 36 %, plus 20 % des années 1937 et 1938, plus 8 % des impôts Daladier, Cet impôt est majoré pour les célibataires de 30 % et pour les ménages de plus de 30 ans mariés depuis 2 ans et n'ayant pas d'enfant de 15 %.

Achats d'immeubles

Vous achetez un immeuble, qu'est-ce que vous payez ? 13,50 % du prix de l'immeuble, plus une surtaxe de 1,25 % au-delà de 300.000 frs, plus une surtaxe de 2,50 % au delà de 500.000 frs , plus la taxe de première mutation s'il n'y a pas eu de vente de l'immeuble depuis 1927: 3 %. Par conséquent c'est 17 à 18 %

L'impôt sur le revenu des valeurs au porteur: 25,92 % avec les 8 % Daladier - la rémunération d'administrateur de société: 32,40 %, plus les 36 % de l'impôt sur le revenu. Les successions en ligne directe, 25 %, collatérale jusqu'au 4ème degré: 40 % , étrangers: 50 %. Là où le tarif est extraordinaire, c'est en matière de donations. Voilà un grand frère qui veut faire un cadeau à sa petite soeur: 30 %. Il veut donner 100.000 frs à sa soeur, il faut qu'il paie

Donations

30.000 frs à l'Etat, plus 8 % Daladier. Vous avez une tante généreuse qui veut vous faire une donation: 36 %; de grand oncle à neveu: 42 %. Si vous connaissez un étranger généreux et magnifique qui veuille vous faire une donation, cela lui coûtera 48 %.

Aussi il y a des fraudes. Au lieu de vous les donner, il vous les vendra; alors il ne paiera que 16 à 17 %, et il ne vous fera pas payer le prix.

Par conséquent lorsqu'on dit que les riches ne paiement pas, il faut tout de même se souvenir de ces taux.

Extension constante des dépenses

Il faut se rendre compte que si la fiscalité est devenue écrasante, c'est qu'elle s'essoufle à suivre le budget et les dépenses croissantes. Evidemment l'Etat nous demande de l'argent parce qu'il en a besoin pour le dépenser. On a parlé à plusieurs reprises de dégrever le contribuable, mais pour dégrever le contribuable, il faut d'abord dégrever le budget, il ne faut pas demander une diminution des impôts, mais un allégement des dépenses.

Seulement ce qu'il faut voir aussi, c'est le caractère universel de cet accroissement des dépenses publiques, ce n'est pas seulement en France, à un moment donné, que nous avons cet accroissement constant des dépenses publiques. On a beaucoup reproché à Louis XIV sa fastuosité; le palais de Versailles, etc, nous l'avons le palais de Versailles, il est toujours là,

Source : BIU Cujas

c'est une parure de la France. Au contraire, depuis des années, nous dépensons, nous dépensons, et qu'est-ce qu'il en reste? Pourquoi? C'est à raison du caractère nouveau des dépenses, qui sont des dépenses sociales. On donne de l'argent en chiffres croissants à des individus. Puis l'augmentation du rôle de l'Etat, il y a environ 870.000 fonctionnaires, il faut les payer, mettez-les à une moyenne de 20.000 francs chacun et voyez ce que cela peut coûter. La semaine de 40 heures a amené dans les chemins de fer l'embauche en bloc de 100.000 cheminots, mettez-les à 20.000 frs en moyenne, cela fait tout de même deux milliards. Si les chemins de fer avaient ces 2 milliards en plus, le déficit serait insignifiant, etc, etc..

Ce sont surtout des dépenses sociales qui profitent à des individus

Par conséquent il y a une augmentation croissante de dépenses publiques dans la multiplication des fonctions de l'Etat, des dépenses sociales, des dépenses démocratiques, démagogiques, comme disent certains. Puis il y a une augmentation apparente des dépenses publiques venant de la diminution de la valeur de la monnaie.

L'impôt se dévore lui-même

Il résulte de cet accroissement constant des dépenses publiques, et par conséquent des impôts, que suivant la formule consacrée, l'impôt se dévore lui-même, c'est-à-dire que l'impôt finit par détruire la matière imposable. Si l'impôt vous prend 100 % cette année, l'année prochaine il n'y aura plus rien.

Une maison qui existait avenue de l'Opéra, le Gagne-Petit, devait 1.800.000 frs d'impôts. On est allé trouver le ministre des finances pour demander la réduction de moitié: 900.000 Frs. 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, peut-être pas les 900.000 que l'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 la patente, l'impôt sur les bénéfices commerciaux , etc. Il y a une décroissance du nombre des contribuables aux divers impôts directs. On finit par faire une telle chasse aux contribuables que leur nombre diminue. On a tellement chassé les perdreaux qu'il n'y en a plus. Le jour où il n'y aura plus de contribuables, les pauvres paieront. C'est le régime de la Russie soviétique; on a supprimé tous les riches, alors qui paie? Les pauvres. La révolution russe a été faite contre les impôts indirects. Avec quoi.

Source : BIU Cujas

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.

Nous aurons à donner des chiffres un peu plus précis lorsque nous arriverons à l'étude de l'impôt démocratique par excellence, l'impôt personnel et progressif sur le revenu global. Il est démocratique parce que la démocratie ne le paie pas.

l n'y a plus à l'impôt global sur le revenu que I.400.000 contribuables

Nous avions en 1932 plus de 2.800.000 contribuables - sur 42 millions de Français. Qu'est-ce qu'on disait? Tout le monde gémissait devant l'insuffisance de ce tableau de chasse: Comment? Il y a un français sur vingt qui paie l'impôt global et progressif sur le revenu...Qu'estce qui arrive? C'est que l'année dernière la battue a été encore moins fructueuse. Il y a deux ans 1.646.000, l'année dernière 1.400.000. Par conséquent, l'assiette des impôts finit par devenir de plus en plus étroite, et alors, résultat aussi, la charge en se concentrant sur un nombre décroissant d'individus devient de plus en plus lourde.

D'autant plus que les impôts ne sont pas les seules charges des individus et le taux de l'impôt n'est pas le seul élément qui permette d'en apprécier le poids. Pour apprécier le poids des impôts: 1°- Il faut considérer les facultés contributives du pays, la matière imposable. Or la richsse française diminue, la fortune française diminue à tout moment depuis quelques années. Si vous prenez, par exemple, l'ensemble des actions vous verrez que si, à l'heure actuelle, - sauf quelques vedettes de la cote internationale, comme le Suez, mais il y a aussi le Panama et les fonds russes, qui compensent - si vous considérez aujourd'hui une action et que vous trouvez qu'elle vaille en Francs Daladier, c'est-à-dire en francs à 8 centimes nominativement ce qu'elle était en 1914 - c'est-à-dire si en 1914 le cours de votre action était de 700 frs, or et qu'il soit aujourd'hui de 700 francs papier, vous vous dites: Cela va bien! Vous êtes un favorisé,Mais ce n'est généralement pas cela !

iminution de a matière imposable

Donc il y a pour apprécier les impôts le chiffre croissant du taux et la diminution de la matière imposable, mais il y a aussi les charges sociales dont il faut tenir compte, les diverses cotisations et tout ce qu'on a demandé de nouveau à la production en faveur de la main d'oeuvre.

ugmentation s charges sociales

Il y a là beaucoup de considérations, sur lesquelles nous pourrions nous étendre à l'infini. D'ailleurs il y aurait quelque chose qu'on peut indiquer aussi,

Source : BIU Cujas

c'est que les impôts ont toujours fait horreur à ceux qui les paient. Sir John Simon, radio-diffusant, a dit "Contenter ceux que l'on impose est une entreprise aussi difficile que de concilier la sagesse avec l'amour" (C'est une citation).

Chapitre II

QUALITES QUE DOIT PRESENTER L'IMPOT

C'est là une matière capitale . Ce sont des principes vrais, ce sont des questions qui se sont posées de tout temps et qui se poseront de tout temps. Nous allons un peu y insister, mais évidemment nous ne pouvons pas avoir la prétention d'épuiser cette matière qui est innombrable, attendu que chacun de nos paragraphes peut faire un volume de 500 pages.

L'Etat demande à l'impôt la productivité

Que demande l'Etat à l'impôt? La productivité. Napoléon ne voyait dans les questions fiscales qu'une question de productivité: combien ça rapporte-t-il? combien ça va-t-il apporter dans ma caisse?

Il y a une formule classique, qui est due à un Chancelier de l'Echiquier (ministre des finances d'Angleterre); Il faut obtenir le maximum de rendement avec le minimum de mécontentement. Léon Say avait exprimé brutalement: Il faut plumer la poule sans la faire crier. Alors grosse indignation à la gauche: non seulement il ne faut pas la faire crier, mais il ne faut pas la plumer. Mais alors avec quoi alimenterez-vous les caisses publiques? C'est cela que le public ne comprend pas.

Il y a un grand nombre de gens qui échappent aux impôts.

Remarquez qu'à l'heure actuelle, il y a une quantité de gens qui échappent à toute une catégorie d'impôts. Alors ces gens demandent des impôts qui ne sont pas payés par eux. Si on prend le cadre de la commune - cadre très intéressant parce que si on commet une faute on en voit tout de suite la répercussion - les budgets des communes sont alimentés par des centimes additionnels à trois vieilles contributions directes. On a laissé subsister théoriquement, sauf les portes et fenêtres, les quatre vieilles contributions directes: l'impôt foncier, l'impôt des patentes, la cote personnelle mobilière. Alors comment fait-on entrer de l'argent dans une caisse de commune? On vote des centimes additionnels. L'Etat établit un principal fictif, c'est à dire il dit: Si les quatre vieilles n'étaient pas mortes, je demanderais tant. Cela c'est le principal

Source : BIU Cujas

fictif, je ne le touche pas. C'est absurde, mais c'est comme ça. Sur ce chiffre global qu'un contribuable devrait à l'Etat, la commune établit des centimes additionnels: "pour un franc que vous auriez payé à l'Etat, je vous demande 1, 2, 3, 5, 10 , 100 centimes". Voilà le système.

Les impôts locaux: centimes additionnels.

Sur quoi ces centimes additionnels sont-ils assis: 1°L'impôt personnel mobilier sur le loyer, avec exemption à la base des petits loyers, Par conséquent les loyers ouvriers ne paient pas en principe la contribution mobilière; les ouvriers ne paient pas.

1°- loyer

2°- La patente: commerce, industrie, professions libérales. Les ouvriers n'y sont pas. C'est pourquoi vous avez dans les communes de banlieue des grèves de commerçants. A certains moments il y a là grève des "volets fermés". Ils disent: "Non, nous ne pouvons plus. Il y a dans une commune 10.000 ouvriers qui ne paient rien, puis il y a 800 commerçants qui paient tout.

2° patente

3°- Puis impôt foncier, alors ce sont seulement les propriétaires qui paient. Un haut fonctionnaire des postes est allé voir un maire célèbre de la banlieue et lui a dit qu'il voulait construire dans sa commune un magnifique hôtel des postes. "Combien me donnerez-vous, lui a demandé le haut fonctionnaire des postes ? Le maire a répondu: Ce que vous voudrez: ceux qui m'élisent ne sont pas ceux qui paient".

3°-Impôt foncier

Voilà une série de considérations intéressantes, mais sur lesquelles nous ne pouvons pas insister.

§ 1 - Productivité

L'Etat veut donc la productivité, mais au point de vue politique il ne tient pas à mécontenter. Par conséquent il voudrait un minimum de mécontentement. Que veut le contribuable? Il veut en premier lieu un taux supportable; il veut en second lieu une perception sans tracasserie, et en troisième lieu il veut la justice dans l'impôt, et pour lui la justice c'est surtout l'égalité. Il accepte d'être frappé, à condition que les autres soient également frappés.

§ 2 - Justice de l'impôt

C'est ainsi que nous arrivons à cette notion de la justice dans l'impôt. L'impôt ne doit pas seulement être productif (et nous aurons à étudier la productivité avec ses règles) mais l'impôt doit être juste et cette idée de justice dans l'impôt comprend en réalité deux

L'impôt doit être juste

Source : BIU Cujas

éléments: premier élément: l'impôt doit être juste en lui-même et, 2°- l'impôt doit servir à faire règner dans la société plus de justice, Il y a ces deux éléments, assez différents, tout en étant voisins.

Historique de l'idée de justice dans la fiscalité

La préoccupation de la justice dans l'impôt est généralement signalée comme étant une idée moderne, une idée récente, qui s'est fait jour notamment vers la fin du XIXème siècle. Cependant nous n'allons pas dire que jamais les gens qui ont établi les impôts ne se sont préoccupés de l'idée de justice. On en parlait moins, et puis surtout il est intervenu une conception différente de la justice. Nous allons présenter un très rapide historique sur cette idée de justice dans la fiscalité,

Depuis des siècles, les théoriciens se sont occupés de la fiscalité, et il ne faut pas croire qu'il n'y ait jamais eu une demande brutale pour demander de l'argent. Il y a toujours eu préoccupation de justice. Au XVIIIème siècle, des hommes dont il faut connaître le nom: Boisguilbert, deux livres: "Le détail de la France" (1696) et "La factum de la France (1707). Vauban, l'ingénieur des fortifications, le grand homme d'Etat, s'est occupé beaucoup de questions fiscales dans son "Projet de capitalisation" qui a paru en 1695 , et surtout dans "La dime royale" (1707). On y lit notamment: "Il est une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions de contribuer, à proportion de leur revenu et de leur industrie".

Boisguilbert et Vauban

Ici nous avons avec des idées modernes: universalité: "Il est une obligation naturelle aux sujets.." "de toute condition"..." égalité, ...de contribuer à proportion...", c'est l'idée de proportionnalité;"... de leur revenu et de leur industrie".

"Tout privilège qui tend à l'exemption est injuste et abusif et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du faible". Par conséquent Vauban avait une préoccupation de justice fiscale. Il s'attaque avec courage aux traitants. Il y avait en effet dans l'ancien régime, et c'est un point qu'il faut connaitre parce que c'est une question moderne, une question actuelle, la ferme des impôts, des gens s'engageaient à verser à l'Etat une somme déterminée, moyennant pour eux,le droit d'exiger des impôts suivant des tarifs déterminés des contribuables, et la différence entre ce qu'ils arrachaient aux contribuables et ce qu'ils versaient à l' Etat, c'était leur bénéfice.

Le système de la ferme ou des traitants

C'est un système qui pousse le traitant, le fermier à pressurer le contribuable. C'est un système qui est encore employé: la ferme de certains impôts est indispensable dans certaines petites communes. Par

Source : BIU Cujas

exemple il y a sur le marché à la volaille, aux boeufs, aux porcs, un droit de place sur les halles, sur les places publiques. Si on fait percevoir cet impôt par un employé communal; que diront les gens? Fiche-moi la paix! Après tout cela ne rentre pas dans ta bourse ! "Voler la commune, ce n'est pas voler". Un impôt local, dans les petites communes de 5.000 habitants, s'il est perçu par des gens de la localité, coûte plus qu'il ne rapporte. Alors on met à l'adjudication tel ou tel droit et il appartient au fermier de se faire payer par ceux qui occupent des places sur les divers marchés.

Sous l'ancien régime, il y avait des traitants, et 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'il ne valent".

Après cela, Louis XIV avait le droit de n'être pas très content de Vauban, cela 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.

L'Ecole des Physiocrates

Citons "La réforme de l'Etat au XVIIIème siècle, de M.Francois Piétri. Citons aussi "Forbonnet: "Recherches et considérations sur les finances de la France, 1695-1721". Puis cette grande école des Physiocrates, avec Dupont de Nemours, un livre d'une actualité très intéressante de Letrosne : "L'administration provinciale et la réforme de l'impôt". Mirabeau: "Théorie de l'impôt " (1760); Quesnay réclame la suppression des impôts de consommation et impôts directs, c'est une préoccupation de justice; ils sont, par leur nature même, incompatibles avec l'ordre social.

Par conséquent, on le voit, préoccupation de justice. Les économistes de tout temps se sont préoccupés de dégager les règles fondamentales qui doivent présider à la définition des impôts. Wagner a dégagé neuf règles et Sismondi quatre règles. Adam Smith quatre règles. Il ne faut pas attacher trop d'importance à ces énumérations. Nous allons cependant dire les quatre règles de Smith, dans son Livre: "La nature et les causes de la richesse des nations" (1776).

Les 4 règles d' Adam Smith

1°-Universalité

1°- L'universalité. Chaque citoyen doit contribuer aux charges publiques à raison de ses facultés.

Source : BIU Cujas

2°-Certitude

2°- La règle de certitude. La certitude de ce que chaque individu doit payer est une question de si grande importance, qu'une inégalité, même considérable, est, d'après l'expérience de toutes les nations, un mal moins grave qu'une incertitude même très faible. Par conséquent il faut savoir ce que l'on paie et lorsque l'on fait une affaire il faut en connaître à l'avance les charges fiscales.

La règle de la certitude se rattache à la règle de la stabilité, dont nous avons déjà parlé. Nos impôts sont instables. La non rétroactivité, est aussi la règle des vieux impôts. Lorsqu'on demandait au Baron Louis, au début de la Restauration, de changer le système d'impôt, il répondit: "On ne marche bien que dans de vieux souliers"; par conséquent, on paie plus facilement les impôts auxquels on est habitué".

3°-Commodité

3ème règle: la commodité. Toute contribution doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenables pour le contribuable. Taine, l'historien, a donné cette formule: "L'Etat,doit tondre son troupeau d'assujettis au moment où la laine est la plus abondante". Par exemple les impôts à la campagne, il ne faut pas les demander maintenant, parce qu'on n'aura rien vendu. On les demandera lorsqu'on aura vendu son blé. Le blé d'ailleurs sert beaucoup à payer les impôts.

4°-Economie

4ème règle : la règle de l'économie: chaque impôt doit être imaginé de manière qu'il ne sorte et qu'il ne rentre hors de la poche du peuple que le moins possible au-delà de ce qu'il fait entrer dans le trésor de l'Etat, c'est-à-dire, il faut que la perception d'un impôt soit la moins coûteuse possible. C'est pour cela que dans un grand nombre de villes on a supprimé l'octroi. Pratiquement à Paris on a supprimé beaucoup d'employés d'octroi, dans les gares; il faut soi-même aller faire la déclaration, parce que ces employés coûtaient plus qu'ils ne faisaient rentrer. Dans cette règle d'économie,on devrait compter les démarches,les déplacements,les attentes aux guichets,les investigations, les réclamations, les déclarations.A l'heure actuelle, pour un contribuable moyen, il faut bien qu'il compte une journée pour faire sa déclaration.

Voilà les quatre règles d'Adam Smith, mais voici une autre manière de poser la question: l'impôt est-il une fin? ou l'impôt est-il un moyen? Napoléon (cf. l'étude de M.Lacour-Gayet : Napoléon 1er et les finances) ne se préoccupait que de la fin. Mais est-ce que l'impôt doit être en même temps un moyen pour arriver à un but autre?

L'impôt est-il une fin ou un moyen

Source : BIU Cujas

Conceptions de l'école libérale : c'est une fin en soi

L'école libérale anglaise, celle que l'on appelle quelquefois l'école de Manchester et qui a triomphé à l'époque victorienne, c'est-à-dire de la jeunesse et de l'âge mûr de la reine Victoria (il y a une littérature, un style, des sentiments de l'époque victorienne; en Angleterre, il y a une politique de l'époque victorienne qui est incarnée notamment par Disraéli) cette école libérale avait pour slogan cette maxime : "Taxation pour le revenu seul", c'est-à-dire que l'impôt n'a qu'un seul objet, c'est d'apporter de l'argent dans les caisses de l'Etat.

Conception modernes .C'est un moyen de justice sociale

Qu'est-ce qui fait changer cette conception? D'abord l'évolution des idées politiques, l'avènement du socialisme: l'impôt affecte la distribution des richesses dans un pays, quand l'Etat lève un impôt il prend de l'argent à quelqu'un, et puis il le donne à d'autres sous forme de traitements, de pensions, de rémunérations, de services, de secours de chômage, de subventions, d'assistance. Par conséquent avec l'impôt on agit sur la distribution des richesses et c'est ainsi que nait la préoccupation de faire servir l'impôt à corriger la situation économique et à redresser les injustices sociales. Voilà la conception nouvelle de la justice de l'impôt.

Dès la fin du XIXème siècle en Allemagne, et un peu plus tard en Angleterre, on présente plutôt l'impôt non plus comme une fin, mais comme un moyen. Snowden écrivait en 1912 : l'Etat devrait acheter tout le sol du pays, puis le remettre, en indemnisant les propriétaires, pour faire face aux dépenses nouvelles. Il rachèterait les chemins de fer..c'est-à-dire il aurait tout, puis il redistribuerait.

Une telle conception est évidemment très loin de la conception victorienne, cependant il y a bien des libéraux qui considèrent que l'impôt peut servir à autre chose qu'à remplir les caisses de l'Etat, par exemple les impôts de protection; protection agricole, protection industrielle. Si l'impôt n'est pas une fin, c'est un moyen.

Difficulté de déterminer la notion de justice

Mais l'idée principale c'est d'essayer de faire servir l'impôt à redresser les injustices sociales. Ensuite nous avons l'idée que l'individu doit être frappé justement. Mais qu'est-ce que c'est que la justice? Lorsque le Christ disait à Pilate: "J'ai prêché la vérité", Pilate lui a répondu : "Qu'est-ce que la vérité?". Qu'est-ce que la justice? Nous ne sommes pas plus avancés lorsque nous avons dit que l'impôt doit être juste, puisque nous devons définir la justice, et la conception de la justice est quelque chose de très relatif.

Source : BIU Cujas

Par exemple en France on compte dans le revenu imposable d'un individu l'avantage qu'il a d'habiter sa maison, d'avoir devant lui un jardin et un parc, on est frappé pour un revenu que l'on ne touche pas, mais pour une jouissance. Pas en Angleterre. Alors qui est le plus juste: ce sont les Français? ou ce sont les Anglais?

En France la préoccupation de la justice nous a amenés à ceci: dans le revenu d'une profession que nous déclarons pour l'impôt, nous déduisons les charges de la profession. Même un avocat a des charges: il faut quelqu'un pour répondre à sa porte, il faut qu'il ait un cabinet convenable, qu'il soit abonné au téléphone, qu'il prenne un autobus, un taxi, sa voiture automobile pour aller au Palais; il y a des frais, ces frais sont déduits du revenu imposable. Pas en Angleterre. Alors qui est juste? Est-ce l'Angleterre? est-ce la France

Impôt personnel et impôt réel: historique

On voit combien tout cela est contestable. Qu'est-ce qu'une idée neuve ? C'est une vieille idée qui a été rajoutée par la génération précédente, alors elle redevient neuve; l'histoire tourne en spirale; on arrive à un moment aux mêmes solutions, par conséquent périodiquement on revient à des notions tout à fait semblables. Par exemple, avant le XV° siècle, réalité des impôts; on frappe la maison, on frappe le champ, on frappe le magasin, la boutique. Au XV° siècle, grande invention: les impôts juratoires: ce sont des impôts qui sont assis sur une déclaration du contribuable appuyée sous la foi du serment. Révolution française de 1789, grande invention: on retourne avant le XV° siècle, on retourne au système de la réalité de l'impôt et on abandonne cette personnalité de l'impôt qui était une des tares de la fiscalité à la veille de la Révolution. XX° siècle, grande innovation grand progrès démocratique: nous revenons au XV° siècle avec les impôts juratoires et les impôts personnels, à la veille de la Révolution (impôts Caillaux 1914-1917).

Par conséquent la justice est soumise à certaines règles qui sont la relativité, la variabilité, l'adaptation aux circonstances (Joseph Barthélemy: Les principes financiers de la Révolution).

§ 3 - Personnalité ou réalité de l'impôt

L'impôt, pour être juste, doit-il être personnel ou doit-il être réel? C'est une grande question à tous les points de vue, au point de vue doctrinal et au point de vue de l'examen: personnalité ou réalité de l'impôt.

Source : BIU Cujas

Il faut connaître ces dates: 1914, l'impôt global 1917 les impôts cédulaires et il faut connaître aussi le nom de Caillaux qui est rattaché à la personnalité et à la progression de l'impôt.

Définition de l'impôt réel

Qu'est-ce qu'un impôt personnel? Qu'est-ce qu'un impôt réel? 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.

Quand l'impôt est-il réel? Il est réel quand il frappe une chose sans se préoccuper 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, quelque chose considérée 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 frs.

Dans la notion de réalité de l'impôt, il n'y a pas de place pour la notion du patrimoine, le patrimoine étant un ensemble de biens dont l'unité est faite par le chef de ce patrimoine.

Définition de l'impôt personnel.

L'impôt est personnel quand on tient compte, pour frapper ce que nous appelons une chose ou une unité imposable, de la situation de l'individu qui doit payer. La Constituante de 1789 a été très profondément attachée à la réalité, si bien qu'on a pu dire: "La maîtresse réforme de la Révolution, c'est la réalité de l'impôt".

La Révolution française établit la réalité de l'impôt

Par exemple le 22 octobre 1790, on avait proposé à la Constituante l'établissement d'une contribution personnelle. "Que vous propose-t-on, s'écrie avec indignation Roederer? Que la Constituante établisse arbitrairement une contribution personnelle sur les différents contribuables. Mais les ordres ont été détruits!" Par conséquent nous ne nous occupons pas des personnes, ce sont les choses qui paieront.

La Constituante disait, dans une instruction extrêmement intéressante du 8 Janvier 1790: "Ce n'est pas la propriétaire, c'est le champ qui paie, c'est la propriété".

Les arbres de la personnalité dans l'Ancien Régime

D'où venait cet attachement à la réalité? Des abus de la personnalité de l'impôt sous l'ancien régime. Qu'est-ce que c'est que la capitation? C'est un impôt qui frappe les individus à raison de leur situation. Qu'est-ce que c'est que le vingtième? C'est l'impôt du vingtième du revenu; par conséquent c'est

Source : BIU Cujas

une taxe personnelle. Qu'est-ce que la taille? C'est l'impôt personnel sur le revenu.

La personnalité, à la fin de l'ancien régime, avait abouti à de tels excès que les hommes de la Révolution ont dit: "Non, c'est fini; la personnalité et la progressivité de l'impôt qui existent sont d' affreuses institutions monarchiques; dans les démocraties cela ne doit pas exister !". Maintenant, au contraire, la personnalité et la progressivité sont des institutions essentiellement démocratiques et républicaines.

Le système des "4 vieilles" a duré de la Révolution française à 1914.

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. Avec les "quatre vieilles", on ne s'occupait pas de l'individu. Vous avez un loyer de tant, vous payez tant; vous avez un champ, vous payez tant; vous avez un magasin de telle importance, vous payez tant, puis les portes et les fenêtres, vous les avez, nous pouvons les voir". Voilà le système que nous avons eu jusqu'à 1914.

L'objet de la personnalité est une préoccupation de justice

Quel est l'objet de la personnalité de l'impôt? L'objet de la personnalité c'est une préoccupation de justice. On veut atteindre non point la chose avec la préoccupation de productivité, on veut frapper la capacité contributive de l'individu: combien peut-il payer? Il est évident que connaître la capacité contributive d'un individu c'est assez difficile, mais enfin on la cherche. Par exemple on ne compte pas dans la capacité contributive la charge des enfants majeurs. Voilà un père dont le fils fait ses études de doctorat ou son service militaire; il est entendu officiellement aujourd'hui que cet enfant ne coûte rien au père. On a une fille, ou deux filles, trois, quatre filles qui restent à la maison à partir de 14 ans, elles ne coûtent plus rien au père. Vous installez un fils comme médecin, comme chirurgien, cela ne coûte plus rien, c' est fini.

Distinction du nécessaire et du superflu

Mais enfin il y a cette préoccupation dans la personnalité: frapper chacun suivant sa faculté de contribuer. Avec la personnalité nous pouvons appliquer à chaque individu la distinction du nécessaire et du superflu. Lorsque nous frappions indifféremment - c'étaient les principes de la Révolution - vous avez 10.000 frs de revenus, vous payez 100 frs; vous avez 20.000 frs vous payez 200 frs, parce que ce sont des tranches qui sont imposables. Nous ne nous préoccupons pas de savoir si cette tranche de 10.000 est seule ou si elle est accompagnée d'autres. C'est la réalité.

Source : BIU Cujas

Au contraire, avec le système de la personnalité qui est évidemment beaucoup plus juste, nous distinguons dans les ressources d'un individu ce qui lui est indispensable et alors nous ne touchons pas ce qui est nécessaire, nous frappons légèrement ce qui est utile, nous frappons un peu plus ce qui est confortable, nous frappons encore davantage ce qui est agréable, puis nous arrivons au superflu que nous écrasons. 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 ou d'Italie, que des bourgeois stupides présentent comme un idéal, il y a un fonctionnaire de M.Hitler qui 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 impôt,en charges sociales, en salaires". Par conséquent c'est la personnalité, c'est l'individu que l'on frappe.

Théorie de l'égalité de sacrifice

Donc, à la base de la personnalité, distinction du nécessaire et du superflu. Théorie de l'égalité de sacrifice: Si j'ai 10.000 francs et que je vous donne 1.000 francs, c'est dur. Mais si vous avez un million de revenus et que vous donniez mille 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.

La personnalité de l'impôt permet de tenir compte de la situation de famille

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 49 centimes et des millimes. Par conséquent pour un franc de loyer vous devez 10 sous, et nous ne parlons pas de la taxe d'habitation, et de la surface 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.

Il est vrai qu'on peut répondre à cette objection qu'on peut corriger les quatre vieilles suivant un programme que j'ai lancé. On peut dire: un homme seul a droit à une déduction de 2.000 frs, un homme marié a droit à une déduction de 2.000frs, puis 1000frs par enfant. C'est facile. Les Belges l'ont

Source : BIU Cujas

fait. Mais enfin dans le système de la contribution mobilière tel qu'il a fonctionné pendant tout le XIXème siècle, et tel qu'il fonctionne actuellement, on ne tient pas compte des charges de famille.

Institutions fiscales permettant de réaliser la personnalité: 1°-Déduction du minimum vital

Quelles sont donc les institutions fiscales qui permettent la personnalité de l'impôt?

1°- La déduction du minimum vital. Il y a un minimum de ressources qui est nécessaire à l'individu pour ne pas mourir de faim. Ce minimum vital, nous ne pouvons le connaître qu'avec le système de la personnalité. Si nous frappons les choses, comment pouvons-nous déduire le minimum vital?

Cette déduction, nous la trouvons notamment dans l'impôt global et progressif sur le revenu: déduction du minimum vital 10.000 frs, les premiers 10.000 frs ne sont pas frappés. Impôt sur les salaires également: les premiers 10.000 frs ne sont pas frappés.

2°- Déductions pour charges de famille

2°- Déduction pour charges de famille. Par exemple à l'impôt général et progressif sur le revenu, on déduit pour l'homme marié 5.000 frs. Voilà 15.000 frs pour un homme marié qui ne paieront pas. En outre déduction pour les enfants à charge, c'est-à-dire pour les enfants mineurs: 5.000 frs pour chacun des deux premiers. Donc un père de famille avec 2 enfants, qui n'aurait que 25.000 frs de revenu ne paierait rien, et s'il a plus de 25.000 frs, il ne paiera que pour ce qui dépasse ces 25.000 frs, 10.000 frs pour le 3ème, donc s'il y a 3 enfants c'est 35.000 frs; 15.000 pour le 4ème... Par conséquent nous devons être à 50.000 frs. Par conséquent un père de famille qui a 4 enfants mineurs et 50.000 frs de revenue ne paie rien, et s'il a davantage il ne paiera qu'à partir de 50 000 frs. Et nous avons dit 15.000 frs par enfant à partir du 4ème.

Un des vices capitaux du projet de M.Léon Blum ce projet qui a entraîné sa chute devant le Sénat, c'est qu'il entendait supprimer ou réduire ces déductions pour charges de famille. Tout de même, dans l'état démographique de la France ce n'est pas le moment de décourager la famille. Il y a une dépopulation extrêmement angoissante. Puis il y a le recul devant le mariage, qui s'explique par les difficultés de la vie, les responsabilités qu'on se refuse à assumer, et qui est une chose grave aussi.

Surcharge pour non famille

En outre, de cette déduction pour charges de famille, il y a les surcharges pour non-famille, c'est-à-dire qu'un célibataire ayant dépassé l'âge où il devrait normalement se marier est frappé d'une surcharge: 30 % pour le contribuable âgé de plus de 30 ans, célibataire, veuf ou divorcé sans enfant à sa charge, et 15 % pour le contribuable âgé de plus de 30 ans, marié depuis plus de deux ans et qui n'a pas d'enfant.

C'est à ce sujet qu'il y a eu dans la jurisprudence un arrêt du Conseil d'Etat, qui a été publié dans le Dalloz hebdomadaire: les gens qui n'ont pas d'enfant, ce n'est pas toujours leur faute. Ils sont tout de même frappés. Mais il y avait une situation dramatique: un mauvais ménage qui avait eu quatre enfants morts-nés le Conseil d'Etat dit: "Vous n'avez pas d'enfant, payez la surcharge!".

3°-Progression

3°- Progression, nous indiquerons tout à l'heure ce qu'est la progression.

4°-Déclaration

4°- La déclaration: c'est vous qui déclarez. C'est quelque chose de personnel. Tandis qu'il y a une maison, on frappe la maison. L'impôt sur les successions est à moitié personnel, puisque: 1°-Il y a progression sur la part de chacun; 2°- chacun est frappé d'après sa situation de parenté avec le défunt (c'est personnel); 3°- on tient compte, dans une mesure insignifiante, de la situation de famille du défunt: a-t-il laissé des enfants en ligne directe? et dans une mesure insignifiante de la situation de famille de l'héritier: si l'héritier a eu trois enfants, on lui déduit une somme de 2.000 frs. Si vous devez 1 million d'impôts pour une tante qui vous a laissé une propriété de 2 millions, on vous déduira 2.000 frs. Cela vous encouragera à avoir quelques enfants !

La personnalité est donc nécessaire à tout un ensemble d'institutions de justice fiscale, par conséquent nous sommes pour les impôts personnels.

Est-ce que cette institution va sans inconvénients? Non; il n'y a pas d'institution, pas de décision qui aille sans inconvénients, La politique est l'art de choisir entre un mal grand et un mal moins grand, de choisir entre deux maux.

Inconvénient de la personnalité: lutte entre le fisc et le contribuable....

Quels sont les inconvénients? C'est l'institution de la lutte permanente entre le fisc et le contribuable. Du temps des quatre vieilles, on recevait sa feuille, puis on payait, c'était fini; tandis que maintenant, vous faites cette déclaration d'abord, qu'il faut faire, puis la contestation de la déclaration par le contrôleur, puis il y a la dénonciation des tiers: un individu qui paie un revenu quelconque à un individu quelconque doit dénoncer l'individu. La société qui paie un avocat, qui paie un notaire, qui paie un journaliste, écrit aussitôt au contrôleur: "Attention ! attention! Je vais donner 100 frs, je vais donner 125 frs". Alors le contrôleur fait votre petit compte. Vous dites: "Et mes taxis? On m'a donné 100 frs, mais j'ai payé 10 frs 95 de taxi ! "Alors lutte avec le contrôleur. C'est pourquoi M.Thiers disait: "L'impôt personnel, c'est un impôt de guerre civile".

Multiplication des fraudes

Il a d'autre part l'inconvénient de faciliter

Source : BIU Cujas

fraudes. On ne parlait pas de fraude autrefois. Il y avait fraude à l'octroi, 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 échapper au contrôle. Alors on nous raconte des bobards, que les Anglais sont vertueux, tandis que les Français sont menteurs. Ce n'est pas vrai: quand l'impôt sur le revenu est 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.

Les signes extérieurs servent non plus de base d'imposition mais de procédé de contrôle.

De sorte que de temps en temps nous avons un retour aux réalités, avec les signes extérieurs, et que maintenant on vous demande dans votre déclaration d'indiquer les signes extérieurs. Pourquoi faut-il mettre combien on paie de loyer, si on a une automobile, si on en a deux ou trois, et la marque, et la date, et pourquoi faut-il mettre si on a un aéronef ?

Seulement ces signes extérieurs, dans le système actuel, ne servent qu'à contrôler la déclaration. Si vous avez une automobile à Paris, avec chauffeur, on sait ce que ça coûte couramment; puis si on a 30.000 frs de loyer, on n'a tout de même pas le droit de déclarer 30.000 frs de revenu. Le signe extérieur sert à contrôler. Tandis que dans le système indiciaire, dans le système des signes, dans le système réel, qui a existé depuis la Révolution jusqu'à 1917, le signe extérieur servait à imposer. Vous avez un loyer de tant vous devez tant. Vous avez une automobile, vous devez tant. Avec ce régime, suivant une expression très courante, on arrive à dresser le cadastre des fortunes, c'est-à-dire qu'on sait le revenu de chacun. Alors la tentation, c'est de dire: "Vous avez 3, 4, 5 millions, donnez en deux, donnez en trois", Ce n'est encore qu'une tendance.

Proportionnalité ou progressivité de l'impôt

§ 4 - Proportionnalité ou progressivité

Pour être juste, l'impôt doit-il être proportionnel ou progressif? Ici encore une étude schématique. Définition: l'impôt est proportionnel quand il frappe au même taux unitaire, unique, invariable, tous les chiffres auxquels il s'applique. L'impôt est au contraire progressif quand le taux de l'impôt croît avec la grandeur du chiffre.

Considérons un bien, une unité, une tranche de revenu, une valeur imposable quelconque. Avec la proportion, la valeur imposable paie toujours la même valeur, soit qu'elle soit seule, soit au contraire qu'elle se trouve à côté d'autres valeurs, d'autres

Source : BIU Cujas

biens, d'autres tranches, d'autres unités dans les mêmes mains. C'est ici que la progression s'oppose, par conséquent à la personnalité.

Si pour un hectare, je paie 5 frs, je paierai 500 frs pour 100 hectares, 5.000 francs pour 1.000 hectares, etc. Si je paie 5 frs pour 1.000 frs de revenu, je paierai 25 frs pour 5.000 frs. Voilà la proportion. C'est la proportion mathématique.

Théorie de l'utilité finale (Cf.théorie de l'égalité de sacrifice)

Mais voici qu'intervient la conception de l'utilité finale, c'est-à-dire de l'utilité des fortes sommes, qui arrive à la fin du revenu. J'ai besoin des premiers 10.000 frs, les seconds 10.000 frs me sont utiles; les 3ème confortables, etc..Les superflus paieront plus que les avantageux les avantageux plus que les confortables, les confortables plus que les utiles, les utiles plus que le nécessaire, ou même le nécessaire ne paiera rien. Nous avons progressivité des taux: mes premiers 10.000 francs paieront 1, les seconds 10.000 paieront 2, les 3ème paieront 3, etc..

La justification de cette progression, c'est cette théorie de l'utilité finale qui revient toujours. Ce sont des manières diverses d'indiquer la même idée: l'utilité pour un individu d'une marchandise, d'une propriété, d'une terre, d'une somme d'argent, diminue en proportion de sa quantité, puisque son objet répond à un besoin de moins en moins important, de moins en moins vif. Ainsi les tranches les plus élevées d'un gros revenu répondent à des dépenses de plus en plus accessoires, par conséquent doivent être frappées plus lourdement. C'est à ce moment qu'on arrive à l'écurie de courses ou à l'achat de timbres rares. A ce moment on peut frapper.

Technique de la progression. Ecrivons 6 petits carrés dont chacun représentera un hectare, une unité imposable, une tranchede revenu. Le 1er paiera 1 % si je n'ai que cet un tout seul mais si j'en ai 2, le second paiera un peu plus, mettons 2, le 3ème paiera 3, le 4ème 4 %, le 5ème 5 %, le 6ème paiera 6 %.

Voilà qui est bien schématique, car nous avons le système de la progression par tranches et le système de la progression par masse. Il s'agit de savoir si on considère chaque tranche d'un revenu d'une somme d'ensemble imposable dans les mains d'un individu comme soumise à un régime spécial. Les tranches sont autonomistes, elles veulent leur régime particulier, leur régime propre. Ou bien progression par massa: ici nous comptons la masse entière de la somme, le taux le plus élevé

Source : BIU Cujas

Progression par tranches

Le 1er carré paie 1
Le 2ème 2
le 3ème 3
le 4ème 4
le 5ème 5
le 6ème 6. Qu'est-ce que je dois ?
1 plus 2, plus 3, plus 4, plus 5, plus 6, je dois 21.

Progression par masses

Recommençons le système :
le premier carré paie 1 fr
le deuxième 2
le troisième 3
le quatrième 4
le cinquième 5
le sixième 6. Progression par masse.
J'applique à la masse le taux le plus élevé: 6 fois 6 = 36.

Dans nos impôts, impôts sur les successions, l'impôt sur le revenu, c'est la progression par tranche ce n'est pas la progression par masse.

Les plafonds

Régime des plafonds, ou du point mort, de l'arrêt mais on dit maintenant: les plafonds. On a crevé le plafond (Mots très importants: les mots ont une importance extraordinaire). Il faut que la progression s'arrête, autrement elle devient confiscation.

La première tranche paiera 2...J'arrive à devoir plus que je ne touche,l'Etat me prend tout et en outre 50 %. Par conséquent, il faut que la progression s'arrête, autrement elle devient confiscation.

Et sans doute on pourrait dire: "Aux riches, il n'y a qu'à tout leur prendre". C'est si simple. Jehovah a déjà fait cela : il a renvoyé les riches complètement dénués. Seulement si on prend tout cette année, qu'est-ce qu'il y aura l'année prochaine? Il n'y aura rien, et cependant il faut que l'Etat vive. Alors il ne faut pas arrêter la production, la richesse, l'accroissement des revenus, etc..

L'argument ne vaut rien au point de vue électoral même chez les conservateurs: nous allons toujours commencer par manger ceux-là, puis nous verrons après: C'est cela l'électoralisme:Il faut donc s'arrêter à un moment, raisonnablement, quand on ne sollicite pas des suffrages. D'où les plafonds.

Ce régime aboutit à une proportionnalité au-delà d'un certain chiffre

Les plafonds sont injustes, parce que lorsque vous arrivez à une certaine somme, il n'y a plus progression, il y a proportionnalité. Par exemple en matière d'impôt sur les successions, vous arrivez en somme très vite au plafond de 50 %: de 250.000 à 500.000 frs, au-delà du 4ème degré, vous payez 50 %.

Source : BIU Cujas

Or on ne peut pas dire qu'aujourd'hui une succession de 500.000 frs papier, de 500.000 frs à 8 centimes soit quelque chose de considérable. Par conséquent les grosses successions paient proportionnellement moins que les petites, puisque le plafond est atteint.

Ce sont les classes moyennes qui sont sacrifiées

Il résulte de cette constatation que toute notre législation, toute notre politique tend à épargner la masse d'en bas et la masse d'en haut. Les riches, les gros, ceux qui disent que peu importe le système social ils se tireront toujours, ceux qui ont des sommes considérables, échappent. Les millardaires sont assez indifférents à la déduction de 10 % sur les coupons. Ce sont les classes moyennes qui sont écrasées. Le système du plafond est juste en lui-même, mais injuste par le fait qu'il frappe sur les moyens et épargne les grands.

Quels sont les plafonds que nous avons? Notamment en matière d'impôt sur les successions nous avons trois plafonds: entre parents au-delà du 4ème degré, cousins germains,

Plafond des impôts sur les successions

de 1 à 5.000 frs	32 %
de 5 à 10.000	36 %
de 50.000 à 100.000	40 %
de 100.000 à 200.000	44 %
de 250.000 à 500.000	48 %

au-delà de 500.000 jusqu'à 1 million: 50 %, de 1 à 5 millions 54 %, puis 60, 64, 68, 72, 75, 80 %. Mais y a-t-il des successions qui paient 80 % Non. il n'y a pas de successions qui sur l'ensemble paient 80 % de l'actif de la succession, parce qu'là y a des plafonds, On commence d'établir ce que devrait le contribuable si on appliquait cette progression par tranche mais on lui applique le plafond, c'est-à-dire qu'au delà du 4ème degré il ne paiera jamais que 50 %; c'est le maximum.

Vous héritez d'une propriété de famille, à laquelle vous tenez. On vous l'estime. Elle vaut 2 millions. Il faut tout de même que dans les six mois vous trouviez 1 million bien comptant pour le porter chez le percepteur.

Il y a autre chose, c'est que la succession est appréciée au jour de la succession. Par exemple prenons unevaleur qui a valu 28.000 frs; du jour au lendemain elle est tombée à 8.000 frs et elle ne vaut plus actuellement que 1.500 frs. Mais votre père a eu l'imprudence de mourir au jour où elle était à 8.000 frs. Au bout de six mois, quand vous payez, elle vaut 1.500 frs. Vous paierez sur 28.000 frs l'action. De sorte que

Source : BIU Cujas

s'il y a une telle variation, la seule chose à faire c'est de renoncer à la succession.

Plafond de l'impôt sur le revenu

En ligne directe, Entre époux 25 %; en ligne collatérale 40 %, entre personnes non parentes 50 %.

Quant à l'impôt global et progressif sur le revenu, il y a un plafond de 30 %. L'impôt global est en effet assis sur un revenu qui varie et quand on arrive à un revenu taxable supérieur à 1.300.000 frs, 40 %, par conséquent au-delà de 1.300.000 frs vous devez 40 %. Mais on vous établit votre feuille d'impôt, vous ne devez jamais que 30 % de l'ensemble du revenu.

Les petits sont épargnés, les gros échappent, les moyens sont frappés. Depuis plusieurs années cette lutte contre les classes moyennes, consciente ou inconsciente, se poursuit d'une façon constante.

La dégression

La progression avec plafond peut être remplacée par la dégression. La dégression est une progression qui se distingue seulement par la technique. L'essentiel du système dégressif c'est qu'il y a un tarif unique. Nous disons, par exemple, le tarif est de 14 %. Ce taux n'est pas choisi au hasard, c'est le taux ordinaire des impôts cédulaires sur les revenus.

Déductions à la base

Il y a donc un taux unique, 14 % par exemple et ce taux ne s'applique aux biens qu'à partir d'un certain chiffre. Il y a à la base des déductions, c'est-à-dire des tranches de revenus qui sont complètement exemptées, et même après les tranches de revenus complètement exemptées on peut dire qu'il y aura encore des tranches qui ne seront pas comptées pour leur totalité. Par exemple, nous disons: le premier revenu de 10.000 frs ne paiera rien, et la tranche de revenu entre 10.000 et 20.000 frs ne sera comptée que pour moitié, c'est-à-dire que s'il y a 11.000 frs, il n'y aura que 5.000 frs qui paieront l'impôt de 14 %. S'il y a 19.000 frs, il y aura 4.500 Frs qui paieront les 14 % etc.

Ce système est celui notamment de la taxe mobilière à Paris. Il y a un taux, mais il y a une déduction à la base; 800 frs, plus 800 frs par personne à charge, puis il y a une taxe d'habitation qui ne porte également que sur le loyer taxable et il y a une surtaxe d'habitation qui ne s'applique qu'à partir de 6.000 frs. Là encore il y a une déduction de 1.000 frs par personne à charge. En somme cela équivaut à une progression avec un plafond très bas.

Application de la progression dans le système français actuel

Nous allons aborder ici maintenant une étude un peu aride; nous allons étudier les applications de la progression dans le système fiscal français actuel.

Source : BIU Cujas

Le nom de Caillaux. 1900. Loi sur la contributio mobilière à Paris. Tout cela c'est un principe. Puis les principes se développent. On met un taux de 4 % au maximum, puis cela devient un impôt de 30 % pour l'impôt sur le revenu. Nous établissons quatre grands impôts cédulaires et nous disons: un tarif à plein et la proportionnalité pour ces impôts cédulaires sur des revenus considérés à part, dans des cédules.Puis on paie au premier étage de chez le percepteur. Puis tous ces revenus globaux totalisés arrivent au second étage de l'impôt général et progressif, qui est un impôt de superposition. Alors, si nous appliquions la progressivité?

Mais maintenant nous avons établi des déductions et le minimum vital, et les déductions pour charges de famille, et la dégression, dans tous ces impôts. Alors chaque année il faut faire attention et chaque mois il faut voir s'il n'y a pas quelque chose de nouveau en matière fiscale. L'année dernière c'était 12,cette année c'est 14. Pour la contribution mobilière il y a eu une loi en 1900, puis il y a eu une quantité de loi qui ont modifié. Cette loi de 1900 est intéressante, parce qu'elle est la première application sérieuse de la progression par dégression, si on ose ainsi parler

A)Loi de 1900 sur la contribution mobilière

Déduction des charges

On prend le loyer sans les charges. Il y a une déduction qui est courante: quelqu'un paie 30.000 frs de loyer, cela fait beaucoup précisément pour la contribution mobilière, pour le propriétaire qui paiera l'impôt foncier sur la propriété bâtie. Alors il y a un loyer de 30.000 frs, nous mettrons un loyer de 24.000 frs, puis 2.000 de chauffage, 500 frs de tapis dans l'escalier, 1.000 frs pour l'ascenseur, 500 frs pour le garage, etc. pour un loyer de 22.000 frs on marquera 18.000 frs, puis le reste ce sont les charges. Par conséquent, c'est le loyer correspondant à l'habitation brute, pour ainsi dire.

Déductions:minimum d'habitation et personnes à charge

De ce loyer, nous commençons de déduire aujourd'hui 800 frs qui ne paieront rien. C'est le minimum d'habitation. Plus 800 frs par personne à charge, c'est-à-dire 800 frs en plus si on est marié, puis si on a des enfants mineurs, ou des ascendants âgés et infirmes, ou même des enfants majeurs s'ils sont infirmes.

C'est un impôt de répartition

Sur ce loyer ainsi établi, on applique une certaine proportion, un certain chiffre. Comment est établi ce chiffre? A Paris et dans les communes, la contribution mobilière, qui est ainsi assise sur le loyer, (elle n'est pas assise sur un fauteuil; il est trop courant de dire : "La contribution mobilière est assise sur les meubles". Non, elle est assise sur le loyer d'habitation), c'est un impôt de répartition.

Source : BIU Cujas

Cela veut dire que telle commune doit une somme déterminée: 30 millions,. La répartition se fait de la façon suivante: le Parlement demande une somme globale à un impôt et la loi répartit le produit demandé à cet impôt entre les divers départements. A l'intérieur du département, le conseil général repartit entre les arrondissements; à l'intérieur des arrondissements le conseil d'arrondissement répartit entre les communes; à l'intérieur des communes les répartiteurs répartissent la somme entre les particuliers.

Par conséquent, il y a une cascade et on voit tout de suite l'inconvénient, c'est que s'il y a une erreur au sommet, elle s'aggrave à mesure qu'on descend. De sorte que les impôts de répartition sont extrêmement inégaux.

Alors problème: comment se fait-il que sans qu'on change le taux de la contribution mobilière, la charge de chaque habitant de Paris devienne cependant plus grande? Cela vient de ce qu'à Paris il y a une quantité d'appartements vacants. Les appartements vacants ne payant pas, la charge globale se répartit entre un nombre plus petit d'habitants, de sorte que la charge de chacun devient plus lourde.

Taux de l'impot

Comment est répartie la contribution mobilière? On dit: La ville de Paris doit tant, mettons 30.millions, et il y a tant de locataires. La valeur des loyers vaut tant; par conséquent nous savons ce que chacun va payer par rapport à son loyer, il doit payer 0 fr 497, c'est-à-dire tout près de 50 centimes.

Taxe et surtaxe d'habitation

Mais ce n'est pas tout; il y a une taxe d'habitation de 3 % qui s'ajoute, puis il y a une surtaxe d'habitation de 3 % au-delà de 6.000 frs.

Nous trouvons encore la dégression, par conséquent les loyers au-dessous de 800 frs ne paient pas l'imposition mobilière et la taxe d'habitation, et les loyers au-dessous de 6.000 frs ne paient pas la surtaxe d'habitation. Avec cela un loyer d'habitation de 24.000 frs doit payer environ 13.000 frs, mais un loyer un peu plus faible de 18.000 paiera proportionnellement moins, parce qu'il ne paie la surtaxe qu'à partir de 6.000 frs.

B) Lois de 1900 1901 sur les successions

Voilà donc une première application de la dégression; en voici une seconde: 1900-1901, refonte de la loi des successions, avec un barême progressif extrêmement lourd; double progression, d'après l'éloignement de la parenté du défunt par rapport à celui qui succède et, d'autre part, progression d'après l'importance de la part attribuée à chacun.

Il faut souligner ce mot "part", parce qu'il y a

Source : BIU Cujas

eu dans les successions et théoriquement il existe un impôt sur la masse. Naturellement ce barême s'est singulièrement accru depuis 1901. Voilà, par exemple, en ligne directe, descendants au premier degré, avec un enfant vivant représenté:

jusqu'à 5.000 frs 1,fr 50 %
de 5.000 à 10.000 2 frs
de 10.000 à 50.000 frs 4,50 , cela devient important; on hérite de son père et on doit pour 50.000 frs, 4,50 %.
de 50.000 à 100.000 8 %
entre 150.000 et 250.000 11 % ; on voit l'importance de ce chiffre. De 250.000 à 500.000,15 % et nous arrivons au-delà de 150 millions, évidemment c'est exceptionnel, 60 %. Ce qui est intéressant ce sont ces taux: 250.000, 15; de 2 millions à 5 millions, 30. Mais rappelez-vous le principe de l'autonomie de la tranche.

Entre non parents, entre 1 et 5.000 frs, 32. Par conséquent, si vous avez une tante dite à la mode de Bretagne, fille de cousin germain, au-delà du 4ème degré 32. Vous êtes content de votre domestique, en mourant vous lui léguez une petite somme: 10.000 frs, cela vaudra 32 %, qu'il faudra qu'il paie. Si vous lui léguez 1.000 frs, il devra payer 320 frs. On arrive à 80 %, mais avec plafond.

Donc progression importante à partir de 1901, mais aggravée jusqu'à aujourd'hui.

C)Patente des grands magasins (1905)

3°- La patente des grands magasins: 1905.

D)Impôt général sur le revenu (1914)

4°- Arrivons en 1914, et c'est le triomphe: la loi organique de l'impôt général et progressif sur le revenu global. Ici toutes sortes de variations; il y a eu plus de 20 lois depuis 1914 sur la progression et le taux de l'impôt général et progressif sur le revenu global. Il ne faut pas par conséquent essayer de retenir les bârêmes, ou de connaître l'histoire de cet impôt, mais il a une progression assez curieuse, avec des taux différents par tranche, et dans chaque tranche un accroissement du taux par tranche de 1.000 frs.

Notion du revenu taxable

Revenu taxable: c'est celui qui vient après la déduction du minimum vital: 10.000 frs, avec la déduction de l'homme marié 5.000 frs, après la déduction des charges de famille qui ont été indiquées: 5.000 pour chacun des deux premiers enfants, 10.000 frs pour le 3ème, 15.000 pour chaque enfant à partir du 4ème enfant.

Revenu taxable ne dépassant pas 10.000 frs: 1 % Par conséquent le revenu taxable peut être de 50.000 à 60.000 frs pour un père de famille nombreuse.

Revenu taxable supérieur à 10.000 frs, mais ne dépassant pas 70.000 frs; par conséquent nous avons une

Source : BIU Cujas

tranche de 10.000 à 70.000: 1 à 4 %, c'est-à-dire que nous partons à 1 et nous pouvons arriver à 4 par progression de 5 centimes par 1.000 frs.

Nous arrivons ainsi au maximum : revenu taxable supérieur à 920.000 frs, mais ne dépassant pas 1.320.000 frs: 36 à 40 %, avec progression de 1 centième par 1.000 frs. Par conséquent à l'intérieur de chaque tranche on part d'un minimum et on augmente le taux de 1 centième par 1.000 frs. Ici 36, 40 % et au-delà de 1.320.000 frs, cela c'est les gros, ils vont profiter de la proportionnalité, ils ne paieront que 40 % sur ces tranches, quelles qu'elles soient. Mais plafond de 30 %, c'est-à-dire qu'on ne paiera jamais plus de 30 % de l'ensemble de son revenu.

On ne dit pas que cesoit très clair. Personne ne peut compter ce qu'il doit sur son revenu, ou bien on se casse la tête. On déclare son revenu, puis on paie ce que réclame le contrôleur. Il y a des spécialistes, évidemment, puis il y a surtout des barêmes.

Par exemple: 1.000 frs de revenu taxable 10 frs
2.000 frs 20 frs
3.000 frs 40 frs
10.000 frs 100 frs
18.000 frs 302 frs
34.000 frs 898 frs
Ce qui est intéressant c'est 50.000 frs 1.800 frs
67.000 " 5.095 "
100.000 " 8.040 frs

Voilà l'ordre de grandeur: Ce qui est lourd, c'est le cédulaire que l'on paie auparavant. D'ailleurs ces taux sont augmentés toujours du 8 % Daladier. Ce qui est lourd, c'est l'impôt cédulaire que l'on paie à 14 %, plus l'impôt Daladier 8 %.

On dit qu'en Angleterre c'est plus lourd. Oui, seulement, c'est un impôt sur l'ensemble des revenus.

E)Taxes sur les ventes d'immeubles

Voilà la loi organique de l'impôt général et progressif sur le revenu. Puis nous trouvons une progression dans les taxes d'enregistrement, notamment pour les ventes d'immeubles. Pour une vente d'immeuble ordinaire 13,50 %, mais sur la partie du prix qui excède 300.000 frs : 1,25 en plus, et si l'immeuble vaut plus de 500.000 frs, la surtaxe est de 2,50 %.Par conséquent, un immeuble de 100.000 frs....13,50
" " 400.000 frs....15,75
" " 500.000 frs....16.

Ce n'est pas tout: si l'immeuble n'a pas été l'objet d'une mutation depuis 1927, il y a la taxe à la première mutation, qui est à l'heure actuelle de 3 %. M.Poincaré avait fait établir cette taxe à la première mutation au taux de 7 %, ce qui arrêtait complè-

Source : BIU Cujas

tement le marché des immeubles. On l'a réduite à 3 %.

Critique de la progression dans ce domaine

Cette progression est extrêmement fâcheuse. 1°- Pourquoi cette progression s'attache-t-elle à une vente d'immeuble et non pas à une vente de portefeuille C'est certainement parce que dans les tendances politiques actuelles, il faut toujours chercher par là - on en veut à la propriété immobilière: la propriété immobilière est mal vue; ces gens qui s'attachent à une maison de famille sont des réactionnaires, ils tiennent à la maison de leur père, de leur grand-père... Non, non, il faut que tout cela circule.

2°- Pourquoi un immeuble de 600.000 frs paie-t-il plus cher que deux immeubles de 300.000 frs ?Qui le dira? Voilà par exemple, deux grands propriétaires de maisons à Paris. Il y en a un qui a une maison qui a 20 mètres de façade, s'il la vend, il faut qu'il paie la surtaxe; et en voici un autre qui a deux immeubles de 10 mètres de façade; il les vend séparément: pas de surtaxe. Pourquoi ? c'est impossible à expliquer.

Aussi ce domaine est-il le domaine par excellence de l'évasion fiscale. Vous voulez acheter 500 hectares à la fois? Mais quelle folie! Achetez d'abord la maison, comme cela vous payez les 13,50 %; puis vous achetez le parc tout entour, puis vous achetez les 50 hectares, puis les 100 et vous ne payez comme cela que 13,50 au lieu d'arriver à payer 16 frs. C'est courant: chaque fois qu'on veut acheter on divise. C'est le système de l'évasion fiscale.

L'évasion fiscale

Nous aurons à examiner les manières d'échapper à l'impôt . Il y en a deux: la manière illégale, c'est la fraude, et la manière légale, c'est l'évasion fiscale . Vous ne voulez pas payer l'impôt sur le revenu, vous avez 80 ans; vous mettez tous vos billets dans un coffre-fort, puis vous prenez ce dont vous avez besoin: c'est l'évasion fiscale.

Le pays par excellence de l'évasion, c'est l'Angleterre et notamment Sir John Simon, a déclaré dans son discours du budget et dans son allocution radiodiffusée qu'il avait l'intention de poursuivre ces évasions fiscales, et notamment le système des sociétés d'un seul homme. Il vient de mourir un richissime anglais; sa succession doit 100 millions de francs d'impôts mais ces 100 millions ne représentent pas la totalité de ce qu'il aurait dû, parce qu'il avait constitué une société avec ses enfants; la société ne meurt pas, par conséquent les enfants continuent la société qui existait du temps de leur père: c'est l'évasion.

On a d'autre part introduit la dégression,

Source : BIU Cujas

F) Impôts cédulaires : exemptions à la base déductions et abattements

c'est-à-dire une forme de progression dans les impôts cédulaires, à la faveur d'exemption à la base, de déductions et d'abattements. Voici le tableau de ces dégressions :

Bénéfices industriels et commerciaux

Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux. Ceci n'a pas besoin de définition: bénéfices de l'industrie et du commerce. Mais évidemment si nous avions à faire 200 leçons, au lieu d'en faire 30 ou 40, nous chercherions quel est le revenu imposable aux bénéfices industriels et commerciaux et nous trouverions 200 arrêts du Conseil d'Etat; les questions sont infinies. Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, le taux est de 14 %, mais si le bénéfice ne dépasse pas 10.000 frs, l'impôt est réduit à 7 % et s'il ne dépasse pas 5.000 frs, l'impôt est réduit à 3,50 %. Par conséquent il y a une véritable progression qui est la suivante: 3,50 jusqu'à 5.000 frs
7 % de 0 à 10.000 frs
et 14 % pour le reste. C'est le plafond . Progression inverse et plafond bas.

Nous avons ici, à cet impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, outre ces abattements à la base, des réductions pour charges de famille: 10 % pour le premier enfant, 10 % pour le second, 30 % pour chaque enfant à partir du 3ème, mais avec un plafond en ce sens que chaque enfant ne peut pas amener une réduction de plus de 933 frs.

Bénéfices agricoles

Impôt sur les bénéfices agricoles: 14 % ; exemption totale 2.500 frs; entre 2.500 et 5.000 moitié. Réduction pour charges de famille; les mêmes que pour les bénéfices industriels et commerciaux.

Traitements, pensions et rentes viagères: taux réduit de moitié (discrimination)

Traitements, pensions et rentes viagères, ce sont les titres des cédules: 7 %. Ici on voit apparaître un principe duquel nous aurons à faire une étude sérieuse; nous voyons apparaître ici, alors que nous avons trouvé tous les autres impôts à 14 %, un à 7. Donc tous les revenus ne sont pas taxés au même taux au cédulaire. Nous distinguons entre les revenus pour frapper plus ou moins fortement; nous discriminons, puisque cela s'appelle la discrimination, nous distinguons les revenus d'après leur source, afin de frapper plus lourdement les revenus paresseux que les revenus travailleurs, afin de frapper plus légèrement les revenus provenant du travail que les revenus provenant du capital.

Mais ici ce que nous n'avons pas trouvé dans les revenus précédents: une exemption à la base : 10.000 frs, plus une déduction de frais: 10 % plus un abattement entre 10 et 20.000 frs de revenu taxable,

Source : BIU Cujas

c'est-à-dire: les premiers 10.000 frs totalement exemptés, moitié seulement de l'impôt au-delà de ces premiers 10.000 frs; 3,50; d'autre part, réduction plus importante pour les charges de famille si le revenu n'excède pas 20.000 frs, nous avons 20 % de réduction pour le premier enfant, 20 % pour le second, 60 % pour le 3ème et les suivants.

Voilà les petits revenus qui profitent d'une exemption, qui profitent de l'abattement et qui profitent de réductions pour charges de famille considérables; 60 % par enfant au-delà du 3ème, c'est-à-dire qu'il y a facilement une exemption totale. Si le revenu net moins les charges excède 20.000 frs, et jusqu'à 40.000 frs, déduction moindre pour charges de famille: 15 % pour le premier, 15 % pour le second, 45 % à partir du 3ème enfant et pour chaque enfant. Au-delà de 40.000 frs, 10 % pour le premier, 10 % pour le second, 40 % pour le 3ème.

Par conséquent, nous mettons les dégressions dans l'exemption, dans les abattements, dans les charges de famille. Voyez comment on cherche la justice. Nous verrons qu'il y a très souvent des erreurs qui sont commises, notamment en matière de discrimination.

Conséquences fâcheuses du système

Nous imaginons ce professeur de faculté de lettres de province, qui sort de l'enseignement pour faire du journalisme. Il a un traitement de 50.000 frs: 7 % avec déduction de 10.000 frs à la base, puis déduction des frais entre 10 et 20 %, puis ces déductions formidables pour charges de famille. Supposons qu'il entre dans le journalisme, qu'il gagne également 50.000 frs, il paiera 14 % au lieu de 7 et s'il a de la famille, il aura la réduction qui a été indiquée pour les bénéfices industriels et commerciaux: 10, 10 et 30, au lieu de 20, 20 et 60. Pourquoi? C'est une injustice.

Voilà un journaliste qui est attaché à un journal, qui fait un article toutes les semaines: 50.000 Frs. C'est un traitement: 7 %. Mais voilà un pauvre couleur d'encre, qui court tous les journaux, qui place un jour un papier à 100 frs, un autre jour un papier à 125 frs, qu'est-ce qu'il va payer? 14 frs.

Il est inutile de retenir tous ces tarifs. L'essentiel c'est de bien connaître la progression, c'est de savoir que la Révolution française était contre la progression et pour la proportionnalité, que la progression est surtout moderne, qu'elle a été introduite en 1900 avec la mobilière, en 1901 avec les successions, en 1914 avec l'impôt global et progressif sur le revenu, maintenant avec la taxe sur la mutation

Source : BIU Cujas

des immeubles et qu'il y a dans cette organisation de la progression une recherche de justice incontestable.

Qu'est-ce qu'on encourage dans les petits traitements? On encourage les pauvres gens, qui ont un revenu net n'excédant pas 20.000 frs et qui seraient chargés d'enfants.

Toutes ces réductions progressives sont parfaitement justifiées, mais d'un autre côté nous avons traité, sans l'aborder de front, la question: le fisc et la famille. Est-ce que le fisc tient compte comme il devrait des charges de famille? C'est une question que nous aurons à examiner.

Voilà une postière: elle gagne 10.000; qu'est-ce qu'elle paie? Rien. Puis voilà l'instituteur qui vient la voir sous prétexte d'acheter un timbre, qu'est ce qu'il gagne : 10.000 francs , qu'est-ce qu'il paie ? rien . Ils se marient. Combien cela fait-il ? 20.000 frs. Alors ils paient sur 15.000 frs, parce qu'ils n'ont que 5.000 frs de réduction pour charges de famille.

Professions non commerciales

Enfin l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales: 14 %. Exemption : 10 %, sans abattement, et charges de famille, comme pour les bénéfices industriels et commerciaux.

Il y a une bien grande complexité, mais ce qu'il est essentiel de connaître, c'est le 14 % en principe le 7 % pour les traitements, pensions et retraites, et savoir ce que sont l'exemption à la base, l'abattement et les réductions pour charges de famille.

§ 5 - Impôts directs et impôts indirects.

Impôts directs et impôts indirects.

L'impôt doit-il être direct ou indirect ? Qu'est-ce qu'un impôt direct? Qu'est-ce qu'un impôt indirect? Il y a une définition qui a été donnée par l'Assemblée Constituante de 1789, cette grande assemblée qui résultait de la transformation des Etats-Généraux, certainement une des plus belles assemblées qu'ait eues la France. Elle a fondé tous les principes du Droit public moderne et a évité toutes les exagérations qui ont été commises dans la suite surtout par la Législative et la Convention. Elle accompagnait ses décrets par des instructions et ces instructions sont particulièrement importantes pour connaître quelles étaient les doctrines financières et fiscales de cette époque. Dans l'instruction du 8 Janvier 1790, nous trouvons 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

Leur définition par la Constituante.

Source : BIU Cujas

rôles de cotisations et qui 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".

Eléments qui entrent en jeu.

Evidemment, ces définitions plus que centenaires ont besoin d'être un peu mises au point, mais elles conservent une très grande part de vérité.

I°- Assiette

I°- 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 : la propriété d'une terre : c'est l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, la propriété d'une maison : c'est l'impôt sur la propriété bâtie, l'impôt sur la propriété d'un bien. C'est un revenu ? Alors on se trouve devant les impôts cédulaires sur le revenu et l'impôt général et progressif sur le revenu global, ou bien sur le capital et c'est l'impôt sur le capital. Ou bien l'impôt est établi sur la personne elle-même : toute personne vivant d'une vie indépendante pouvant être assujettie à un impôt que l'on appelle l'impôt de capitalisation, tout individu vivant de son travail ou de ses revenus, c'est-à-dire en dehors de l'assistance publique ou de la charité privée, pouvant être frappé d'un impôt égal pour chacun.

Nous avons eu dans l'histoire les capitations de l'ancien régime; nous avons eu à partir de la Révolution la cote personnelle, dont il a été parlé au cours de droit constitutionnel, qui était équivalente à trois journées de travail, la journée de travail étant appréciée dans les départements de 50 centimes à Ifr.50, c'est-à-dire que nous avions une cote personnelle qui variait de Ifr.50 à 4 fr.50.

Au lendemain de la guerre, nous avons eu passagèrement la taxe civique, chaque citoyen payant une somme déterminée, au titre simplement de citoyen.

2ème Rôle

2°- Second caractère de l'impôt direct : il est perçu d'après les rôles où le nom du contribuable est inscrit. Pour l'impôt foncier, c'est le cadastre, avec le nom d'un propriétaire, et pour les divers impôts directs il y a le rôle, c'est-à-dire la liste rendue obligatoire par le préfet où chacun est inscrit par son nom.

Mais lorsque vous revenez de la chasse et que vous payez pour un lapin à l'octroi, on ne vous demande pas votre nom; on se contente de votre argent,

Source : BIU Cujas

par conséquent, il n'y a pas de caractère nominatif; l'impôt de l'octroi n'est pas direct.

3°- Personne qui supporte définitivement l'impôt.

3°- Il y a un élément qui fera l'objet d'un paragraphe spécial de notre étude : c'est le caractère de la personne qui doit définitivement supporter le poids de l'impôt. Dans la définition de la Constituante, qui vient d'être donnée, il y a, à la fin, une phrase sur laquelle nous appelons l'attention " et qui passe immédiatement du contribuable cotisé au percepteur chargé d'en recevoir le produit". L'impôt est direct non point seulement d'après ces signes dont nous venons de parler, il est direct par le fait que le " payeur" de l'impôt en 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 l'octroi à l'entrée des barrières, s'il a payé 2 sous sur chaque kilog, il vous fera payer IO sous. C'est ce que l'on appellera récupérer l'octroi. Puis quand on supprimera les droits d'octroi, après beaucoup de criailleries des démagogues, le beefsteak ne sera pas diminué d'un sou.

L'impôt direct n'est pas toujours supporté définitivement par celui qui le paie. Exemples.

Cette conception que l'impôt direct serait supporté définitivement par celui qui le paie est loin d'être vérifiée, dans tous les cas, par la réalité. Evidemment l'impôt sur le salaire, l'impôt sur les traitements est supporté définitivement, on 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, évidemment ce calcul entre pour peu de chose dans les comptes, mais lorsque l'on paie des impôts formidables 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 ici, évidemment, c'est un impôt direct qui

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

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, la cédule des professions libérales. Ici évidemment celui qui paie l'impôt a une tendance à le rejeter sur celui qui paie, mais ce n'est pas toujours facile. On vient vous offrir une affaire avec un honoraire de 10.000 frs. Vous pourriez dire au client : " Sur ces 10.000 frs, je vais payer les 14 plus 8%, avec arrondissement au franc supérieur, je vais payer 1.500 frs, ajoutez ces 1.500 frs que nous ne compterons pas. Puis je repasserai au global et progressif, ce qui fait que vous avez l'air de me donner 10.000 frs et en réalité, il n'y a que beaucoup moins pour moi". Mais ce raisonnement, personne ne le fait, parce que comment peut-on apprécier le prix du concours d'un avocat ?

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'une quantité d'éléments qui échappent à l'agriculteur, et notamment du protectionnisme et de la concurrence internationale.

Nous aurons d'ailleurs à revenir à cette question; ce que nous voulons indiquer maintenant c'est que cet argument en faveur des impôts directs qui n'ont pas de répercussions sur d'autres, qu'on ne peut pas les faire supporter par d'autres, est tout de même un argument qui mérite d'être examiné de très près.

Voilà donc la définition de l'impôt direct.

Intérêts de la distinction entre impôts directs et impôts indirects.

L'impôt indirect, c'est un impôt sur un acte de circulation ou de consommation, ou de transformation des richesses. C'est la distinction fondamentale en impôts directs et impôts indirects. Quel intérêt y a-t-il à distinguer ?

1°-Administration.

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. Au point de vue administratif on dit, et c'est très commode : Les impôts directs sont ceux qui sont perçus par la Régie des contributions directes. Seulement, au point de vue scientifique et au point de vue de la justice sociale, qui nous préoccupent, on ne peut pas se contenter de pareilles définitions.

2°- Il y a aussi la question de la compétence en

Source : BIU Cujas

2°-juridiction compétente

matière de réclamations : les impôts directs sont de la compétence de la juridiction administrative dans le 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 si vous avez un procès d'enregistrement, il est porté devant le tribunal civil. Pourquoi cette complication ? J'avoue que je n'ai pas d'explication bien satisfaisante à fournir. On en a proposé de diverses; que les impôts directs sont perçus en vertu d'un rôle nominatif, qui est un acte d'autorité, etc. Mais en fait, nous avons cette complication : les impôts directs au Conseil de préfecture avec appel au Conseil d'Etat, les impôts indirects à l'autorité judiciaire.

3°- Technicité fiscale et justice.

Enfin la question des impôts directs et indirects se pose au point de vue de la technicité fiscale et de la justice. Quel est le gros argument contre les impôts indirects ? Il y a encore une campagne très vive contre les impôts indirects. L'impôt indirect pèserait plus lourdement sur les classes pauvres. Voilà une grosse objection.

Les impôts indirects pèsent plus lourdement sur les classes pauvres.

Dans quelle proportion les impôts indirects 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 dans son pays, grâce à une analyse sur 1.000 budgets moyens ou modestes. Voici ce qu'il a trouvé : sur un budget familial de 5.000 frs, les impôts indirects pèsent pour 5%; sur un budget de 7.000 frs, les impôts indirects ne pèseraient que pour 3.75%, et ainsi de suite. Il arrive à un plafond de 60.000 frs, où les impôts directs 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.

Mais les impôts directs viennent remédier à ce déséquilibre.

Mais ce qu'il faut bien voir, c'est ceci : c'est que nous avons tout un système fiscal d'impôts directs qui tendent 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

Source : BIU Cujas

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, par conséquent qui ne paient pas d'impôt sur le revenu, qui ne paient pas l'impôt cédulaire, qui ne paient pas l'impôt global. D'autre part, il y a des encouragements aux familles nombreuses, la ristourne nationale pour les familles nombreuses : à Paris, les gens qui ont trois enfants se voient attribuer une somme à la mairie, même s'ils appartiennent aux 200 familles Par conséquent l'équilibre est rétabli par un poids complémentaire d'impôts directs.

Donc : I°- un impôt inversement progressif de contributions indirectes est remplacé 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, 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 faut tout de même connaître.

Il arrive souvent que le problème résolu reste aussi aigü : exemple des valeurs mobilières.

Seulement les problèmes ont beau être résolus, ils subsistent toujours, et on en demande toujours la solution. Par exemple au milieu du XIXème 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 1805-1806, 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 XIXème siècle on s'aperçoit qu'une grande partie 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 du boursier du titre et c'est payé au premier coupon; donc s'il n'y a pas eu de coupon, on vous porte en debet, la taxe de mutation s'accumule. C'est ainsi que les actionnaires de la Banque de Paris

Source : BIU Cujas

et des Pays-Bas ont appris avec joie cette année 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 4fr.25, la part de l'Etat étant de 21 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 1 pour 1.000. Maintenant, il y a le 8%; il semble que cela fait 1fr et 8 centimes ? Non, parce qu'il y a arrondissement : cela fait 1fr 10 par 1.000, 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 lesproblèmes restent même quand la solution leur a été donnée. Lorsqu'on a établi l'impôt 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. Lorsque l'on a fait les déductions, c'était aussi pour épargner aux classes pauvres la proportionnalité inversée.

Romantisme de la gabelle

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 la lourdeur des impôts indirects et il faut voir ceci : quel est 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 - plus de 97..., 97.50% - exclusivement fourni par les impôts indirects et notamment par la taxe sur le chiffre d'affaires. Pourquoi ? Evidemment, ils 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, parce que vous supprimez la source de l'impôt. Par conséquent une fois que vous avez supprimé les riches, les pauvres paieront. C'est évident.

On voit jusqu'à quel point va la doctrine : l'établissement du bolchevisme s'est fait en grande partie contre les impôts indirects, le régime nouveau s'établit et il est assis à peu près exclusivement sur les impôts indirects qu'il entendait supprimer.

La Constituante trouvait les impôts directs plus

Au point de vue du rendement, évidemment nous aimons mieux les directs. La Révolution aimait mieux les impôts directs, la Constituante établissait la prééminence des impôts directs, mais la Constituante,

Source : BIU Cujas

faciles à percevoir et moins coûteux

elle, n'était pas inspirée par une préoccupation de justice de l'impôt, elle a établi cette prééminence parce qu'elle trouvait simplement que les impôts directs sont I°- 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.

Le " budget courageux " de Sir John Simon

Mais dans un système fiscal bien établi, la sagesse commande un juste équilibre et un appel sagement dosé aux impôts directs et aux impôts indirects. Voyez l'exemple de l'Angleterre, avec le budget de Sir John Simon, ce budget pour I938 qu'on appelle le " budget courageux" (il faut connaître cette expression, de même que le " budget du peuple" de Lloyd George, contre lequel la Chambre des Lords a fait une opposition dont elle a été punie par l'amputation de ses droits.) Sir John Simon, dans son budget courageux, qui est aussi un véritable budget de guerre, augmente l'impôt sur le revenu de 6 pence par livre. Mais en même temps, il accroît l'impôt sur le thé, et le thé est la boisson nationale de l'Angleterre; c'est plus qu'augmenter en France l'impôt sur le vin ou sur la bière. L'impôt sur le thé atteint la consommation de la masse du peuple anglais. Voilà un exemple auquel il faut réfléchir.

L'impôt indirect paraît plus adapté à la crise.

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 pas 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 XVIIIème 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 francs, donnant un revenu de I.500 francs. Qu'est-ce que cela vaut aujourd'hui dans la même monnaie ? 962 francs. Si on avait mis cette somme en or dans un tiroir, elle vaudrait aujourd'hui cent trente mille francs; mais comme on l'a placée, elle ne vaut plus que 362 francs d'avant-guerre. Est-ce sur ce rendu que l'on veut taper? C'est difficile. Par conséquent, il y a une difficulté d'augmenter les impôts directs.

Au contraire, tout de même, il y a eu une espèce de transformation sociale, dont nous nous félicitons

Source : BIU Cujas

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. 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.

Les impôts de consommation pèseraient seuls sur les masses populaires.

Mais il y a une autre conception, qui est celle-ci: est-ce que nous avons atteint cet équilibre dont nous parlions il y a un instant ? On cite l'économiste Henri George, "l'Etat impose I2% à la richesse, impôts directs, et 88% à la pauvreté, impôts indirects". Voilà le procès, il est net.

C'est ici qu'il faut appeler l'attention sur ce qu'on appelle à proprement parler un impôt indirect pesant sur les masses populaires. Qu'est-ce qui pèse sur les masses populaires? Ce sont les impôts de consommation. C'est évident. Si une famille d'ouvriers paie 20 francs par an pour le sel, M. de Rotschild ne paie pas beaucoup plus de 20 francs, peut-être même a-t-il les reins délicats, et alors il paie moins que les ouvriers si on lui ordonne l'alimentation sans sel.

Il y a les impôts qualifiés indirects qui pèsent sur la formule.

Mais parmi les impôts indirects, lorsque l'on fait ce classement, on compte tous les impôts, même les impôts indirects sur la fortune. Voici quel est le classement officiel des impôts notamment dans les diverses publications que fait le ministère des finances sur le rendement des impôts.

I°- Taxe directe sur le revenu.

I°- Taxe directe sur le revenu. C'est un impôt direct payé par les classes bourgeoises. Impôt général sur le revenu et impôt cédulaire aux contributions directes, taxes assimilées, etc... Nous avons, pour le premier mois de I938, 3I5 millions d'impôt sur le revenu, parce qu'on ne le paie pas en ce moment-ci. Mais l'impôt sur les valeurs mobilières : I.059.339.000 frs pour ce mois de janvier.

2°- Taxe sur la fortune et droits de timbre.

2°- disent les statistiques officielles : taxe sur la fortune et droits de timbre. Ici, officiellement c'est indirect. Vous vendez une maison, vous payez un droit de mutation qui est un impôt indirect, mais c'est tout de même sur la fortune que vous le payez, et nous avons vu que cela va jusqu'à environ I6% plus la taxe de première mutation. Enregistrement, dans ce mois de janvier : 356.605.000 Frs. Timbre : 264 millions : c'est encore un impôt sur la fortune, impôt sur les chèques par exemple, impôt sur les opérations de bourse : I7 millions.

Donc dans les impôts indirects, taxes sur la

Source : BIU Cujas

3°- Taxes somptuaires

fortune, et les droits de timbre. Puis 3°- 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.

4°- Recettes sur divers produits non indispensables

Nous trouvons : 4°- recettes sur divers produits non indispensables à l'existence. Ici c'est un peu de la théorie bourgeoise : Alcool 215 millions, poudres de chasse 10 millions, etc...

5°- Taxes de consommation.

Et enfin, 5°- c'est ici que se pose la question véritable de la fiscalité indirecte : Taxes de consommation proprement dites : Douanes 545 millions, contributions indirectes 193 millions..., chiffre d'affaires, sucres et saccharines, briquets et allumettes, etc. Donc pour les taxes de consommation proprement dites, en un mois : 1.860 millions.

Que les droits de douane augmentent le prix des marchandises et élèvent le coût de la vie, il est impossible de le nier. Voilà par exemple le café. Le café devrait être un produit de consommation courante et abondante. Or le café du Brésil qui arrive au Havre à un prix par exemple de 375 francs les 100 kilogs, paie 650 francs de frais divers; par conséquent deux fois le prix de la marchandise. L'alcool, le rhum, qui arrive de l'extérieur, se vend 1.500, 1.800 frs: il y a 3.500 frs de droits de douane. Evidemment cela fait la vie chère.

Il y a beaucoup d'exagération démagogique contre les impôts indirects

Donc il y a beaucoup dans la littérature électorale d'exégération démagogique contre les impôts indirects. D'ailleurs Seligman, un 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

Source : BIU Cujas

que chacun doit les payer, c'est l'universalité des impôts indirects : on ne peut pas y échapper.

Le paiement de l'impôt indirect s'accompagne généralement 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 des billets de 100 ou de 1.000 francs 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.

§ 6 - Impôts de quotité et de répartition.

Définition de l'impôt de quotité et de l'impôt de répartition

Quotité ou répartition ? Est-ce que les impôts doivent être de quotité ou de répartition? L'impôt de quotité est celui qui est établi de telle sorte qu'un taux, un pourcentage est fixé par la loi et appliqué automatiquement dans tout l'ensemble du pays. Au contraire, dans le système de l'impôt de répartition, le législateur fiscal ne fixe pas de taux de l'impôt, il arrête seulement la somme totale qu'il entend demander à cet impôt pour l'ensemble du pays et il répartit entre les départements la part qui revient à chacun d'eux.

C'est alors qu'intervient un mécanisme qui a été indiqué autrefois en faveur de l'impôt de répartition : l'intervention des assemblées locales. A l'intérieur du département le conseil général répartit entre les divers arrondissements le contingent du département et fixe par conséquent le contingent de chaque arrondissement; le conseil d'arrondissement répartit entre les communes de son arrondissement le contingent de cet arrondissement et fixe par conséquent le contingent de chaque commune, et à l'intérieur de chaque commune, la part de chacun est déterminée par le conseil municipal, ou sous l'autorité du conseil municipal par des répartiteurs qui sont des citoyens désignés partie par le sous-préfet, partie par le conseil municipal, pour déterminer la part de chacun. Il y a une cascade de l'impôt.

La contribution mobilière par exemple, aujourd'hui

Reproduction interdite
Source : BIU Cujas

La contribution mobilière est un impôt de répartition

morte pour l'Etat, et vivantes pour les localités, doit procurer 900 millions. On attribue à chaque département sa part, par exemple 35 millions au département de la Seine. Le conseil général de la Seine répartit la part de Paris, la part de la banlieue, et à l'intérieur de la Ville de Paris ce ne sont pas des répartiteurs, ce sont des fonctionnaires qui fixent la part de chacun.

Voilà donc l'impôt de répartition. Il ne peut exister que pour des matières imposables bien définies à l'avance. Par exemple nous prendrons les loyers, parce que c'est le seul exemple qu'il faut retenir. Il est possibble d'établir quelle somme représente la totalité des loyers matriciels, c'est-à-dire du loyer qui est frappé à l'impôt dans la ville de Paris; c'est une opération d'additions, une opération qui est considérable puisque nous arrivons à une somme un peu supérieure à un milliard.

Nous avons ainsi la somme totale des loyers. Nous mettons en face le contingent imposé à la ville de Paris, 34 ou 35 millions environ, et il suffit de faire une proportion pour que nous sachions combien chacun devra d'impôt par franc de loyer. Nous avons 100.000 frs de loyer, 50.000 frs d'impôt, nous savons que nous devrons 10 sous par franc de loyer.

Voilà la répartition. Elle n'existe plus aujourd'hui, et c'est pour cela que nous prenons cet exemple, que pour l'impôt sur les loyers ou sur la valeur locative de l'appartement meublé occupé par un propriétaire. Un propriétaire qui habite un appartement qui lui appartient n'est pas pour cela dispensé de la contribution mobilière, on l'impose sur la valeur locative.

La répartition ne sert plus aujourd'hui qu'à établir le principal fictif.

Aujourd'hui à quoi sert cette répartition? Elle sert à établir le principal fictif pour les centimes additionnels qui seront fixés sur ce principal fictif par le conseil général pour le département, par le conseil municipal pour la commune.

En effet - et ce sont des choses qu'il faut savoir -, des quatre vieilles contributions qui avaient été établies par la Constituante et qui ont été supprimées, en ce qui concerne l'Etat , par la réforme de 1914-1917, une est morte définitivement : l'impôt des portes et fenêtres; une autre subsiste au profit de l'Etat : l'impôt foncier sur la propriété bâtie ou sur la propriété non bâtie, c'est devenu la cédule sur les revenus de la propriété bâtie ou de la propriété non bâtie, mais enfin l'impôt foncier subsiste avec ses règles fondamentales au profit de l'Etat; deux autres sont mortes pour l'Etat, mais subsistent pour les

Source : BIU Cujas

localités : l'impôt des patentes, qui pour l'Etat a été remplacé par l'impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales, et l'impôt sur le loyer, que l'on appelle contribution mobilière, parce qu'elle avait pour objet d'atteindre l'ensemble des revenus mobiliers des individus d'après le signe extérieur du loyer.

Dans le système indiciaire qui était celui de la Révolution (ce sont des termes sur lesquels nous reviendrons), le loyer est un signe qui établit présomption officielle d'un chiffre global de revenus, le système indiciaire pour la patente et pour la contribution mobilière dans les localités.

Les raisons de l'augmentation de la contribution mobilière

Comment a-t-on pu arriver à une contribution mobilière à Paris représentant à peu près 50% du loyer.

I°- L'Etat, afin d'aider les communes, a cet acte de générosité :" Je m'en vais augmenter le principal fictif et par là vos centimes additionnels seront automatiquement multipliés. Par exemple une commune a I00 centimes additionnels sur 35 millions, si nous augmentons de I million, les I00 centimes additionnels porteront sur ce million supplémentaire." C'est une générosité aux frais des contribuables.

Puis, 2°- le conseil local multiplie les centimes additionnels et alors naturellement notre contribution mobilière augmente. A l'heure actuelle il y a une lutte, une controverse qui est menée au nom du conseil municipal, le conseil municipal disant : " Nous n'y sommes pour rien si les contribuables parisiens sont surchargés, c'est l'Etat qui nous a imposé toutes ces dépenses, c'est l'Etat qui notamment a diminué la durée de travail des employés municipaux, nous avons été obligés de recruter une quantité d'autres contrôleurs, d'autres cantonniers, d'autres balayeurs, etc,etc. L'Etat nous demande l'augmentation des forces de police ; il y a des réformes sociales, tout cela se répercute sur les budgets locaux".

Les assemblées électives coûtent cher.

C'est exact dans une très grande mesure; Maintenant, dire que le conseil municipal de Paris est une assemblée économique, ce n'est pas vrai. Et ici encore l'histoire nous oblige à constater que quand le conseil municipal de Paris était une assemblée nommée directement par l'Empereur, (Second Empire) le contribuable était moins frappé qu'aujourd'hui où cependant les contribuables sont frappés par leurs propres élus. C'est un grave problème : on a fait la Révolution parce qu'on pensait que les rois dépensaient beaucoup et que la démocratie serait économe; eh bien!

Source : BIU Cujas

la démocratie n'est pas économe. On a fait la Révolution de 1848 afin de diminuer le poids des impôts; si on n'était pas en République, qu'est-ce donc qu'ils pourraient être !

Puis il y a ceci, que l'on indique et que l'on souligne : c'est que la diminution du nombre des appartements occupés, par conséquent la multiplication du nombre des appartements vacants, a pour conséquence naturelle d'augmenter la contribution mobilière pour les appartements restant occupés. En effet vous avez 35 millions à distribuer entre un certain nombre d'appartements occupés; plus les appartements occupés sont nombreux, plus faible est naturellement la contribution de chacun à ces 35 millions. Au contraire, si on réduit le nombre des appartements occupés, la contribution mobilière s'augmente puisqu'on est moins nombreux à payer la même somme. On pourrait imaginer qu'il n'y aurait plus qu'un appartement occupé dans Paris, cet appartement occupé devrait 35 millions.

Avantages attribués à la répartition : I°- Elle permettrait la surveillance de chacun par les intéressés.

Voilà le jeu de la contribution mobilière et de la répartition.

La théorie de la répartition a eu son heure dans notre histoire ; on aimait les impôts de répartition ; on disait : I°- la répartition a cet avantage qu'elle permet la surveillance de l'imposition de chacun par les intéressés. Dans le groupement de la commune, la surveillance s'établit tout naturellement lorsque chacun est intéressé à ce que son voisin paie ce qu'il doit payer. C'est absurde. Ce n'est pas vrai. Cela se produit fréquemment de la façon suivante : Il y a des répartiteurs nommés par le préfet, des répartiteurs nommés par le conseil municipal; il y a des départements où ils s'occupent de leurs fonctions; il y en a d'autres où pas un ne vient. C'est une fonction qui est gratuite et qui n'est même pas honorifique. Ces fonctions sont des fonctions théoriques, on n'y va pas.

2°- Elle éviterait les prélèvements fiscaux superflus.

Second argument en faveur de la répartition : la répartition serait conforme à la pure doctrine de l'impôt. Qu'est-ce qui justifie l'impôt ? La nécessité. De combien avez-vous besoin? Il y a une somme déterminée par l'impôt de répartition. L'Etat reçoit sa somme, jamais moins que sa somme, mais jamais plus que sa somme. Par conséquent comme l'impôt n'est nécessaire que pour payer certaines dépenses indispensables, avec l'impôt de répartition nous ne demandons que ce que nous devons demander; par conséquent la répartition évite les prélèvements fiscaux superflus.

3°- Elle paraît une garantie contre le fisc, par l'intermédiaire des conseils locaux. C'est une

Source : BIU Cujas

3°-Elle assurerait une garantie contre le fisc, grâce à l'intervention des conseils locaux.

histoire, parce qu'il faut s'imaginer aussi ce qu'est un conseil général : c'est une assemblée de gens occupés, ce sont des médecins, des propriétaires, des commerçants; ces gens-là vont au chef-lieu le premier jour, il y a quelques personnes, le second jour moins, et le troisième lorsqu'il s'agit de prendre les décisions suprêmes, il n'y en a plus que quelques-uns. Qui fait la répartition ? Les agents du fisc, les contrôleurs; quant aux conseils locaux, ils approuvent, c'est tout.

Inconvénients de la répartition.

Remarquez : I°- que la répartition ne peut pas servir pour les impôts de consommation ou sur les transactions. La répartition ne peut exister que pour les impôts directs. 2°- Il y a aujourd'hui des administrations très bien outillées, qui n'ont plus besoin de ces systèmes archaïques.

Risque de pertes pour le fisc.

3°- Ce système est désastreux pour le Trésor, parce que dans les périodes de difficultés il y a tout de même des gens qui ne paient pas leur part; alors on est au-dessous de ce que l'on espérait; mais s'il y a une période de prospérité on n'est jamais au-dessus. Avec le système de répartition, on risque de perdre mais jamais de gagner.

On dit aussi que c'est un système un peu barbare, qui a l'air d'un impôt de guerre imposé aux localités.

Inégalités excessives.

4°- Mais surtout la répartition au point de vue de la justice fiscale est génératrice d'inégalités, qui vont en s'aggravant. S'il y a une erreur au sommet, elle se multiplie au conseil général, au conseil d'arrondissement et à la répartition. C'est ainsi qu'une étude a été faite par un nommé Champvallon sur 86 chefs-lieux de départements et il a trouvé que les taux varient de II,37 du loyer à 2II,IO du même loyer. Par conséquent, il y a des villes où les locataires paient II,37 et d'autres où ils paient 2II.IO. Il n'y a donc plus d'égalité fiscale.

Il faut aussi souligner ce point, c'est que lorsque la répartition est faite, au dernier moment, pratiquement par le service de contrôle , théoriquement avec le concours de répartiteurs, les répartiteurs sont remplacés par le garde-champêtre. Il sait qu'un tel a un cheval ou pas de cheval, qu'un tel un chien ou pas de chien, qu'un tel a une bonne maison qu'il a fait rebâtir, c'est le garde-champêtre qui sait tout cela.

Distinction des impôts de répartition.

L'idée de l'impôt de répartition est une idée morte. Il n'y aura plus d'impôt de répartition.

Source : BIU Cujas

§ 7 - Impôt sur le revenu et impôt sur le capital.

L'impôt doit-il porter sur le revenu ou doit-il porter sur le capital? Ici il y a une phrase de Mirabeau, le père, qui est classique : " Droits sur les fruits sont impôts, droits sont les fonds sont pillage". En effet l'impôt est annuel, par conséquent il ne doit théoriquement porter que sur des biens qui se renouvellent annuellement. Si on attaque le capital, le revenu est supprimé, et par conséquent on mange son bien avec son revenu.

Gros inconvénients de l'impôt sur le capital: les biens ne sont pas représentés par de la monnaie liquide.

La difficulté principale de l'impôt sur le capital, difficulté à laquelle ne réfléchissent pas ceux qui proposent cette institution, c'est que les biens en général ne sont pas représentés par de la monnaie liquide. Si toute la fortune était représentée, comme on se l'imagine, par des coffres remplis d'or, on vous demande une partie de cet or, c'est possible, ou même si la fortune était représentée par des billets de banque. Au cours des occupations, après les dernières élections, au moment des troubles " émotionnels", il y avait des ouvriers qui avaient occupé le bureau du patron, ils ont demandé à voir le capital : ils croyaient que le capital était là, dans un coffre, en or et en billets de banque.

Mais ce n'est pas cela. Aujourd'hui la fortune est militante, c'est-à-dire la fortune est investie, la fortune est dans des entreprises. Nous prenons par exemple un journal; cela représente une fortune, un capital, des ressources, mais qu'est-ce que vous allez prendre là-dessus? Supposez que l'Etat prenne " l'Action Française" et la fasse rédiger par M. Marceau-Pivert, qu'est-ce que cela deviendra ? Rien. Qu'est-ce que c'est que le capital d'un grand magasin? C'est une clientèle, c'est une confiance; alors qu'est-ce que vous allez prendre là-dessus ? C'est une réputation : comment cela va-t-il se traduire ? Il faudra que vous preniez de l'argent et que vous le donniez à l'Etat. Cet argent, d'où allez-vous le sortir ? Vous emprunterez? Cet emprunt, il faudra le rendre, il faudra payer les revenus. Par conséquent : 1°- votre trésorerie va être à sec, et 2°- les dépenses vont augmenter. Alors, dans l'immense majorité des cas, le mieux sera de fermer immédiatement la maison.

Exemples pour les différents prélèvements.

Nous arrivons au prélèvement sur les immeubles. Vous n'allez pas donner un étage à l'Etat sur un immeuble? Il faudra donner de l'argent. Comment ? en hypothéquant. Et où allez-vous trouver l'argent ?

Source : BIU Cujas

Il va y avoir une demande formidable sur le marché des capitaux, par conséquent le loyer des capitaux va monter et la vie va être chère.

Nous prenons le prélèvement sur la propriété rurale : est-ce que nous vendons un champ ? Est-ce que nous en vendons une partie? Nous jetons tout sur le marché en même temps, puisque l'Etat nous demande ce prélèvement. Il n'y aura pas d'acheteurs, ou il y aura des acheteurs à vil prix. Alors la "bande noire" triomphera : il y aura des gens qui gagneront de l'argent...

L'impôt sur le capital est une machine à catastrophe.

L'impôt sur le capital dans les pays de dictatures.

Alors ici, nous arrivons à une observation qui est générale et sur laquelle il faut réflechir; il y a de telles mesures qui, si elles étaient demandées par des communistes apparaîtraient tout à fait extraordinaires, mais demandées par un dictateur elles apparaissent plus acceptables à certains. Imaginez l'interdiction pour les catholiques autrichiens d'assister au congrès eucharistique de Budapest, imaginez que ce soit fait par Staline ! On en entendrait des cris! C'est fait par un dictateur, cela paraît acceptable. Toutes les autres mesures économiques qui sont réclamées dans certains pays ont été expérimentées en Italie et surtout en Allemagne. L'impôt sur le capital a été expérimenté déjà par la loi du Reich du 31 décembre 1919; l'impôt sur le capital en Allemagne n'a rien produit pour l'Etat et a entraîné une série de catastrophes. C'est un fait incontestable et reconnu de tous. Il y a un certain impôt sur le capital en Italie aussi : impôt sur les maisons, impôts sur les sociétés... Nous sommes là dans des régimes tout à fait exceptionnels, des régimes de contrainte.

On a dit : Nous allons épargner les petites fortunes : cela ne commencera qu'à 500.000 Frs. Mais : 1° 500.000 frs d'aujourd'hui, qu'est-ce que c'est ? C'est 50.000 frs de 1914 et ce n'est pas lourd. Puis si vous imposez seulement les grosses fortunes, votre impôt sur le capital ne donnera rien, tout simplement.

Mais on a dit : on donnera des délais, on versera en 3,4,5 ans. Mais alors c'est un impôt sur les superrevenus, ce n'est pas un impôt sur le capital. L'impôt sur le capital est un impôt de finances avariées.

§ 8 - L'universalité de l'impôt.

Nous avons rencontré la règle de l'universalité du budget: toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être inscrites dans le document budgétaire.

Source : BIU Cujas

Nul ne doit être dispensé de l'impôt.

La règle de l'universalité de l'impôt, on en comprend tout de suite la signification : nul ne doit être dispensé de l'impôt. C'est une règle d'ailleurs cousine et voisine de la règle de l'égalité de l'impôt.

I789: La Déclaration des Droits, lutte contre les privilèges.

Ici deux conceptions de cette règle de l'universalité. Dans la conception de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, d'une part, et d'autre part, dans la Constitution du 24 Juin I793. On voit les deux aspects, les deux pointes de cette règle de l'universalité.

Privilèges de la noblesse.

En I789, de quoi se préoccupe-t-on ? Il y avait des ordres privilégiés, au point de vue de l'impôt. Il y avait la noblesse qui était censée payer par le service militaire, la défense nationale, etc. Mais les privilèges dont elle jouissait ne correspondaient plus à la fin de l'ancien régime, à des services.

On sait comment s'est formé le régime féodal. Après Charlemagne, il y a une déchéance de l'Etat. Les propriétés ne sont plus défendues, les brigands courent les routes. Il y a un personnage qui a une maison facile à défendre, dont il augmente les défenses par de grosses murailles, par des fossés. Quand le malheur menace, tout le monde se précipite, avec femmes, enfants, animaux; on vient loger dans la maison, derrière les murailles. Comme cela il y a un homme qui devient le seigneur, c'est lui qui défend l'ordre. Ensuite c'est lui qui défendra contre l'ennemi extérieur, c'est lui qui commandera l'armée.

Seulement à la fin de l'ancien régime, le privilège subsiste quand le service a disparu.

Privilèges du clergé.

Puis, il y avait les privilèges du clergé, ces privilèges portaient non pas sur les biens personnels et de famille des ecclésiastiques, mais sur les biens appartenant au clergé, et le clergé étant un ordre, c'est-à-dire une espèce de corporation dans l'Etat, c'étaient les biens du clergé qui étaient dispensés d'une quantité d'impôts.

La Constitution de I793 et Robespierre : nécessité d'intéresser tous les citoyens aux affaires publiques.

De quoi s'agissait-il en effet? Il y a des débats qui nous éclairent d'une façon incontestable sur la signification de cet article. On avait demandé que les plus pauvres soient exonérés de l'impôt et Robespierre au nom de l'extrême gauche s'est élevé contre cette conception en disant : Attention ! si vous créez une classe de citoyens qui n'aura aucune responsabilité dans les affaires publiques, on en tirera immédiatement la conséquence que ces citoyens ne doivent pas participer à la gestion d'affaires dont ils n'ont pas la responsabilité, et par conséquent vous allez créer une classe des ilotes. Et il concluait : " Vous n'avez pas le droit de refuser le denier de la veuve"

Source : BIU Cujas

Il faut que chacun paie, afin que chacun ait conscience des affaires publiques et avec cette conscience, ait le droit de participer à la gestion des affaires publiques.

Voilà la grande conception de Robespierre, qui est assez exacte. Est-ce que nous y sommes restés fidèles ? Non, parce que avec le système de l'exonération à la base et avec le système que les travailleurs manuels ne doivent pas payer l'impôt sur le revenu, nous sommes arrivés à une conception différente : l'impôt direct n'est payé que par une minorité et l'impôt sur le revenu n'est payé en France, où il y a 42 millions d'habitants et une douzaine de millions d'électeurs, où on peut supposer qu'il y a 10 millions d'individus qui vivent de leur travail et de leur revenu, que par 1.600.000 Français.

On est arrivé aujourd'hui à un système de cens à rebours: les élus représentent ceux qui ne paient pas.

Cela apparaît moins clairement dans l'administration de l'Etat que dans l'administration d'une commune. Dans l'administration d'une commune, le conseil municipal représente ceux qui ne paient pas d'impôt, ceux qui même sont assistés, parce que l'assistance n'entraîne plus de déchéance et ceux qui paient les impôts ne sont pas représentés au conseil municipal. Il y a une sorte de cens à rebours. Autrefois pour administrer l'Etat, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet il fallait payer un certain nombre d'impôts, et aujourd'hui les maîtres, surtout des grandes localités industrielles, sont ceux qui ne paient pas d'impôts.

Alors imaginez une commune de petits rentiers, comme telle commune de Seine et Oise que l'on peut imaginer, derrière Sèvres et Saint-Cloud. Le département de la Seine où l'Etat met là un hospice de gâteux. Le gâteux vote, le gâteux est souverain. Il y a dans ces hospices des infirmiers qui appartiennent à un certain parti, puis qui font voter les gâteux. Que représente le conseil municipal ? Les gâteux hospitalisés. Les propriétaires des villas paient, ce ne sont pas eux qui sont maîtres. Le fou interné ne vote pas, le fou interdit est privé du droit de vote, mais le gâteux vote, le gâteux complet. Ce sont les propriétaires, les commerçants, les professions libérales qui paient, puis ce sont les autres qui font le conseil municipal.

La productivité de l'impôt.

Cette règle de l'universalité a un autre aspect, qui est la question de productivité. Il y a ici également une formule qu'il faut connaître : " Il y a quelqu'un qui est plus riche que tout le monde, c'est tout le monde", c'est-à-dire qu'un impôt pour être productif

Source : BIU Cujas

doit porter sur tous les citoyens. Nous avons des impôts directs à assiette insuffisante, par conséquent si les impôts sont lourds, c'est qu'ils ne sont pas payés par tous ceux qui les doivent.

A l'impôt sur le revenu, l'exemption n'est que de 10.000 frs à la base. Est-ce qu'il n'y a pas un grand nombre de contribuables qui ont 20.000 frs de revenus, puis qui ne paient rien? Et chaque fois que le franc se dévalue, et que la vie devient plus chère , nous allons élever à 15.000 frs le minimum vital. C'est d'ailleurs inutile : on n'imposera pas l'impôt sur le revenu à des ouvriers typographes qui gagnent 120 dans leur journée, de 5 à 6 heures.

Il y a donc dans cette question de l'universalité une question de sentiment, une question politique importante : la masse n'est pas consciente du poids des impôts; ils ne savent pas; les dépenses, personne ne s'en occupe. Il y a à l'heure actuelle dans la masse un sentiment d'irresponsabilité qui est extrêmement grave.

§ 9 - L'égalité devant l'impôt.

L'égalité devant l'impôt c'est encore un principe de la Déclaration des Droits de l'Homme et ce principe est toujours vivant en ce que personne n'est dispensé de l'impôt en raison de sa naissance ou en raison du fait qu'il appartient à une catégorie déterminée de citoyens. Il n'y a plus d'aristocratie et il n'y a plus de clergé formant une classe à part dans la nation.

Les atteintes à la règle de l'égalité fiscale.

La question se pose sous cet aspect : 1°- le système des exonérations à la base a supprimé l'universalité de l'impôt: on ne paie même pas 20 sous; l'exonération du minimum vital est de 10.000 frs et on demande 15.000 Frs.

2°- Il y a toute une catégorie de citoyens qui sont soustraits à cette persécution fiscale de la déclaration du revenu. On ne fait pas pratiquement de déclaration des revenus si on n'a pas une somme imposable. Par conséquent ce sont des gens qui non seulement ignorent la dépense, mais qui encore ignorent la persécution par le fisc.

3°- Dans le commerce et l'industrie il y a un forfait pour la base. Il y a des gens qui paient l'impôt sur les bénéfices d'après un forfait et non point d'après une déclaration. Par conséquent eux aussi sont moins persécutés.

4°- Au cours de ces dernières années, les exonérations et réductions ont été introduites dans les

Source : BIU Cujas

cédulaires; d'autre part en I925 a été créé le 4% I925 qui dispense de l'impôt cédulaire et de l'impôt général et progressif sur le revenu global les porteurs du 4% I925.

Alors on peut imaginer ceci: voilà un individu qui a une grosse fortune, il a 500.000 Frs de revenus en 4% I925. Qu'est-ce qu'il doit au cédulaire ? Rien. Mais d'autre part, Branly, dans son laboratoire à l'Institut catholique paiera sur son traitement de l'Institut catholique et sur son traitement à l'Institut qui doit permettre théoriquement à de vieux savants de vivre sans préoccupations matérielles : 4.000 Frs par an. Mais le rentier millionnaire en 4% I925 ne paiera rien.

Par conséquent l'égalité fiscale supporte de nombreuses exceptions.

Il est classique de compter parmi les règles de l'impôt la productivité. C'est un point sur lequel il n'y a pas à insister, sur lequel d'ailleurs nous reviendrons. Napoléon ne s'occupait que de la productivité de l'impôt. Il n'avait pas idée de la justice, des répercussions sociales, de l'incidence de l'impôt; il s'occupait seulement de la productivité.

§ IO - Constance de l'impôt.

La constance de l'impôt.

Un aspect secondaire de cette question va nous retenir un peu plus longtemps: c'est la constance de l'impôt. L'impôt est utile lorsqu'il fournit au trésor, à l'heure voulue, la somme dont il a besoin. Un bon système fiscal pourrait être comparé à une rivière canalisée; un mauvais système fiscal peut être comparé à un torrent, tantôt à sec, tantôt emportant plus d'eau qu'il n'en faut. En période de crise le torrent sera à sec, en période de prospérité ce sera l'inondation.

Elle était assurée par le système des quatre vieilles

Avec le système des quatre vieilles, on avait un débit régulier, notamment avec les impôts de répartition. C'est certain. On demandait une certaine somme, cette somme il fallait la récupérer sur le pays, ou bien on frappait une certaine quantité de biens réels, alors les impôts réels donnent un débit à peu près constant, puisqu'ils frappent des choses et non des revenus, des personnes. Les choses restent. Si une année les affaires n'avaient pas marché, la somme restait tout de même identique; la maison restait là, mais on attendait que les affaires s'arrangent. L'idéal de la fixité dans les rendements était atteint par les impôts de répartition.

Source : BIU Cujas

Les impôts flottants, leurs inconvénients.

Aujourd'hui, les impôts sont flottants, parce qu'ils s'adaptent trop étroitement aux mouvements divers de la prospérité publique et de l'activité économique. Si les affaires ne vont pas bien, les impôts se portent mal, c'est évident. Vous avez un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, mais il n'y a pas de bénéfices industriels ou commerciaux, par conséquent l'Etat ne touche rien. Vous avez un impôt global et progressif sur le revenu, le revenu est en baisse constamment, par conséquent dans les moments de crise pas d'argent dans les caisses du Trésor.

Ceci n'est peut être que l'aspect le plus regrettable de cette flottabilité des impôts. L'aspect le plus dangereux, c'est la masse d'argent que les impôts dits flottants apportent en période de prospérité. L'argent afflue dans les caisses de l'Etat. Qu'est-ce qu'on fait ? On cherche à le dépenser, on donne satisfaction à un certain nombre de revendications. L'année suivante la crise arrive et les dépenses ne diminuent pas, les dépenses ne diminuent jamais, mais les recettes diminuent. C'est avec ce système que les dépenses augmentant, ou au mieux restant stables, tandis que les recettes peuvent diminuer, on comble le déficit avec des emprunts, et on arrive ainsi au point où nous sommes maintenant, c'est-à-dire à la dévaluation du franc avec toutes ses conséquences.

§ II - Unité ou multiplicité des impôts.

Impôt unique ou impôts multiples.

Donc la constance n'est pas atteinte par le système d'impôts actuel. La productivité peut-elle être obtenue par la multiplicité des impôts ? ou bien au contraire avec l'idée de l'unité de l'impôt, qu'il n'y ait qu'un seul impôt ?

Les physiocrates et l'impôt unique.

Cette idée de l'impôt unique est déjà ancienne. Par exemple les Physiocrates voulaient un seul impôt sur la terre. C'est cette conception que critique Voltaire dans son fameux conte " L'homme aux 40 écus" il n'y aurait eu qu'un seul impôt sur la terre, attendu que d'après les Physiocrates la fortune est la terre. Alors le propriétaire foncier paie l'impôt et il le récupère en vendant ses légumes, son blé, son cheptel, et dans " L'homme aux 40 écus", il passe un moine rondouillard, il ne doit rien, il n'a pas de terre; il passe ensuite un jeune propre à rien dans son carrosse il ne doit rien; c'est vous, le pauvre cultivateur qui devez tout payer.

Cette idée de l'impôt unique se comprenait un peu sous l'ancien régime, où il y avait une multiplicité

Source : BIU Cujas

Multiplicité des taxes sous l'Ancien Régime.

d'impôts, dont la seule énumération produit un effet comique. Dans cette instruction de la Constituante, dont nous avons parlé, il y a cette énumération, avec des impôts aux noms extraordinaires; on en énumère I28. Rappelez-vous la triple capitation demandée aux célibataires sous Louis XV. Le financier Silhouette invente l'impôt sur les domestiques, que le conseil municipal de Paris a réinventé. En I748, la bougie paie 5 sous par livre - maintenant nous payons le gaz et l'électricité. En I708, on essaya d'un impôt sur les mariages. En I69I, tentative d'imposer les chapeaux, ce que d'ailleurs M. de Lorgerille représentera à la tribune de l'Assemblée nationale en I87I, alors quelqu'un dira : " Voilà le véritable impôt de capitation :"

Multiplicité des taxes dans le système actuel.

Aujourd'hui, nous avons trop d'impôts. On peut en compter 200; il y en a peut-être davantage. Puis, il y a surtout sur la même matière toute une série d'impôts qui se superposent, qui s'accumulent, qui s'additionnent. Par exemple l'impôt sur l'essence, qui élève le prix de la matière première dans des conditions extraordinaires, si bien que des garagistes avaient mis : " Tant pour la marchandise, tant pour l'Etat"; on leur a fait enlever ces pancartes qui étaient considérées comme attentatoires au crédit public. Pour atteindre cette somme formidable, il y a une bonne douzaine d'impôts qui s'accumulent les uns sur les autres. De sorte que le système fiscal est comme une sorte de forêt vierge, où les braconniers eux-mêmes ne se reconnaissent pas.

Proposition Vincent Auriol de I934 : 3 Impôts.

Proposition inverse : c'est la proposition simpliste : Nous allons supprimer tous les impôts et nous n'aurons que l'impôt sur le revenu que seuls les riches paieront, impôt sur le revenu à partir de I5.000 frs plus l'exonération pour les charges de famille. Ce système a été proposé par M. Vincent Auriol au mois de Janvier I934. Il demandait non point tout à fait l'impôt unique, mais la suppression de tous les impôts et leur remplacement seulement par trois impôts un impôt personnel sur le revenu global, une taxe indirecte généralisée sur tous les paiements quels qu'ils soient et les droits de succession. C'est en effet sur ce triptyque que viennent s'inscrire toutes les imaginations fiscales.

On dit : Pourquoi ce fouillis ? Pourquoi ces 200 impôts ? La question est de savoir si on peut pratiquement, et à raison de la productivité, simplifier à l'extrême le système fiscal. M. François Piétri a dit qu'en matière fiscale la simplicité est une présomption d'erreurs. C'était d'ailleurs une citation qu'il faisait

Source : BIU Cujas

"Impôt unique, impôt inique".

Il y a aussi dans le même ordre d'idées un slogan qu'il faut connaître : " Impôt unique, impôt inique". En effet, il nous faut, en chiffres ronds, pour l'Etat d'aujourd'hui 50 milliards, bon an, mal an. Est-il possible de demander 50 milliards aux trois taxes dont nous venons de parler ? Voyez en quoi consisterait l'oppression : elle consisterait d'abord à augmenter de I50% les taxes qui subsisteraient d'autre part, l'impôt global se confondrait avec les cédulaires, en sorte que l'impôt général, l'impôt sur les successions serait multiplié par quatre. Alors comment pourrait-on s'en sortir ? L'impôt cédulaire se replie sur le général, puisqu'il se confond à lui. Dans ce système alors il faut multiplier par quatre au général, de sorte qu'on arrive à une multiplication des taux qui devient insupportable. De sorte que 200 taxes complètement incohérentes sont supportées plus facilement et rapportent davantage que trois taxes théoriquement irréprochables.

L'impôt unique ou l'impôt resserré ne sera pas productif. Il est lourd, alors on dissimulera. Il est lourd, il ne rentrera pas. Il est lourd, donc il y aura une évasion des capitaux, les affaires ne marcheront plus, la propriété immobilière sera dépréciée parce qu'elle ne pourra pas échapper, alors elle sera écrasée. La propriété immobilière ne rapporte pratiquement à peu près plus rien, par conséquent l'impôt unique sera une iniquité multipliée. Voilà la vérité. Au contraire s'il y a un impôt multiple, léger, sur chaque chose, on ne fuit pas, l'impôt rentre mieux. Par conséquent, nous concluons à une justice empirique. Il faudrait au contraire des impôts extrêmement légers, qui touchent l'ensemble. Voilà le grand mal de l'impôt, c'est l'assiette insuffisante des impôts.

Absence de productivité de l'impôt unique.

§ I2 - Mesure dans le taux des impôts.

L'appréciation de la mesure dans les taux.

Nous arrivons à cette idée de mesure dans les taux. L'appréciation de la mesure du taux d'un impôt est une des plus délicates qui s'imposent aux hommes d'Etat. Et d'abord, au point de vue de la prospérité générale du pays, des impôts trop lourds sont une gêne pour la vie économique, et c'est un point sur lequel nous reviendrons.

L'impôt excessif gêne la prospérité.

M. Joseph Caillaux, dans un article du 20 Mars I934, dans l'Agence économique et financière, écrivait : La grande génération des hommes qui fondèrent la République a eu le courage, entre I878 et I883, alors que nos budgets étaient en déficit, puisque sous des rubriques diverses on empruntait tous les ans des

Source : BIU Cujas

sommes considérables pour l'époque, de réaliser néanmoins des dégrèvements qui eurent l'heureux effet en soulageant le contribuable, de réduire l'intensité et d'abréger la durée de la crise légère sévissant à l'époque, sans cependant qu'il en coûtat énormément au budget.

Par conséquent, il y a des hommes d'Etat qui doivent juger, à un moment, si la fiscalité ne gêne pas le pays, et par conséquent la productivité.

... et diminue le rendement de l'impôt.

Mais, en second lieu, l'impôt doit être apprécié au point de vue du rendement de l'impôt considéré. Une des erreurs les plus répandues dans les milieux populaires, comme d'ailleurs dans les milieux parlementaires, dans les milieux politiques d'une façon générale, c'est d'imaginer qu'en haussant les tarifs de tels ou tels impôts on obtient immédiatement les rendements que l'arithmétique promet. On croit que la matière imposable ne bouge pas quand on accroît la charge qu'on lui inflige. C'est là l'erreur. Au contraire un abaissement du taux peut augmenter le total.

La doctrine : Bastiat et Passy.

C'est un économiste de beaucoup de spontanéité et d'esprit, qui s'appelait Bastiat, originaire des Landes, par conséquent une sorte de Girondin, qui a écrit de l'impôt : " Ce que l'on ajoute à son chiffre, on le retranche à son produit ". Bastiat donnait l'exemple de l'Angleterre et concluait : " Imposer plus c'est recevoir moins ". Naturellement c'est une question de mesure, c'est la proportion, c'est l'équilibre.

Un autre économiste, Frédéric Passy, s'impatientait lorsqu'on lui disait : " Deux et deux font quatre ! " C'est peut-être vrai en arithmétique, disait-il, ce n'est vrai ni en finances, ni en politique ". Et voici quelques exemples qui sont venus à l'appui de cette doctrine de Frédéric Passy : au lendemain de la guerre de 1871, nous avons eu d'ailleurs une magnifique période de redressement financier avec l'Assemblée nationale, elle a surtaxé, seulement elle rétablissait l'ordre, elle maintenait la productivité de la nation, tandis que maintenant si on surtaxe perpétuellement et qu'on diminue la matière imposable jusqu'à supprimer le profit, il n'y a plus d'entreprise, il n'y a plus de salaire, il n'y a plus non plus d'impôt; tout cela se tient. Mais enfin en 1871, on a fait appel à l'impôt. M. Thiers augmenta le prix des transports des lettres; les lettres étaient à 15 centimes et il les mit à 25 centimes, et autour de Thiers on lui disait : " Vous avez tort, parce qu'on écrira moins". M. Thiers s'est entêté et au bout d'un an on s'aperçut

L'expérience: exemple de diminution du rendement dûe à l'augmentation du taux.

Source : BIU Cujas

que le produit du transport des lettres avait diminué des 2/5. Par conséquent le produit final avait diminué dans la proportion même où le tarif avait été augmenté.

A l'inverse, nous avons dans l'histoire toute une série d'exemples : Turgot a diminué la moitié des droits sur le poisson; l'effet de cette diminution de moitié du taux a été de doubler le produit final.

En Angleterre, le droit sur le café, au milieu du XIXème siècle était de I.90 et ne rapportait que 0.I2 par tête d'habitant. Qu'a fait l'Etat britannique? Il a diminué le droit sur le café jusqu'à I franc par tête et on a vu aussitôt le droit sur le café, dans son produit, augmenter d'une façon considérable.

En Belgique également : dans la seconde partie du XIXème siècle, le prix d'un télégramme était de 2 francs; cela ne rapportait rien; on abaisse à I.50, cela rapporte beaucoup plus; il y a un individu qui vient dire au gouvernement belge : " Je transmettrai vos télégrammes pour I franc" et au bout d'un an cet homme, au lieu d'être en déficit, gagnait des sommes considérables.

La loi du 6 Mars I906 a réduit de I5 à I0 centimes l'affranchissement des lettres. Il y a un certain fléchissement dans le produit, tout cela ne joue pas à coup sûr, seulement le montant des lettres en circulation, de 884 millions en I905, s'est élevé en I909 à I.I86 millions. Il y a eu une augmentation, considérable, et il faut croire que cette circulation se traduit par de la prospérité. A la fin de I937, le taux des impôts a été élevé et pendant le mois de mars I938, les recettes ont été inférieures de 300 millions des prévisions budgétaires.

Le taux excessif de l'impôt est une prime à l'évasion fiscale.

Nous arrivons enfin à une considération délicate et qu'il ne faut formuler qu'avec beaucoup de prudence: le taux excessif de l'impôt est une prime à l'évasion fiscale. Si on demande 4 sous par cravate, on paie les 4 sous; si on demande I0 francs par cravate, on ne porte plus de cravate. Il y aura l'impôt sur les chapeaux : si on demande 5 sous par chapeau on continue à porter son chapeau; si on demande 20 francs par chapeau on supprime le chapeau. On a indiqué plus haut ce taux formidable des donations par contrat de mariage : par exemple entre grand oncle ou grande tante et petit neveu et petite nièce : 36%. Qu'est-ce qui se produit ? C'est qu'il n'y a pas de donation par contrat de mariage.

... et à la fraude.

Le taux excessif de l'impôt est une prime non seulement à l'évasion fiscale, mais encore à la fraude.

Source : BIU Cujas

On nous a, on peut dire, "bourré le crâne" avec la probité britannique, tandis que le peuple français serait un peuple fraudeur, au moins dans ses hautes classes. Mais en Angleterre, lorsque nous avions un impôt de 3% sur le revenu on le payait bien entendu, quoique les Anglais n'aient jamais été très contents de payer l'income tax, mais depuis que l'income tax est arrivée au taux formidable de 27 sh. la fraude s'est multipliée.

Certains taux sont établis en vue de la fraude.

Il y a un autre point délicat, qu'il faut connaître. Il y a certains taux qui sont établis en vue de la fraude. Pourquoi cet impôt est-il si élevé ? Parce qu'il y a de la matière imposable qui échappe. Qu'est-ce qui justifie la super-imposition sur le titre au porteur ? c'est qu'il échappe non pas à l'impôt sur le revenu, mais quelquefois à l'impôt des successions. Pourquoi le fonctionnaire est-il taxé à 7%, plus les 8% de M. Daladier, avec arrondissement, alors que l'avocat est taxé à 14%. Parce qu'on dit : le fonctionnaire est un contribuable total: évidemment l'Etat sait bien ce qu'il lui paie, par conséquent il paie sur l'intégralité de son salaire, tandis que l'avocat échappera.

Il y a des taux qui sont calculés en prévision de la fraude et M. Vincent Auriol, dans un de ses récents discours a dit : Si on ne fraudait pas, nous pourrions abaisser le taux de l'impôt. Donc le taux de l'impôt est établi en prévision de la fraude. Alors malheureusement le fraudeur se dit : " Mon taux est établi en prévision de la fraude, je ne fraude pas, je vais frauder, je vais dissimuler comme les autres".

Certains taux sont écrasants

Cette question des taux pourrait être développée à l'infini. Il y a des taux évidemment écrasants. Si on suppose un individu qui a une fortune en actions comme les actions ont baissé depuis l'année dernière jusqu'à l'année actuelle et qu'il paie sur le revenu de l'année précédente la taxe de mutation et l'impôt sur le revenu, il y a des revenus qui sont amputés de 60%, alors il est évident que c'est écrasant. On peut supprimer la fortune, mais lorsqu'on aura mangé les riches, il faudra passer aux pauvres.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

§ I3 - La discrimination.

Uniformité de discrimination

Nous arrivons à une matière importante, c'est la question de la discrimination: est-ce que l'impôt doit être uniforme ou bien doit-il être discriminé? La poursuite de la justice, ou la recherche de la justice doit elle aller au-delà du revenu global d'un individu, avec appréciation de son minimum vital, de ses charges de famille, de l'utilité finale de son revenu, doit-elle aller au-delà de cette recherche pour arriver à donner un traitement spécial à chacun de ces revenus d'après leur source ? Est-ce que les revenus doivent être traités différemment suivant les sources ?

Révolution française : Uniformité.

La Révolution française a posé le principe de l'uniformité de l'impôt. Mille francs de revenu c'est mille francs qui paieront le même taux lorsqu'ils seront dans le portefeuille du riche - et c'est ici la question de la progression - qui paieront le même taux - c'est ici la question de la discrimination , - quel que soit le moyen par lequel cette unité de I.000 frs parvient au contribuable, qui paieront le même taux si c'est I.000 francs de rente, qui paieront le même taux si c'est I.000 francs de loyer, qui paieront le même taux si c'est I.000 francs de fermage d'une propriété rurale, qui paieront le même taux si c'est le produit d'un effort personnel, d'un travail, si c'est un salaire. La Révolution disait sous l'influence des Physiocrates: " Tout cela m'est indifférent I.000 frs c'est I.000 francs; ils paieront 3% quelle que soit leur source".

Aujourd'hui discrimination entre "revenus laborieux" et "revenus paresseux".

Mais aujourd'hui, notamment sous l'influence des idées de justice, et disons-le très rapidement, quoique cela puisse comporter des développements, sous l'influence des financiers anglais qui se sont depuis I803 préoccupés du traitement différencié des divers revenus d'après leur source, aujourd'hui donc, il y a une idée de différenciation, de hiérarchie, de discrimination des revenus, pour aboutir à une appréciation plus juste de la capacité de payer.

Ici il y a des controverses , des perfectionnements à l'infini, des questions de détail, des doctrines différentes, entre lesquelles on peut choisir. L'essentiel, c'est ceci : on distingue , pour les favoriser, d'une part, les revenus laborieux et d'autre part , pour les traiter plus sévèrement, les revenus paresseux.

Ces expressions sont de Gladstone, qui n'admettait pas cette discrimination, qui disait : " Je ne veux pas distinguer entre de prétendus revenus laborieux et

Source : BIU Cujas

de prétendus revenus paresseux, des revenus gagnés ou non gagnés".

Donc la discrimination est ce système qui distingue les revenus d'après leur source afin de frapper plus lourdement ceux qui ne proviennent pas d'un effort personnel.

Classement des revenus : du travail, du capital, mixtes

La première difficulté, c'est le classement, et ici il y en a un qui est traditionnel : nous mettrons en premier lieu les revenus du capital : revenus des maisons, des terres, des mines, des valeurs mobilières, des créances, des dépôts, des cautionnements, etc. Nous mettrons à la base, pour les épargner, les revenus du travail : salaires, traitements, pensions et rentes viagères. Ensuite les revenus mixtes, provenant à la fois du capital et du travail : revenus industriels, commerciaux, revenus agricoles, et on dit aussi revenus des professions non commerciales, mais on ne sait pas pourquoi, parce qu'on considère que les professions libérales appartiennent à la classe capitaliste, ce qui est faux. Enfin les dons de fortune et les gains exceptionnels acquis sans travail : les lots (cependant ceux de la loterie nationale sont exemptés par un texte spécial), les lots des obligations à lots, les primes de remboursement, etc.

Motifs de la discrimination: égalité de sacrifice.

Quels sont les motifs de la discrimination? Nous avons d'abord l'idée de l'égalité de sacrifice, mais ici avec un aspect un peu particulier. Cette idée de l'égalité de sacrifice, nous l'avons vue apparaître à propos de la question proportionnalité ou progression, en ce sens que nous avons distingué un revenu nécessaire, un revenu utile, puis un revenu superflu. Nous disons que l'utilité finale des très gros revenus étant extrêmement faible, nous ne pouvons les frapper, qu'en demandant I.000 francs à Rockefeller ou à Carnègie nous lui imposons un sacrifice bien moindre que si nous demandons I.000 frs à un ouvrier. Par conséquent idée d'égalité de sacrifice, que crée l'idée de progressivité.

Mais ici l'idée de sacrifice apparaît avec un aspect un peu particulier, que Seligman, un auteur américain qui a écrit sur l'impôt sur le revenu, a voulu exprimer en distinguant le sacrifice de consommation et le sacrifice de production. Dans l'essentiel, on dit : S'il faut que je fasse un effort pour payer l'impôt, que je travaille pour payer l'impôt, on doit tenir compte qu'il est plus dur de travailler pour payer l'impôt que simplement de prélever un impôt sur le revenu qui vous vient sans travail.

Seconde justification de la discrimination :

Source : BIU Cujas

... nécessité d'une réserve pour les vieux jours.

dans les revenus du travail, il y a une part qui doit être considérée comme réservée pour l'épargne pour les vieux jours. Le travail ne dure qu'un temps, le travail est temporaire, par conséquent celui qui n'a que des revenus provenant du travail peut se dire: " Je ne pourrai pas toujours travailler et ne je pourrai alors rien transmettre à mes enfants". Au contraire, celui qui a des rentes, théoriquement conserve toujours son capital, il l'a toute sa vie, par conséquent il n'a pas besoin de se préoccuper de ses vieux jours, il le transmettra à ses enfants, il n'á pas à se préoccuper de ceux qui viendront après lui, donc son revenu peut être plus taxé.

On dit : il conserve théoriquement son capital, parce qu'on pense à la situation de l'homme qui en 1914 a voulu assurer sa vieillesse en achetant de la rente. Il a donné 10 belles pièces de 10 francs, 5 pièces de 20 francs, et maintenant son titre vaut 7 ou 8 francs de ce qu'il a donné.

Tout le monde est d'accord pour qu'on discrimine; la difficulté c'est d'abord une juste classification du revenu gagné et du revenu non gagné et ici nous arriverons nécessairement à des injustices.

Notamment, il est entendu, par exemple, qu'il y a des situations qui ne supposent aucun effort personnel et qui sont dues surtout à la situation sociale, au retentissement de la personnalité. Ce sont les situations d'administrateurs de sociétés. C'est vrai dans une large mesure, ce n'est pas toujours et intégralement vrai.

La discrimination existait sous l'ancien régime.

Est-ce que la discrimination existe, et depuis quand ? Elle existait sous l'Ancien Régime : on distinguait entre les revenus des biens fonds, les revenus des créances chargées au fisc, les revenus de l'industrie et du commerce.

La discrimination et les impôts cédulaires sur les revenus.

Sous la Révolution, sous l'influence des Physiocrates, pas de discrimination, et nous arrivons à la discrimination avec les lois des 29 Mars 1914 et 31 juillet 1917, qui ont créé les impôts cédulaires. Ici ne cherchez pas dans la loi le mot de cédule, il n'y est pas. Qu'est-ce qu'une cédule ? On n'en sait rien. Cedula, en latin c'est un petit morceau de papier dans lequel on inscrivait par exemple une créance. Dans les anciennes maisons d'éducation religieuse, il y avait la cédule des élèves punis. Nous dirons : c'est une catégorie, c'est une espèce de casier dans lequel nous mettons une espèce de revenu pour lui imposer un traitement particulier.

Mais est-ce qu'il y a un ensemble de lois qui disent : Les revenus divers seront traités différemment?

Source : BIU Cujas

Non, il n'y a pas de système d'ensemble. En 1914 et 1917, dans cette grande forme, on a pris les anciens impôts et on les a modifiés. Chaque impôt a été traité à part suivant sa condition. On constate qu'il y a 8 cédules, mais cela ce sont les commentateurs qui le disent, ce n'est nulle part dans une loi, chaque impôt est traité séparément.

Les injustices dans la discrimination.

Est-ce qu'il y a des injustices dans la discrimination? Oui. Il y en a une contre laquelle la Société des gens de lettres proteste depuis bien longtemps. Voilà un professeur de la Sorbonne, avec un traitement de 50.000 frs; il paie 7%, aujourd'hui, plus l'augmentation de taux de 8% de M. Daladier; cela fait qu'il paie 2.800 frs d'impôt cédulaire. Il veut écrire, il veut mener la vie de journaliste, d'homme de lettres, d'auteur dramatique, il veut écrire des livres de sciences, des livres d'histoire. Il donne sa démission. Qu'est-ce qui se produit ? Il passe à la cédule des professions libérales, il va payer 14%, c'est-à-dire 2 fois plus : 5.600frs, au lieu de 2.800. Pourquoi ? Parce qu'on dit il va frauder ? Qu'en sait-on ? et comment peut-il frauder puisque, comme nous le verrons dans la suite, il est dénoncé que le directeur du journal dira au fisc : " Je lui ai payé 50.000 frs".

Elles sont aggravées par le principe de l'unité de côte.

Cette injustice de la discrimination est aggravée par le principe de l'unité de cote, c'est-à-dire qu'un contribuable qui a diverses sources de revenus par son travail n'est imposé qu'à une cote. Prenons un professeur: il est imposé à 7%, il écrit, il est auteur dramatique, il est journaliste, il est écrivain, il gagne 40.000 francs. Unité de cote : ces 40.000 frs ne seront taxés qu'à 7% (+ 8%) au taux du salaire, par conséquent moins que le pauvre diable qui n'a que ses 40.000 frs qu'il gagne péniblement dans les journaux.

Seconde injustice : ce professeur qui a un traitement de 50.000 frs gagne 60.000 frs en écrivant: on renverse l'unité de cote, il paie 14% sur le tout; alors quand il commence d'arriver à 50.000 francs de gain, il se dit :" Attention! Attention! on m'apporte 10.000 frs de travail, mais mes impôts vont peut-être augmenter de 10.000 frs", et alors il renonce.

Nous supposons par exemple un officier en retraite qui a une retraite de 16.000 frs et qui est en même temps agent d'assurance. Il gagne 24.000 francs. En tout:40.000 , unité de cote : il paiera sur sa profession non commerciale à 14% et il aura - on l'a calculé récemment - un impôt de 4.200 francs.

Mais voici un autre officier qui a une retraite de 22.000 francs et un bénéfice de 18.000 francs,

Source : BIU Cujas

également 40.000 frs par conséquent. Il paiera, I.750, parce que toute la cote sera imposée sur la retraite au lieu d'être imposée sur la cote des professions libérales.

Nous pouvons imaginer un médecin Jean, qui a une rente viagère de I5.000 frs et qui a 25.000 frs d'honoraires ; il paiera I.750 frs. Mais le pauvre Jacques qui n'a aucune rente viagère, il se fait péniblement 40.000 frs avec des visites : tout à I4%.

Voilà qui donnera une idée de l'échelle de la discrimination ; considérons I00.000 frs imposables, avec des déductions ; la discrimination est sérieuse

I00.000 en rentes sur l'Etat		0	(
en traitement		7%	(
en bénéfice commercial		I4%	(
en honoraires d'avocat ou médecin		I4%	(
bénéfice du patron		I4%	(
salaire de son directeur		7%	(plus les 8% de ce taux par le décret Daladier.
en revenus de valeurs mobilières	(au porteur	24%	
	(au nominatif	I2%	
en rémunération d'administrateur de la société		27%	
en lots		36%.	

Il convient de bien préciser que le 8% Daladier porte sur l'impôt et non sur le revenu imposable. On paie en somme 8 centimes de plus par franc d'impôt dû auparavant.

§ I 4 - Incidence et répercussion des impôts.

Nous cherchons une juste répartition du sacrifice fiscal, par conséquent nous ne pourrons connaître cette juste répartition que si nous connaissons quelles sont les personnes qui supportent définitivement le poids de l'impôt, si nous connaissons les victimes définitives de l'impôt, qui supportent réellement et effectivement le poids de l'impôt. Ceci suppose un classement des impôts, non plus un classement fiscal, mais un classement social.

Quelles sont les personnes qui supportent définitivement le poids de l'impôt.

Source : BIU Cujas

Il y a des impôts qui sont supportés définitivement par celui qui les paie et d'autres au contraire, où celui qui paie l'impôt à l'Etat essaie de faire supporter par d'autres cet impôt. Cette question du poids définitif des impôts, préoccupe depuis longtemps les économistes; elle a été étudiée par Adam Smith et il y a aussi une loi de Canard, économiste financier de l'époque de la Révolution : il avait posé la règle de la répercussion indéfinie des impôts, de sorte qu'il trouvait que tous étaient justes, parce que c'était la masse qui supportait définitivement les impôts.

Il faut aller un peu plus loin et examiner quels sont les impôts qui restent définitivement à la charge de celui qui les paie, et au contraire les impôts qui se répercutent, et par conséquent on ne peut connaître encore une fois la justice de l'impôt que si on sait qui en définitive paie l'impôt.

Incidence et répercussions

Les vrais impôts directs, d'après une certaine définition sont ceux qui sont supportés définitivement par celui qui paie l'impôt. C'est la question de l'incidence. Il y avait autrefois une terminologie différente de celle qui est employée aujourd'hui. On disait: quelle est l'incidence de l'impôt ? c'est-à-dire sur qui l'impôt tombe-t-il? d'abord; puis l'individu faisait rejaillir sur d'autres le poids de l'impôt, on disait qu'il y avait répercussion de l'impôt. Mais maintenant on a tout à fait changé la terminologie et le problème de l'incidence est le problème de savoir qui en définitive supporte le poids de l'impôt. La vieille terminologie est plus claire; à présent incidence et répercussions ont à peu près la même signification, non seulement dans la langue courante, mais encore dans le langage des techniciens.

Classification des impôts suivant qu'on en conserve plus ou moins directement la charge:

Comment classe-t-on les impôts, à ce point de vue, que celui qui les paie en conserve la charge ?

1°- impôts directs sans répercussion:

A la tête, nous mettons l'impôt général sur le revenu. Nous avons payé l'impôt sur le revenu, il est payé une fois pour toutes et nous ne prétendons pas le faire payer à d'autres.

a)Impôt général sur le revenu et impôts sur les successions

De même l'impôt sur les successions. Le successeur, héritier ou légataire, paie l'impôt sur les successions, qui est un impôt sur le capital. Nous pouvons les mettre en tête ex aequo, au point de vue de l'incidence directe : impôt général sur le revenu et impôt sur les successions. C'est pourquoi dans les projets de contraction des impôts au point de vue de leur nombre, dans les projets qui tendent à l'unité de l'impôt, on conserve en tête l'impôt général sur le revenu et l'impôt sur les successions.

Source : BIU Cujas

C'est notamment ce que nous avons vu dans le projet de M. Auriol en 1934: il ne maintenait que trois impôts: l'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les successions et une taxe sur les paiements.

Si l'impôt sur les successions est juste parce qu'il est direct, il est très souvent injuste par son poids excessif. L'impôt sur les successions est un motif de l'abandon des demeures historiques en France. Si nous considérons par exemple le château de Gros-Bois, la dernière héritière a payé pour conserver ce château, qu'elle héritait de son frère 1.750.000 francs de droits de succession. Elle ne peut plus le garder, elle l'offre à l'Etat, elle lui dit : " Remboursez-moi les droits de succession", par conséquent l'Etat l'aurait eu gratuitement, mais l'Etat ne le veut pas parce que c'est trop cher de le payer avec les droits de succession. Il y a là un problème qui préoccupe certains amis du passé.

b). Taxes sur la fortune.

Au second rang viennent les diverses taxes sur la fortune : les taxes sur les mutations mobilières et immobilières, les taxes sur les hypothèques, sur les obligations, sur les contrats, les taxes sur les opérations de bourse : celui qui les paie ne les répercute sur personne.

L'injustice, encore ici, est au point de vue de l'exagération. Nous supposons qu'un homme achète un immeuble; il paie 16% de droits de mutation, puis il meurt dans l'année, et lègue l'immeuble à son neveu alors l'Etat a pris à peu près tout le prix de l'immeuble. Par conséquent des taxes qui s'élèvent à ce taux ne peuvent pas être considérées comme justes. D'autre part l'impôt sur les successions est un peu décourageant pour l'épargne.

c) Impôts cédulaires sur : les traitements et salaires; les créances et revenus.

3ème rang - et ceci nous fait observer les diverses cédules et les divers impôts - nous mettons sur le même rang, d'abord la cédule des traitements et salaires, et d'autre part l'impôt sur le revenu mobilier, impôt sur les créances, impôt sur le revenu des valeurs mobilières : c'est bien celui qui touche le coupon ou le salaire qui paie en définitive l'impôt et sans possibilité pour lui de le récupérer sur d'autres; c'est l'impôt direct sans répercussion.

Ce qui choque encore la justice ici, c'est véritablement l'exagération, parce que sur les valeurs mobilières au porteur nous payons maintenant environ 26% et l'impôt général et progressif sur le revenu global vient se superposer par conséquent à 26%. Nous pourrions ajouter théoriquement un maximum de 40%, ce qui ferait 66% sur le revenu, sans compter l'impôt de mutation et le droit de timbre. Celui qui

Source : BIU Cujas

a payé 66% sur son revenu paie encore les impôts indirects, la taxe mobilière, etc, de sorte qu'on arrive facilement à payer les 3/4 de son revenu à l'Etat.

d) Impôt sur les bénéfices agricoles

Au 4ème rang, nous mettons l'impôt sur les revenus agricoles qu'il est difficile, pour des motifs divers, de récupérer. Ici il y a une question qui est à la fois sociale, fiscale, politique et morale. L'impôt sur les bénéfices agricoles rapporte véritablement si peu de chose qu'il vaut mieux le supprimer: 75 millions. Seulement, ce qu'il faut constater c'est que les bénéfices agricoles sont en réalité très peu de chose. L'individu qui travaille sur sa terre, qu'est-ce qu'il reçoit en somme de cette terre ? Il reçoit le salaire de son travail et pas un salaire horaire que l'on pourrait comparer à un degré quelconque au salaire d'un ouvrier. L'individu qui a I2, I5 hectares dans un pays pauvre est considéré comme un capitaliste, il n'a pas droit aux diverses assistances parce qu'on lui dit :" Vendez d'abord votre propriété, puis nous verrons après "! ; il n'a pas droit à l'assistance aux vieillards, aux allocations militaires, etc. Et qu'est-ce qu'il a lorsqu'il est arrivé à récolter 20 ou 30 hectolitres de blé, ce qui est le plus net de sa propriété? C'est 3.000 francs par an, pour le travail du père, de la mère, des enfants, et un travail dur. Alors il ne faut pas trop s'indigner devant l'absence de revenu de l'impôt sur les bénéfices agricoles. On n'a pas supprimé la propriété, on l'a vidée de tous ses avantages, dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'il n'y ait pas de bénéfices.

2°- Impôts directs à incidence possible: a) professions commerciales.

Maintenant voici des impôts directs à incidence indirecte possible : La cédule des professions non commerciales : un médecin, un avocat, un architecte peuvent théoriquement répercuter sur le client. Ils disent : " Il me faut tant pour vivre, il me faut : I°- payer les impôts, par conséquent je dois faire payer tant au client ". Il répercute s'il peut, mais enfin la répercussion de l'impôt n'est pas immédiate.

b) Bénéfices industriels et commerciaux.

Au contraire, si nous considérons les bénéfices industriels et commerciaux, ici le commerçant, dans une grande partie de la doctrine officielle, est considéré comme un collecteur d'impôts au profit de l'Etat. On dit au commerçant : " On vous charge d'impôts, seulement vous les faites payer cher aux clients, alors ne vous plaignez pas".

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Ici il faut bien voir le double aspect du commerçant faisant payer les impôts aux clients.

La banque est soumise sur ce point à un régime spécial. Le banquier est chargé par l'Etat de demander au client toute une série d'impôts. La banque compte ces impôts au client, seulement le client est obligé de payer tel et tel impôt. Tandis que pour le commerce, c'est autre chose : le commerçant paie des impôts, puis il faut qu'il comprenne le prix de l'impôt dans le prix de la marchandise. Voilà la théorie, par conséquent le client n'est pas averti qu'il paie l'impôt.

Dans une maison de commerce, l'impôt tombe en comptabilité. Le comptable dit :" Il nous faut réaliser un bénéfice de 10.000 frs, par conséquent j'inscris les frais : les salaires, les matières premières, les frais généraux et les impôts, et ce n'est que ce qui sera au-delà qui sera bénéfice".

Par conséquent, dans le commerce, le commerçant est censé répercuter. Bien entendu pour les contributions indirectes, il répercute dans toute la mesure où il peut; seulement cette répercussion n'est possible que dans une mesure limitée. Le commerçant paie l'impôt sûr les bénéfices industriels et commerciaux pour l'Etat et il paie aussi la patente pour la localité. Par conséquent des patentes extrêmement lourdes qui peuvent être progressives dans certaines circonstances. Alors l'objet, la marchandise devient tellement chère, par suite de tous ces impôts dont le montant se répercute dans son prix que la demande se raréfie et par conséquent le commerçant ne peut plus récupérer. En réalité son profit diminue. C'est ce que l'on appelle le retour de flamme de l'incidence. C'est ce retour de flamme qui explique, dans une certaine mesure le mécontentement incontestable du commerce. A Paris, depuis ces deux dernières années, il y a 16.000 maisons qui sont mortes; il y a 16.000 maisons qui ont été rayées au registre du commerce.

Capacité souvent limitée de cette répercussion.

Enfin l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie. Le propriétaire fait évidemment tout ce qu'il peut pour le répercuter sur l'occupant, sur le locataire ou sur le fermier.

3°- Impôts indirects : incidence inégale

Les impôts indirects se répercutent évidemment, ce n'est pas celui qui paie l'impôt indirect qui doit en conserver définitivement le poids et su point de vue de l'incidence sociale il y a encore une classification possible.

Les plus acceptables sont les taxes somptuaires : taxe de luxe, taxe sur les spectacles, taxe sur les automobiles.

Au second plan, nous avons la taxe sur les produits

Source : BIU Cujas

non indispensables à l'existence : taxe sur les alcools, qui sont sans aucune espèce de proportion avec les prix de la marchandise, comme on l'a indiqué, mais enfin on peut vivre sans alcool. Taxe sur le tabac. Taxe sur la poudre de chasse.

3°- La taxe à la production, qui remplace l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires qui frappe tous les produits.

4°- Et enfin la plus mauvaise au point de vue social des taxes indirectes est celle qui frappe les produits nécessaires : taxe sur le café, sur les produits coloniaux, sur les pétroles, etc...

Mais l'injustice provenant de ces taxes sur la consommation est une injustice en réalité plus sentimentale que réelle et justifiée, puisqu'on a essayé de remédier à cette injustice par les exonérations à la base, les réductions pour charges de famille et la progressivité de l'impôt.

Si nous en avions le temps, nous étudierions les répercussions économiques de l'impôt. C'est un peu ce qui vient d'être dit : il faut se préoccuper de l'effet qu'a un impôt sur la vie sociale d'un pays.

Caractère excessif des impôts actuels

Les impôts à l'heure actuelle sont très lourds et contribuent à tuer l'esprit d'entreprise. On ne veut pas travailler pour payer exclusivement les impôts, alors il ne se fonde plus de société, il n'y a plus de fondation d'entreprise, le fisc a tué l'esprit d'entreprise. C'est une chose extrêmement grave.

Leur répercussion sur la vie économique : l'artisanat.

D'autre part, il y a des décisions fiscales qui ont des résultats extraordinaires. Par exemple l'artisanat, c'est-à-dire le fait de travailler seulement avec les membres de sa famille et un apprenti, est soumis au point de vue fiscal à un régime spécial. Qu'est-ce qui en résulte ? C'est que les métiers meurent, les métiers de campagne ; il n'y a plus moyen dans les provinces d'arriver à obtenir un travail. Pourquoi ? Parce que tous les anciens artisans évitent de prendre des collaborateurs, des ouvriers qui les feraient passer au degré supérieur au point de vue fiscal. Ils restent des artisans; ils ne peuvent rien faire, personne ne se forme à côté d'eux, par conséquent il n'y a plus de formation de spécialistes, de charrons, de forgerons, de serruriers, etc.

On en est même arrivé à ce résultat que dans certains cantons, d'abord au point de vue social, puis au point de vue fiscal, il y avait 6,8 maçons et ces maçons avaient un compagnon chacun. Ils ont formé un syndicat en disant : " Désormais nous travaillerons

Source : BIU Cujas

seuls, nous n'aurons plus d'ouvrier; s'il y a une maison à faire, nous la prendrons à 4,5 ou 6, nous serons autant qu'il faudra, mais tous patrons".

L'égalisation fiscale par l'impôt.

Il y a aussi la question de l'égalisation fiscale par l'impôt. La Révolution pensait : " L'impôt est fiscal, il n'est pas social". Ce n'est pas là une formule de révolution; c'est une formule par laquelle je traduis la doctrine de la révolution. Il y a aujourd'hui une tendance évidente, qui apparaîssait surtout dans ce projet qui a causé la dernière crise ministérielle, qui tend surtout à supprimer la classe moyenne : la fiscalité supprime la classe moyenne. L'idéal c'est des patrons en haut, puis une masse de prolétaires. La tendance totalitaire, c'est de supprimer les résistances, la situation indépendante de certains salariés. Si on va jusqu'au bout, l'idéal est qu'il n'y ait que des salariés de l'Etat.

§ I5 - L'impôt est consenti, non volontaire.

Le consentement à l'impôt et l'abdication du Parlement

L'impôt doit être consenti, disait la Déclaration des Droits de l'Homme. Cela veut dire que l'impôt est voté par les représentants de la Nation, il est consenti par les élus du peuple. Seulement voilà que nous arrivons à une situation extrêmement grave : c'est l'abdication du Parlement. Au début nous avons eu des abdications avec Poincaré et les décrets de monopole, c'est entendu, mais maintenant voilà que le gouvernement par décret établit des impôts. Par conséquent nous ne pouvons dire qu'une chose : le 8% Daladier. Nous avons eu dans le même ordre d'idées le double décime de Lasteyrie, c'est-à-dire que tous les impôts étaient augmentés de 4 sous par franc, c'était très fâcheux, cette expression, parce que le peuple ne savait pas ce que c'était que le double décime, mais cela sonnait un peu comme le " deux décembre". Maintenant nous avons un quadruple décime qui passe comme une lettre à la poste, par décret, évidemment avec délégation. Nous avons maintenant un régime parlementaire qui ne fonctionne qu'en l'absence du Parlement, et cela n'entraîne pas la considération autour des parlementaires; ils ne font plus rien .

Les excuses d'impôt volontaire: ils ne rendent rien.

Donc l'impôt est consenti. Cela ne veut pas dire que l'impôt est volontaire. Nous avons eu quelques expériences d'impôt volontaire. C'est notamment sous la Révolution : 7 Septembre I789: les plus belles artistes et actrices de Paris, vêtues comme ces vierges antiques que l'on voit au flanc des vases, arrivent à l'Assemblée nationale et déposent solennellement sur le bureau des cassettes contenant leurs bijoux. Cette

Source : BIU Cujas

espèce de solennité provoque un élan généreux, il y a des dons divers : le duc de Charroste donne 100.000 livres, des ouvriers font des collectes, une petite fille envoie la bague d'or de sa poupée, un auteur dramatique donnera 3.000 livres si sa pièce réussit; on donne les boucles de ses souliers,etc. Finalement, après beaucoup d'enthousiasme la contribution volontaire donne 5.614.526 livres et six sous; cela ne valait pas la peine de faire tout ce bruit.

Nous avons eu plus récemment la contribution dite volontaire au moment où M. Raoul Péret était ministre des finances. Chaque député a versé 500 francs, puis dans les conseils généraux nous avons versé 100, dans les conseils municipaux nous avons versé 100 francs, ailleurs on versait 50 francs, puis finalement cela n'a rien fait du tout. L'impôt volontaire ne donne rien.

Nous avons indiqué d'ailleurs la crise de la conscience puisqu'on ne restitue même plus les fraudes au trésor.

L'impôt doit donc être obligatoire, mais voici en date du 10 Mars 1938 une proposition sur l'institution de délais au profit des contribuables de bonne foi. Cette proposition est présentée par toute une série de députés, et finalement c'est tout simplement le groupe communiste qui a voté cette proposition. Qu'est-ce que demandent les communistes ? Que les contribuables ne soient pas poursuivis, tout simplement et qu'il n'y ait pas de moyen de contrainte contre eux.

En réalité on ne paie que si on est obligé de payer et s'il y a des facilités, alors on ne paiera plus.

§ 16 - L'impôt et la famille.

L'impôt, pour être juste, doit tenir compte de la situation de famille.

Cette préoccupation est réalisée par un double procédé : 1°- faveurs à la famille, 2°- pénalités aux célibataires et aux ménages stériles. Ces pénalités ne s'appliquent que pour l'impôt sur le revenu.

Les exemples d'impôt volontaire: ils ne rendent rien.

Nous avons vu les diverses réductions pour charges de famille. Cependant les représentants des familles nombreuses sont insatisfaits. Voici notamment ce qu'on trouve dans le dernier numéro d'une publication de l'Alliance nationale contre la dépopulation ; la législation actuelle pénalise scandaleusement les gens mariés. En voici une preuve : un homme et une femme de moins de 30 ans vivent ensemble et ont chacun

Source : BIU Cujas

40.000 frs de revenu , soit au total 80.000 frs, en union libre sans enfant ils paient I.440 frs, mariés avec trois enfants, ils paient I.800 frs,...etc.

§ I7 - L'assiette.

On se plaint aussi que l'impôt ne soit aucunement proportionné aux facultés contributives. Pour que l'impôt soit juste, il faut une juste détermination des facultés de chaque contribuable, une détermination de la faculté individuelle de chaque contribuable : c'est l'assiette.

L'assiette de l'impôt.

L'assiette est donc la détermination de la faculté contributive individuelle de chaque contribuable. La question de l'assiette ne se pose pas pour les impôts de consommation. Vous faites passer un faisan à l'octroi, vous payez. La question ne se pose que pour les impôts directs.

Le système indiciaire ou des signes extérieurs.

Quel était le système qui a subsisté depuis la Révolution jusqu'aux lois de I9I4-I9I7? C'était le système indiciaire, que l'on appelle aussi quelquefois le système indiciel, c'est le système dit des indices, c'est-à-dire des signes extérieurs.

Qu'est-ce en général qu'un indice ? C'est une dépense. Comment choisit-on les indices pour établir les impôts ? On choisit les indices qui sont censés dénoter un train de vie, donc l'ensemble de revenus correspondant à ce train de vie.

C'était une base de taxation sous la Révolution.

Alors voyez bien la différence entre le système des indices et le régime actuel dans lequel le contribuable doit faire certaines déclarations: dans le système des indices vous avez un loyer de tant, attendu qu'on était considéré comme ayant un loyer d'autant plus somptueux qu'on avant tant de revenu, vous avez un loyer de telle somme, ce loyer représente pour l'impôt un revenu de telle somme déterminée. Vous avez un loyer de I.000 francs, vous serez imposé sur 7.000frs. Vous avez un domestique mâle, cela suppose que vous avez encore un revenu qui vous permet d'avoir un domestique, c'est-à-dire un revenu de plus de 8.000 francs. Vous avez une automobile, cela suppose aussi que vous avez un certain train de vie. L'indice est la base d'une taxation. Vous avez un appartement avec tant de portes et de fenêtres, cela suppose que vous avez des revenus considérables.

C'est aujourd'hui un procédé de contrôle

Aujourd'hui, dans la déclaration d'impôts : Quel est le prix de votre loyer ? Avez-vous des domestiques? Combien? Domestique homme ? Domestique femme? Avez-vous une automobile? ou plusieurs automobiles? de quelle marque? De quelle date ? Vous avez une automobile

Source : BIU Cujas

qui coûte 200.000 frs, qui dépense 30 litres aux cent kilomètres, et vous prétendez nous déclarer I5.000 frs de revenu. Puis, avez-vous un aéronef ? Mais cela a été supprimé. On a dit que si le contribuable avait un ballon dirigeable le contrôleur pourrait s'en apercevoir....

Mais ces signes ne servent plus aujourd'hui que de moyens de contrôle pour la déclaration, par conséquent ils ne sont plus base de taxation. Dans le système de la Constituante, les signes étaient des bases de taxation. Aujourd'hui, on ne peut plus dire juridiquement :" votre revenu est de 4,5 ou 6 fois votre loyer..

Voilà donc le système indiciaire. Ce système avait bien des avantages et notamment l'avantage de la paix civile. Aujourd'hui, il y a une guerre fiscale constante entre le contribuable et son contrôleur. Avec le système des signes, le contribuable ignorait l'existence d'un contrôleur; il n'y avait que peu de procès, ou même de difficultés.

La contribution mobilière.

Cette contribution mobilière que nous payons encore au titre local est un impôt sur l'ensemble du revenu mobilier. On prétend apprécier l'ensemble du revenu d'après le train de vie, le loyer étant un des éléments essentiels du train de vie. On dit alors que le loyer est un mauvais signe, que notamment il y a des gens riches qui se contentent d'un petit loyer, que, au contraire, il y a des gens qui attachent une certaine importance au cadre de leur existence. Et c'est vrai. On peut dire aussi que le signe du loyer ne tient pas compte des charges de famille. Mais il est très facile de corriger le loyer par la réduction pour charges de famille et c'est notamment ce qu'on fait à l'heure actuelle, puisqu'on vous accorde I.000 francs d'exonération totale par personne à charge.

L'essentiel dans un système indiciaire, c'est de bien choisir les signes. La Constituante avait multiplié les signes extérieurs ; il y avait le loyer d'habitation ou la valeur locative de l'habitation; 2°- les domestiques, leur nombre, leur qualité; 3°- les chevaux et voitures; 4°- les portes et fenêtres; et la loi belge ajoute la valeur du mobilier, alors cela c'est plus difficile, parce qu'il faut aller voir le mobilier. On a supprimé la plupart des signes, notamment les domestiques, les chevaux et voitures ; en I925 on a supprimé les portes et fenêtres.

Les quatre vieilles.

Avec ce système nous avions donc la contribution mobilières sur les loyers, sur la valeur locative de l'habitation, les patentes qui sont un impôt sur le commerce et les professions libérales d'après des signes extérieurs.

Source : BIU Cujas

Quels sont les signes extérieurs de la patente ? Le loyer, la qualité de l'industrie, la population de la ville. Si vous avez un loyer d'une telle importance, si vous appartenez à telle industrie de telle ville importante, vous devez avoir un revenu de tant.

Il y avait ensuite les portes et fenêtres et l'impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie.

Voici quelles étaient les quatre vieilles. Que sont-elles devenues ? Impôt foncier sur la propriété bâtie et non bâtie ? il est resté au profit de l'Etat. L'impôt sur les portes et fenêtres est complètement supprimé. L'impôt mobilier et l'impôt des patentes ne sont plus que des impôts locaux. Voilà la destinée des quatre vieilles. Il y avait tellement d'avantages à ce système des quatre vieilles qu'on a demandé quelquefois de les conserver en les aménageant : il y aurait de meilleurs signes.

En ce qui concerne l'assiette nous conservons une préférence très marquée pour l'impôt réel et pour le système indiciaire, le système des signes extérieurs. (Cf. la campagne faite par M. Barthélémy dans le journal "Le Matin" et dans le journal " L'information": les quatre vieilles corrigées, ou les quatre vieilles rajeunies). Mais il s'agit surtout là de préférences d'ordre politique plutôt que de technique.

Le professeur préfère le système des signes indiciaires.

NOTE - Il faut revenir un peu en arrière pour quelques précisions et mises au point.

1°- Cour des Comptes.

1°- Il y a quatre Chambres à la Cour des Comptes au lieu de trois comme il avait été indiqué.

2°- Equilibre de réalisation du budget.

2°- Nous avons parlé de l'équilibre et nous avons indiqué qu'il fallait distinguer l'équilibre de prévision et l'équilibre de réalisation. L'équilibre de prévision, il est à la portée de tout le monde, même des intelligences les plus moyennes : on augmente les recettes, on diminue les dépenses, à un centimes près "çà colle". Il en est différemment de l'équilibre de réalisation que l'on voit au cours de l'application du budget en équilibre de prévision.

A ce point de vue, les résultats du mois de Mars 1938 pour les impôts n'ont pas réalisé les prévisions; la réalisation est, pour ce seul mois de mars, inférieure dans les recettes de 300 millions aux prévisions. Comme d'autre part les dépenses sont toujours dépassées, il ne faut pas s'étonner qu'à la fin d'une année de douze mois, nous ayons des déficits de 4,5 et 6 milliards.

Source : BIU Cujas

Ce qu'on voit surtout dans le système réel, lorsqu'il s'agit d'un impôt sur les maisons, lorsqu'il s'agit d'un impôt sur une terre, c'est l'impôt réel proprement dit : on frappe la chose, on atteint la chose. Lorsqu'il s'agit de signes, on a l'air de frapper les signes, mais en réalité quelle est l'intention? C'est d'atteindre l'ensemble du revenu du contribuable, cet ensemble étant indiqué par des signes extérieurs : ces signes extérieurs ce sont les dépenses qui supposent qu'on a un revenu correspondant à ces dépenses.

Nous avons dit que ce système a fonctionné depuis la Révolution jusqu'à la réforme de 1914-1917. La Révolution française, la Constituante avait établi l'impôt sur la terre, l'impôt sur les meubles, par conséquent l'impôt sur le revenu immobilier, puis elle s'est dit : Maintenant il faut que nous puissions atteindre les revenus mobiliers de l'individu, alors comment allons-nous connaître ce revenu mobilier ? D'après ses dépenses apparentes.

C'est assez important, parce que nous avons maintenant une espèce d'ersatz du système indiciaire, dont nous indiquerons les caractères.

Il faut des signes bien choisis.

Il faut que ce soient des dépenses apparentes, donc des dépenses qui ne supportent pas, qui ne supposent pas, qui n'entraînent pas une inquisition fâcheuse." Comment ! vous déclarez 50.000 frs de revenus, puis vous dînez avec des danseuses, vous vous conduisez mal, vous allez dans les boîtes de nuit, dans les restaurants de luxe... Votre femme s'habille chez un grand couturier..." Il ne faut pas que le contrôleur puisse tenir des discours comme cela; il faut des signes bien choisis et n'entraînant pas la lutte, la guerre fiscale entre le contrôleur et le contribuable.

Mais voyez bien quelle est l'importance du système indiciaire: Vous avez tant de dépenses apparentes, vous avez tant de loyer, cela suppose un revenu de tant, et par conséquent vous serez taxé sur le

---

NOTE (Suite)

On dit que les résultats pour avril sont meilleurs, c'est faux. Les résultats pour avril sont moins mauvais, puisqu'on triomphe de ce que pour le mois d'avril la différence entre les prévisions et la réalisation soit réduite à 150 millions, pour un mois.

Tout cela est grave, parce que : a) on nous a augmenté les tarifs, et b) on a diminué la valeur du franc. Il y a plus de francs puisqu'on a dévalué

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

loyer. Tandis que maintenant on déclare son loyer, mais le loyer n'est plus qu'un moyen de contrôle pour le service de l'assiette. Et par exemple on a voulu revenir au système indiciaire en disant : Le revenu est au moins 4 fois le loyer. Cela c'est le système des signes ; tandis qu'aujourd'hui on fait une déclaration des dépenses importantes, mais cela sert simplement au contrôleur à dire : " Ce n'est pas sérieux : vous avez un loyer de 30.000 frs et vous me déclarez un revenu de 40.000 frs !" Mais le contrôleur n'a pas le droit de dire : " Vous avez 30.000 frs de loyer, donc vous avez 120.000frs de ressources". (Le système du loyer indice existe encore pour la taxation à l'impôt général des étrangers vivant en France).

Les signes ne servent plus aujourd'hui qu'à contrôler la déclaration

Donc voilà le système indiciaire : on atteint le revenu indirectement par des manifestations extérieures de ce revenu qui sont des dépenses, et c'est dans ces conditions que le mouvement démocratique de 1914-1917 est arrivé à ce résultat : Nous voulons atteindre le revenu en lui-même, immédiatement; nous ne voulons pas nous contenter de présomptions; nous voulons atteindre le revenu réel tel qu'il existe. Voilà les règles actuelles; voilà les prétentions actuelles. Est-ce que cette prétention est réalisée ? Non.

Il y a un Bulletin du syndicat des agents du Trésor, et ces agents ont publié des renseignements sur des contribuables. Ce n'est pas très bien ce qu'ils ont fait, parce qu'ils n'en ont pas le droit; Ce sont des choses qu'ils connaissent pas leur métier ils n'avaient donc pas le droit de les publier .

Fraudes publiées dans le Bulletin du syndicat des agents fiscaux.

(Suite) - et par conséquent il en reste moins qu'on escomptait dans les caisses de l'Etat. On voit donc l'application de ce qui avait été dit: il ne suffit pas d'augmenter le tarif des impôts pour avoir une augmentation de leur rendement.

Ajoutons que, encore une fois, tout se tient. Il y a des gens qui s'imaginent : " Nous allons mettre un technicien financier au ministère des finances et tout ira bien ". C'est absolument faux. Les finances ne peuvent bien aller que dans un Etat prospère et la prospérité économique ne peut exister que dans une certaine tranquillité morale, dans l'ordre, dans la confiance dans l'avenir. Ce sont des questions graves, parce que la France est un admirable pays; il n'y a pas d'autres peuples qui peuvent être comparés à ce peuple français. On lui donne la moindre chose et il devient

Source : BIU Cujas

Mais les obligations non juridiquement sanctionnées ne comptent plus beaucoup aujourd'hui; il n'y a plus de secret professionnel, plus de respect des traités, plus de respect des décisions judiciaires. Ces agents ont publié une liste de leurs observations. Ils mettent : " M. Untel, docteur en médecine, gagne des sommes considérables, il vient d'acheter une maison, il s'y est installé, il l'a meublée somptueusement, il a un domestique qui l'accompagne dans ses courses, une femme qui répond à la porte, sa femme et sa fille sont luxueusement habillées : qu'est-ce qu'il déclare? 25.000 francs de revenu",etc,etc; vous avez cela sur des colonnes et des colonnes. " Untel vient d'acheter un château, il y est installé, il a quatre domestiques, qu'est-ce qu'il paie à l'impôt sur le revenu ? Rien." Les agents du trésor menacent de publier les noms propres et les adresses des contribuables qu'ils dénoncent seulement par des lettres X,Y,Z,etc.

Qu'est-ce que cela veut dire? C'est que le système a échoué, malgré une guerre acharnée des contrôleurs contre les contribuables.

Comment allons-nous connaître, comment allons-nous définir l'impôt sur le revenu de chaque contribuable, puisque nous ne l'atteignons plus par les signes extérieurs de la dépense ? Déclaration du contribuable. C'est la grande idée démocratique : il faut déclarer.

Le système de la déclaration

(Suite) - de nouveau admirable : on a augmenté les impôts, on a diminué le franc, on a augmenté la dette publique et tout ce peuple crie : " Comme c'est beau !" L'Etat avait fait faire des pancartes, des poteaux avec des oriflammes, on avait prévu des ballons qui devaient survoler les villes et les villages, mais tout cela a été inutile : en moins de trois heures, l'emprunt a été couvert ! Il suffirait de l'apparence de volonté , que l'ordre soit rétabli, que chaque départ d'un paquebot français ne soit pas un drame, que les gens qui montent sur un paquebot français ne se disent pas : "Peut-être que nous allons attendre le prochain paquebot allemand, pour des raisons de fonds de culotte !"

- Modification des règles relatives aux crédits additionnels (Décret-loi du 25 Mai 1938).

3°- Un décret a paru au Journal Officiel du 25 Mai 1938 (p.5915) qui 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

Source : BIU Cujas

Lorsque vous passez à la douane on vous dit : "Vous n'avez rien dans cette valise ? - Non. 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 vous êtes par conséquent obligé de déclarer quels sont vos revenus qui seront frappés par le cédulaire, quels sont vos revenus qui seront frappés par l'impôt global.

Le temps ne nous permet pas d'étudier les impôts en particulier, mais on voit bien comment est fait 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 : revenus sur la propriété bâtie et non bâtie, revenu des professions commerciales, revenu des professions non commerciales, etc. Chaque revenu individuellement est frappé proportionnellement, quoique maintenant, avec les dégressions, les exemptions à la base, on introduise une idée de progressivité.

Puis ces mêmes revenus, il faut que vous les portiez au premier étage, où 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 : la déclaration du contribuable. Il faut faire cette déclaration écrite, détaillée et sous foi du serment. Mais la déclaration est contrôlée. Elle est contrôlée maintenant en ce sens qu'il faut que vous donniez des justifications au contrôleur s'il vous les demande, et d'autre part dans la déclaration nouvelle, il faut que vous indiquiez certaines manifestations de vos dépenses : loyer, domestiques, automobiles, habitation secondaire, c'est-à-dire

---

(Suite) - 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.

" Crédit supplémentaire : la préparation du budget de l'Etat comporte de très nombreuses évaluations, puisque celui-ci comprend 2.000 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

Source : BIU Cujas

maison de campagne,etc... Mais, répétons-le, vous n'êtes pas frappé sur votre loyer, sur vos domestiques, sur votre habitation à la campagne... Non, tout cela c'est pour que le contrôleur puisse dire : " Il a fait une déclaration sérieuse", ou bien : " Il n'a pas fait une déclaration sérieuse".

Voilà la déclaration, qui est la grande idée du système démocratique des impôts. Sous l'Ancien Régime, il y avait la déclaration, il y avait aussi la taxation administrative : l'agent du fisc vous disait : " Vous avez tant et vous paierez sur tant". Nous n'en sommes pas là : il y a une déclaration contrôlée par le contrôleur.

La dénonciation des tiers

Il y a quelque chose qu'il faudrait bien comprendre : c'est la dénonciation du tiers. Il faut distinguer entre la dénonciation et le mouchardage.

Le mouchardage

Le mouchardage a été encouragé par certains décrets de M. Germain-Martin. On écrit une lettre anonyme au contrôleur. Ce n'est pas cela la dénonciation. Ou bien on connaît un fraudeur et on écrit, en signant, à l'administration des contributions indirectes. On lui dit : " Untel fraude". Alors ceci crée le soupçon de fraude et le soupçon de fraude permet aux agents des contributions indirectes de pénétrer dans la maison, accompagné du juge de paix et des gendarmes, ce qui fait toujours bon effet dans les petites villes, puis on soulève vos paillasses, on crève vos matelas,etc. Le dénonciateur est récompensé.

(Suite) - erreurs, en plus ou en moins, mais qui généralement se compensent. Lorsque des insuffisances de crédit apparaîssent en cours d'année, en dehors de toute modification à la consistance des services, il paraît impossible d'admettre que ces insuffisances trouvent par 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 : Mais une règle plus rigide s'impose en ce qui concerne les crédit 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."

Source : BIU Cujas

De même il y a aussi quelque chose d'assez délicat : c'est la remise et la commission au fonctionnaire du fisc qui a fait du zèle. Il fait la chasse aux contribuables, mais il a quelque chose à mettre dans sa gibecière; ce n'est pas tout pour l'Etat. Mais enfin tout cela ce sont des accessoires, ce que l'on veut indiquer ici c'est la déclaration du tiers ou dénonciation.

La dénonciation de tiers proprement dite.

Qu'est-ce que c'est que le tiers ? Le tiers ici c'est celui qui verse à un contribuable un revenu imposable. Qui dénonce M. Pierre Benoît ? Qui écrit au contrôleur : " Faites attention ! j'ai versé ceci à M. Pierre Benoit, qu'il ne s'échappe pas !" Pourquoi est-ce que l'on prend M. Pierre Benoît? Parce qu'il commence d'avoir un traitement comme membre de l'Académie Française. L'administration de l'Institut écrit au fisc : " J'ai versé à M. Pierre Benoît au cours de l'année (4.500 frs, tant pour le traitement fixe et les jetons de présence ". Puis

Qui est tiers?

Qui ? Ses éditeurs, qui diront : " J'ai versé tant"; Puis s'il écrit dans les journaux, les directeurs des journaux: " J'ai versé tant"; s'il fait des pièces de théâtre, le directeur du théâtre : " je lui ai versé tant",etc.

Avocats.

Un avocat, qui le dénonce ? Théoriquement le client. Est-ce que les clients le dénoncent? En fait pas les assassins poursuivis en cour d'assises. Qui dénoncera ? Ceux qui ont une comptabilité : les sociétés, les maisons de commerce. Pourquoi ? Parce que ces sociétés et ces maisons de commerce d'abord y sont obligées par la loi, elle s'exposent à des amendes, etc., mais parce que les sommes que l'on a versées

---

(Suite) - 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 aux 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

Source : BIU Cujas

au contribuable, ce sont des dépenses pour la maison de commerce ou pour la société, et par conséquent elles diminuent les bénéfices du commerçant, bénéfices imposables. Le commerçant ou la société a donc intérêt à dénoncer, il y a donc des clients de l'avocat qui dénoncent.

Médecins

Et le médecin, qui le dénoncera ? Les malades, seulement les malades en général ne dénoncent pas. De sorte que vous voyez dans un chef-lieu de canton, le médecin qui mène la vie large: celui-là déclare 25.000 frs, alors qu'il en gagne 150.000, tandis que de l'autre côté de la place, il y a le notaire, il a des livres, rien n'échappe, il est contribuable intégral.

Fonctionnaires

Est-ce que les fonctionnaires sont dénoncés ? Oui, ils sont dénoncés. Est-ce qu'ils doivent déclarer Oui, ils doivent déclarer. La Faculté de Droit dénonce au contrôleur : On dit : Nous avons versé tant à tel professeur. Le professeur est dénoncé par les éditeurs: S'il donne des consultations ou fait des arbitrages, il est dénoncé par les sociétés ou maisons de commerce qui ont demandé une consultation ou sollicité un arbitrage. Dans chaque contrôle des contributions directes, on a un petit dossier et le contrôleur met toutes ces dénonciations.

Les maisons qui dénoncent de cette façon informent en même temps le dénoncé. Entre le 1er Janvier et le mois de Février on reçoit des lettres: " Nous vous informons que conformément à la loi nous vous avons dénoncé aux contributions directes pour telle ou telle somme que nous vous avons versée". Chaque contribuable

---

(Suite) - 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 plaît, puisqu'il a un crédit pour dépenses imprévues, mais bien entendu 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 : le maire est obligé de provoquer des objections.

Mais enfin on voit la préoccupation du gouvernement dans ce décret : la préoccupation est de diminuer l'abus des crédits additionnels, soit supplémentaires, soit

Source : BIU Cujas

a son dossier; c'est l'idéal du régime démocratique que chaque individu soit sur fiche.

Puis, vous allez toucher un coupon de 3fr.50 : "Qui êtes-vous ? Prouvez votre identité. Quelle est votre adresse ?"; La personne qui vous paie le coupon doit vous dénoncer immédiatement à l'administration des contributions directes : " Nous avons payé tel coupon ", par conséquent le contrôleur n'a plus qu'à faire l'addition.

Classes favorisées : domestiques.

Est-ce que tout le monde les fait ces déclarations ? Non, il y a des classes favorisées. Les domestiques ont leur salaire qui déjà maintenant atteint le fameux salaire vital, mais tous les avantages accessoires qu'ils reçoivent sont considérés comme salaire : le logement, la nourriture, etc... La preuve c'est qu'avec les congés payés, le minimum qu'on puisse donner à un couple de domestiques c'est 37 francs par jour; or à 37 frs par jour, on est imposable, ils ne sont pourtant pas déclarés.

Le stoppage à la source.

Voyons maintenant le stoppage à la source . Le stoppage à la source est différent de la dénonciation du tiers, tout en étant assez voisin. Dans la dénonciation du tiers, le tiers étant celui qui verse le revenu, le tiers dit :" J'ai versé ce revenu, c'est à vous contôleur, à faire payer le contribuable".

Il y aurait d'ailleurs beaucoup de réflexions à faire là-dessus. Voilà l'Etat qui verse à un fonctionnaire, par exemple à un conseiller d'Etat 100.000 frs; puis il faut que ce conseiller d'Etat prélève 7.000 frs et qu'il aille les reporter chez le percepteur. Ne serait-il pas aussi simple que l'Etat, au lieu de vous donner 100.000 frs et de vous en reprendre 7.000, ne vous en donne que 93.000 ? Ce serait évidemment trop simple.

Son fonctionnement en Angleterre.

Dans le système du stoppage à la source, celui qui verse le revenu paie l'impôt sur ce revenu et le retient par conséquent à celui à qui il doit le revenu Par exemple en Angleterre, il y a un impôt sur la propriété, sur les revenus de la terre, c'est dû par le propriétaire foncier; qui le paie ? Le fermier. Le propriétaire doit 4.000 frs d'impôt, le fermier paie 10.000 frs; le fermier commence d'apporter 4.000 frs pour le compte du propriétaire chez le percepteur, puis il ne donne que 6.000 frs au propriétaire foncier. C'est le système du stoppage à la source. C'est une aggravation de la déclaration du tiers; cela suppose évidemment la proportionnalité de l'impôt et sans déduction du minimum vital. C'est un système un peu fruste, mais enfin très commode, attendu que le propriétaire n'a pas à toucher 10.000 frs puis à en

Source : BIU Cujas

porter une part chez le percepteur.

Son fonctionnement en France : impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Nous avons une institution analogue avec les impôts sur le revenu des valeurs mobilières. On sait ce que sont les valeurs mobilières : il y a un titre à revenu fixe qui est l'obligation, puis il y a l'action qui représente une part d'associé. L'obligation touche un revenu, l'action est rémunérée par un dividende, c'est-à-dire par une part de bénéfices ; s'il n'y a pas de bénéfice, l'action ne touche rien.

Le revenu, tant des actions que des obligations, est frappé de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, à l'heure actuelle environ 26% si le titre est au porteur, et I9% environ, I8 plus les 8% Daladier, si le titre est nominatif.

Qui paie cet impôt des valeurs mobilières? Il est évidemment à la charge du porteur, de celui qui a l'action ou l'obligation. Mais qui est-ce qui le paie? L'établissement émetteur du titre, la société qui a émis l'action ou qui a émis l'obligation. Par conséquent lorsqu'on présente un coupon de 25 frs, est-ce que celui qui a un coupon de 25 frs touche 25 frs? Oui, si c'est de la rente sur l'Etat, parce que la rente est exemptée du cédulaire, et même le 4% I925 est exempté à la fois du cédulaire et du général et progressif. Mais lorsque l'on se présente à un guichet, sur un coupon qui paie I5 frs, on a I0 frs. Par conséquent les valeurs mobilières ne peuvent pas échapper à l'impôt cédulaire sur le revenu; il n'y a pas moyen de frauder là-dessus.

Pendant plusieurs années, la Banque de Paris et des Pays-Bas n'a pas distribué de dividendes; elle a " passé le didivende", comme on dit, elle n'avait pas de bénéfices. Cette année les actionnaires ont 25 frs par action. On détache le coupon, avec le numéro car dans les coupons qui sont attachés aux actions, il n'y a pas de valeur indiquée parce que c'est essentiellement variable, il y a simplement des numéros, on sait que tel numéro de coupon sera payé cette année. On annonce que le numéro un tel a touché 25 francs; on détache ce coupon, heureux de se servir des ciseaux qui étaient en train de se rouiller; on se présente à un guichet de banque, qu'est-ce qu'on a touché ? 4fr. I5. Pourquoi ? Parce qu'on a prélevé d'abord pour le payer à l'Etat ce revenu de 24%; cela ne fait tout de même que le quart; seulement il y a aussi sur les titres ce que l'on appelle la taxe de mutation, attendu que l'on considère que les titres au porteur sont privilégiés par rapport aux immeubles, puisque les immeubles

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

paient chaque fois qu'ils passent de main en main. On a établi sur les titres une espèce d'abonnement: chaque titre au porteur, action ou obligation, est frappé d'un impôt sur le cours moyen du titre à la bourse, sur le marché au cours de l'année précédente. Qui la paie cette taxe de mutation ? L'établissement émetteur, c'est stoppé à la source, pas moyen d'y échapper, pas moyen de frauder. C'est la Compagnie de Suez, ce sont les Forges et Aciéries, qui paieront directement.

Quand le particulier paie-t-il, lui, cet impôt qui est à sa charge ? Au premier coupon. Par conséquent si vous avez eu IO ans sans coupon de divivende, puis que la IIème année il arrive un coupon, vous payez IO fois la taxe de mutation. Car un titre a beau ne pas distribuer de dividende pendant un certain temps, il conserve tout de même un cours boursier, parce qu'on espère que le dividende sera distribué, parce qu'il y a un actif, parce qu'il y aura quelque chose à se partager pour le jour où la société viendrait à se dissoudre.

Pour le coupon de la Banque de Paris il est resté quelque chose, puisqu'on a touché 4fr.I5, mais il y a d'autres titres sur lesquels on spécule en bourse, puis on distribue un coupon de 25 francs, on le porte à la Banque et on vous dit : " Si vous voulez on va vous le payer, mais vous devez 8 francs". Donc on ne touche rien, zéro, et les 8 francs seront reportés sur le prochain coupon.

Il y a donc ici, plutôt, qu'un stoppage à la source, un paiement au départ : c'est l'individu qui doit le revenu qui paie l'impôt pour le créancier du revenu.

§ I8 - La fraude .

La fraude crée l'injustice dans les impôts.

Le problème de la fraude se rattache assez immédiatement à la question de la justice dans l'impôt. L'impôt pour être juste ne doit pas prêter à la fraude. La fraude en effet crée l'injustice, puisque le contribuable honnête se trouve victime du contribuable fraudeur. Comme on l'a dit à plusieurs reprises, si chacun payait ce qu'il doit, l'impôt serait moins lourd pour ceux qui le paient. Il y a donc un privilège au profit des fraudeurs, le principe de l'égalité devant l'impôt est violé et dans les conditions morales les plus fâcheuses.

La question de la fraude se pose donc au point de vue de l'égalité devant l'impôt, au point de vue moral et au point de vue de la productivité de l'impôt.

On a beaucoup exagéré l'influence de la fraude

Source : BIU Cujas

sur la productivité de l'impôt. Le comble, c'est la déclaration qui a été faite à la Chambre, sans soulever de protestations, par le rapporteur du budget des finances qui, citant M. Pietri, a dit que s'il n'y avait pas de fraude, 20 milliards de plus entreraient dans les caisses de l'Etat. Non. M. Piétri a écrit que peut-être 20 milliards de revenus échappent à l'impôt, par conséquent cela fait du 7% pour une quantité de salariés qui ne paient pas, cela fait de 7 à I4% de ces 20 milliards. Il y a une tendance maintenant à confondre le revenu taxable avec l'impôt lui-même.

La fraude est d'autant plus grande que les impôts sont plus lourds et plus défectueux. La fraude, a-t-on dit, est le casuel d'une fiscalité défectueuse, et le contre-poids fatal des impôts trop lourds.

La fraude tient en fait une certaine place dans notre système fiscal

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 pour I0 ou 20% et c'est pour cela que nous augmentons l'impôt.

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 indirects; Contrebande.

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. Il n'y a pas beaucoup de questions juridiques et économiques là-dessus. 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 ....

La fraude dans les impôts directs: elle existe peu dans le système indiciaire.

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 pas 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 payé, et le propriétaire se prête à cette fraude parce que, ainsi,

Source : BIU Cujas

il diminuait lui-même ce qu'il devait au titre du revenu de la propriété bâtie. Le locataire diminuait ce qu'il devait au titre de la propriété mobilière, mais cela portait sur des sommes peu importantes.

Elle est nécessairement attachés au système de la déclaration.

La vraie fraude, la fraude maligne apparaît avec l'impôt personnel et la déclaration. Lorsque vous demandez à un contribuable de vous donner les verges pour le fouetter, le contribuable dit : " Je vous en donnerai aussi peu que je le pourrai"! La fraude est nécessairement attachée au système de la déclaration.

Alors, ici, la fameuse question : 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 paie, 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.

Classification des impôts au point de vue des possibilités de fraude.

Nous allons faire une sorte de classement de nos divers impôts au point de vue de la fraude.

I°- Cédule des traitements et salaires : c'est la plus difficile du point de vue de la fraude, c'est cette cédule qui prête le moins à la fraude, mais dans cette cédule des traitements de salaire, vous avez : I°- les traitements publics, 2°- les salaires.

1°- Traitements et salaires.

Traitements publics : impossibilité de frauder ; l'Etat sait bien ce qu'il vous paie, d'autant mieux que l'Etat vous dénonce : l'Administration, le chef d'établissement dénonce au contrôleur des directes. Par conséquent impossibilité de frauder sur les traitements publics soit de l'Etat, soit des départements, soit des communes. Donc rien, pas de fraude.

Sur les salaires, c'est un peu 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 I0.000 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 en plus il y a le système de l'enveloppe : on vous donne un traitement de I0.000 frs, puis on donnera 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 tout le personnel domestique. Un chauffeur à Paris, logé, nourri, etc... avec sa femme cuisinière, il y a des avantages qui en font des contribuables théoriques; ils échappent complètement à l'impôt D'après les statistiques qui ont été faites, il y a trois ans, on déclare en France environ 30 millions

Source : BIU Cujas

de salaires, alors qu'en Allemagne, sans l'Autriche, on en déclare 60 millions. 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.

2°- Bénéfices agricoles.

2°- Bénéfices agricoles. Ici, dérobade générale. 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 1/200 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 1.105 qui ont plus de 50.000 frs 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 vous voyez ce qu'il vend à la fin de l'année en blé, en avoine. Vous verrez que vous n'avez pas de quoi leur donner à chacun le minimum vital. Le propriétaire sur sa terre n'est pas rémunéré au prix d'un salaire de famine.

3°- Professions libérales

3°- Cédule des professions libérales. Ici fraude générale, par insuffisance de déclaration. Un avocat, un médecin déclarent à peu près ce qu'ilsveulent. On raconte qu'un bâtonnier avait déclaré 60.000 frs, le contrôleur lui dit : " M. Le bâtonnier, vous ajouterez bien un zéro : 600.000, au lieu de 60.000. C'est comme cela que çà se fait. Il n'y a pas 10.000 personnes en France qui déclarent 50.000 francs. Il y en a davantage, 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°- Bénéfices industriels et commerciaux.

4°- Cédule des professions commerciales. Ici remarquez l'effet de la survivance des quatre vieilles (qui ne sont plus que trois) au profit des budget 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

Source : BIU Cujas

fraudent tant qu'ils 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 y vont, les agents du fisc ?

Alors qu'est-ce qu'on fait ? 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 francs.

5°- Impôt général sur le revenu.

5°- Impôt général et progressif sur le revenu global. Tous ces revenus une fois taxés, ces cédulaires 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, maintenant I.600.000, à cause de la crise, qui paient l'impôt global et progressif. C'est pour cela que 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, nous avons beaucoup de deux fois plus.

L'impôt général sur le revenu donne lieu à de nombreuses fraudes.

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/IOèmes des contribuables cotisent à la cédule des traitements et salaires; il n'y a pas 300.000 individus gagnant plus de IO.000 francs 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 I.500 francs, et considérant que pour un loyer de I.500 francs 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 I million I/2 de voitures de tourisme. Il semble que les individus qui ont des voitures pour se promener puissent payer à l'impôt sur le revenu. Ils n'y paient pas.

Donc l'impôt général et progressif sur le revenu donne lieu à la fraude. Quelle espèce de fraude ?

Source : BIU Cujas

Fraude en sleeping et fraude en autobus.

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 ce qu'ils devraient, 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 : 374.90I individus avaient essayé de se soustraire complètement à la loi en évitant toute déclaration : ils ont été inscrits. De I0.I00 à 20.000, il y avait eu I.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 2II contribuables, ayant plus de 200.000 frs de revenus qui se sont rendus coupables de déclaration insuffisante. 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.

La fraude et 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 ici, faites bien attention à l'argument : on connaît à un centime près le revenu des valeurs mobilières, puisqu'au cédulaire ce revenu a payé intégralement ; pourquoi ne retrouve-t-on 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 .

Il faut tenir compte : I°- des déductions légales.....

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 I5.000 frs de rente, de coupons. Au cédulaire, ils ont payé, ils n'ont pas échappé aux 24%, à moins qu'ils ne soient des rentiers sur l'Etat. A l'impôt sur

Source : BIU Cujas

le revenu, qu'est-ce qu'ils doivent ? Ils ne doivent rien : 10.000frs 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.

2°- du fait que ces personnes morales ne paient pas l'impôt.

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 un 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 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 mutations 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 soulignée, entre le revenu des valeurs mobilières frappé au cédulaire et le revenu des valeurs mobilières

Source : BIU Cujas

frappé au général et progressif, mais cette différence vient : I°- de la fraude, oui, 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.

La fraude, puis 2°- les déductions pour charges de famille, 3°- le manque à gagner venant de ce que les personnes morales de droit public, les hôpitaux, les hospices, les établissements de bienfaisance, paient l'impôt cédulaire et ne doivent pas l'impôt général et progressif.

Que donnerait la poursuite de la fraude?

Est-ce qu'on peut poursuivre la fraude? Oui. Est-ce que la poursuite de la fraude donnerait des résultats ? Oui. M. Pietri qui s'est attaché avec beaucoup d'acharnement à poursuivre la fraude dit, lui : S'il n'y avait pas de fraude, les impôts rapporteraient 8 milliards de plus. Seulement, il ajoute aussitôt : Seulement les impôts étant déjà écrasants, si on payait les 8 milliards en plus, ce serait fini, ils seraient intolérables et le pays serait ruiné. Voilà ce qu'ajoute M. Piétri.

Voilà les diverses espèces de fraude. Il faut distinguer, outre l'évasion, l'astuce et la fraude proprement dite.

L'astuce.

L'astuce : voilà un individu qui a 75 ans, il a 4 millions, 5 millions, 6 millions. Il déclare zéro au contrôleur. Le contrôleur dit : " Mais comment vivez-vous ?" C'est très simple : on l'amène devant le coffre-fort : " Je les ai là, mes quatre millions, chaque année j'en mange une tranche, je suis sûr d'en avoir jusqu'à la fin de mes jours!"

L'évasion

La Convention avait établi un impôt sur le 5ème cochon, c'est-à-dire que chaque fois qu'il naissant une portée à 5 cochons le 5ème était frappé. Il y a eu ce phénomène que dans toutes les provinces de France les truies n'ont plus eu que quatre cochons. C'était l'évasion.

La portée exacte de la fraude en France.

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

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

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 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 fâcheux 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.

La lutte contre l'épargne.

Déjà, remarquez, 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 disent : " Mais mon père avait une drôle de manie de collectionner ces papiers, il aurait mieux fait de collectionner des timbres-postes". Et 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 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, mais, comme on l'a indiqué, c'est le record de l'évasion fiscale.

L'évasion fiscale en Amérique.

L'évasion, c'est le moyen légal. Et bien, en Amérique, il y a lutte par l'évasion contre le poids du fisc. Dans un message au Congrès, le Président Roosevelt a signalé la fraude fiscale et a analysé les procédés utilisés par les fraudeurs : " 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.

La constitution de sociétés procédé d'évasion fiscale

Qu'est-ce qu'on fait notamment ? - Et bien on constitue des sociétés anonymes dans des pays voisins, aux îles Bahamas, à Panama, à Terre-Neuve, et alors on a toutes ses affaires là-bas et on ne paie pas les impôts. Ou bien on voit les citoyens américains verser à des compagnies étrangères d'assurance des

Source : BIU Cujas

primes formidables, puis, quelque temps après, par un procédé ingénieux, ils touchent l'assurance, ils touchent le capital. Alors ce n'est pas un revenu qu'ils ont, c'est un capital qui leur est payé par l'assurance.

Mais, surtout en Amérique, il y a la barrière de la société; cela commence à prendre en France. On constitue une société : " Moi je n'ai rien, c'est la société qui est propriétaire". Un homme très riche avait imaginé de tout mettre en société ayant son siège à Genève; alors on venait pour saisir le château : " Mais pardon, il n'est pas à M. Dupont, il est à la société Dupont et Cie qui a son siège à Genève; les deux patrimoines sont différents ". Le tribunal de Tours ne s'y est pas laissé prendre.

Mais, par exemple, vous êtes propriétaire d'un yacht, vous avez des invités, des hommes d'Etat, des banquiers, des capitalistes, des 200 familles, etc, puis vous dites : " Si un jour mon bateau coule à pic, qu'est-ce que je vais avoir à payer comme indemnité"! Vous vous adressez à une Compagnie d'Assurances ; elle vous dit : " Cela va être très cher ". Evidemment vous recevez le Président du Conseil, non seulement le Président du Conseil des Ministres, mais encore le Président de telle ou telle grande banque, ce qui est encore plus grave ". Qu'est-ce que fait le propriétaire ? Il constitue une société à responsabilité limitée, avec un capital de 20.000 francs et puis il fait peindre sur son yacht : " Propriété de la Société à capital limité ", et alors, si vous voulez, vous vous en prendrez à la Société, capital 20.000 francs. En Amérique on fait cela: les propriétés de plaisance, les yachts, bientôt les automobiles, appartiendront à une société anonyme.

L'évasion fiscale en Angleterre.

En Angleterre, au cours de ces dernières années, l'évasion fiscale a fait des progrès tout à fait extraordinaires. Dans le Times du 24 Mars on lit ceci : " Une partie du déficit prévu pourrait être comblé si le Chancelier (de l'Echiquier) peut découvrir un moyen pratique d'empêcher l'évasion fiscale. 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 des 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;

Source : BIU Cujas

beaucoup des méthodes les plus simples ne sont pas encore atteintes par la législation...."

Trusts, et puis sociétés à un seul partenaire, " One man's Cny", une compagnie d'un seul homme : et alors ce n'est pas moi qui suis propriétaire, c'est la compagnie. Nous avons vu dernièrement la mort d'un richissime Anglais et les journaux ont dit : " La succession devait être de 60 ou 80.000.000, mais le défunt avait constitué une société "; alors les enfants étaient dans la société, la femme était dans la société : la société n'est pas morte, il n'y a pas eu de succession.

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.

Il faut, pour terminer cette théorie générale des impôts, indiquer les précautions, les mesures qui ont été prises au cours de ces dernières années par le législateur afin de combattre la fraude.

Précautions prises par le législateur contre la fraude

On en trouve une série - il y en a beaucoup plus, mais enfin celles qui me paraîssent les plus intéressantes au point de vue juririque sont : le serment fiscal, la législation des coffres-forts, les sanctions pénales, les mesures du décret du 8 Juillet 1937, les signes extérieurs.

A. Le serment fiscal .

A. 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.

Alors le fisc a imaginé, puisqu'il y a une assiette de l'impôt d'après la déclaration du contribuable, d'assortir cette déclaration d'un serment, d'un serment bien entendu laïcisé. Cette prestation de serment n'est pas une prestation matérielle, on ne va pas lever la main droite sur le néant comme on fait encore maintenant, seulement on écrit une formule : " Je déclare sous la foi du serment..." C'est tout, il n'y a pas de prestation à main levée.

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.

Source : BIU Cujas

L'idée du serment est pour la première fois réalisée dans la loi du I8 Avril I9I8, art. 7 par 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, copartageants, 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 convenus". Donc prescription d'un serment écrit.

Les textes établissant le serment fiscal.

Par la loi du 22 Mars I924, application aux mutations à titre onéreux de propriétés ou d'usufruits.

Art. 36 de la loi du I3 Juillet I925 : contrats de cession d'un droit au bail.

Art. 7 par. I de la loi du I8 Avril I9I8 : application aux droits de succession.

Les sanctions du faux serment

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 cinq ans au plus, amende, privation des droits civils ": c'est terrible et terrifiant ... çà n'a jamais été appliqué parce qu'il faut la mauvaise foi; les agents du fisc doivent prouver la mauvaise foi. Le déclarant dit : " Je ne savais pas". C'est net, mais jamais appliqué.

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 I3 Juillet I925 : elle est faite sous la foi du serment.

Et, d'autre part, l'art. 8 de la loi du 4 Avril I926 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". 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 de sincérité n'est pas encore punie comme le faux serment, comme le faux témoignage, etc... dans notre

Caractère spécial de serment pour l'impôt général sur le revenu pas de sanctions.

Source : BIU Cujas

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 : c'est l'emprisonnement et même cela pourra aller jusqu'à la mort par la hache.

b) La législation des coffres-forts.

b) Les 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.

Cette législation ne vise pas les coffres-forts des particuliers.

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, les coffres-forts, et puis administrer les biens en attendant que la part de l'Etat soit réglée. Et bien nous n'y sommes pas encore, je ne dis pas que cela ne viendra pas, mais enfin le fisc n'entre pas encore dans les appartements et n'ouvre pas les tiroirs.

... Mais les 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 coffres-forts ou des compartiments de coffres-forts. Toutes les 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. C'est cela qui est visé par la loi :

Répertoires et registres.

I- D'abord, toute personne qui fait ce métier de louer des coffres doit en faire un répertoire alphabétique. La loi du 18 Avril 1918 veut bien préciser que ce répertoire n'est pas sujet au timbre. Pourquoi cela ? Cela viendra. Répertoire alphabétique, avec mention des pièces justificatives produites, des noms, profession domicile et résidence réelle de tous les

Source : BIU Cujas

occupants de coffres-forts et le numéro du coffre-fort loué. Par conséquent le fisc sait dès maintenant si vous avez un coffre-fort ou si vous n'en avez pas.

Ce répertoire est tenu sur fiche. Les dates et heures d'ouverture sont mentionnées sur la fiche de chaque locataire dans l'ordre chronologique.

3 - 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 noms, adresse et qualité, et on exige que ces personnes apposent leur signature sur ledit 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 ou qu'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.

4 - Il faut représenter et communiquer lesdits répertoires et registres ou carnets à toute demande des agents de l'administration de l'enregistrement.

5 - Art. 42 de la loi du 31 Décembre 1936 :
" Les bailleurs de coffres-forts sont encore tenus d'adresser au directeur 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 leurs conjoints 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 1.000 à 18.000 francs."

Si le locataire du coffre vient à mourir, interdiction d'ouvrir le coffre hors la présence d'un notaire et d'un fonctionnaire, 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. Des gens viendront vous objecter qu'ils 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

Source : BIU Cujas

coffre il faut que ce soit dans un établissement sérieux parce qu'on a vu des 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 on vous aura à l'oeil. C'est impossible ; la législation des coffres est extrêmement rigoureuse, il est impossible de s'en évader... Il y a la solution de n'avoir pas de coffre. Le nombre des coffres loués diminue et toutes ces formalités en sont la cause.

C. Les sanctions pénales et fiscales.

C. Sanctions pénales et fiscales.

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.

Importance des amendes.

Par exemple, le 9 Décembre 1936, la XIème Chambre correctionnelle à Paris a jugé un sieur Tourrin 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'avaient pas été payés. Il a eu une amende de 407.411 frs, plus les décimes, et ensuite cent vingt quatre amendes car, dans toute la législation fiscale, les amendes se cumulent, il n'y a pas de confusion des peines. Chacune de ces amendes était de 18.000 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 5.000.000 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.

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.

Il y en a beaucoup, mais c'est une question importante de la théorie des impôts .

Source : BIU Cujas

Caractère des amendes fiscales par rapport aux amendes pénales : I°- Enormité

Caractères des amendes fiscales par rapport aux amendes pénales proprement dites :

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 franc à 5 francs, quoique l'amende de I franc représente aujourd'hui 70 à 80 francs.

2°- Possibilité d'une transaction.

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 frs; 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 l'individu.

C'est le métier des députés et des hommes politiques, lorsqu'un de leurs électeurs est frappé d'une amende, de faire une démarche auprès de l'administration et alors, au lieu de 400.000 francs, on lui réclame seulement 50.000 francs. Le contribuable a alors une reconnaissance plus ou moins éperdue pour le député. C'est faux, 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, vous avez droit à telle chose. Tout ce qu'on fait c'est de faire passer l'affaire avant ; on est inscrit par rang d'ancienneté, il s'agit de faire sortir le dossier tout simplement.

La transaction est donc possible et courante en matière d'amendes fiscales.

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 une poursuite, il y a une condamnation

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

prononcée contre chaque infraction, mais le condamné n'accomplit que la peine la plus forte. C'est ce qu'on appelle la confusion des peines. Mais remarquez que s'il y avait eu une condamnation entre, le condamné ferait toutes les 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 pas été commise.

Au contraire, en matière d'amendes fiscales, toutes les amendes sont encourues et sont dûes; il y a douze cents infractions, on paiera douze cents amendes. Nous avons, à l'heure actuelle, un système impossible au point de vue de la mouture, au point de vue des minotiers ; les déclarations qu'il faut faire sont véritablement incroyables, on ne peut pas brouetter un sac de blé sur une route sans d'abord aller au chef-lieu de canton faire une déclaration. Or, il y a des minotiers qui commettent une amende pour chaque sac; alors s'ils ont douze cents amendes, par exemple, ils n'ont plus qu'à fermer leur maison.

4°- Non personnalité des peines.

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; par exemple il est parti un quart d'heure plus tôt et l'agent du fisc n'a pas été là pour pouvoir faire les vérifications : eh bien c'est le patron personnellement qui devra l'amende; il n'est pas civilement responsable; il doit l'amende.

Et puis faites attention à ceci, 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 recevez, mais s'il n'y a pas eu condamnation avant sa mort, non , impossibilité.

Au contraire, en cas d'amendes fiscales 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 francs de revenu, et vous venez déclarer 1.000.000, vous avez touché 1.000.000. 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 cinq

Source : BIU Cujas

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 cinq ans sur les revenus il ne vous reste à peu près rien.

5°- L'amende fiscale ne suppose pas la mauvaise foi; elle paie une contravention purement matérielle, il n'y a donc pas d'excuses atténuantes et un mineur de moins de seize ans doit l'amende fiscale, il sera condamné, il est présumé avoir agi avec discernement.

5°- L'amende fiscale n'exige pas la mauvaise foi.

6°- L'amende fiscale est dûe 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 Paris, il y a eu une consultation du professeur Jèze là-dessus : " 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 I.000.000, 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 ".

6°- Il n'y a pas besoin de poursuite judiciaire pour condamnation

7°- Pas de sursis.

Pas de possibilité de sursis, pas de sursis de la loi Bérenger.

8°- Pas d'adoucissement par les lois nouvelles - Vous savez qu'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.

8°- Pas d'adoucissement par les lois nouvelles.

9°- L'amende fiscale est dûe 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.

9°- L'amende est dûe par les personnes morales.

IO°- En cas de multiplicité des fraudeurs, une seule amende peut être prononcée contre l'ensemble ; 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.

IO°-Au cas de multiplicité des fraudeurs il peut y avoir une seule amende

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 sur l'amende fiscale; ce

II°-Pas d'intervention du jury.

Source : BIU Cujas

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°- Pas d'intervention du juge.

I2°- L'amende fiscale est appliquée sans intervention du juge, tandis que, 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. Pour l'amende fiscale c'est cela.

I3°- L'amende fiscale payée par un commerçant 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 francs 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.

La fraude pour les impôts sur le revenu des valeurs mobilières.

Nous voudrions donner une idée de la préoccupation que cause aux milieux législatifs l'évasion des revenus des valeurs mobilières, en ce qui concerne l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global.

Les valeurs mobilières, titres nominatifs ou titres au porteur, actions ou obligations, sont frappées au cédulaire d'une série d'impôts. Il y aurait beau coup à dire sur ces impôts des sociétés. Imaginez une maison : Qu'est-ce qu'elle paie ? L'impôt foncier sur la propriété bâtie. Cette maison appartient à un seul propriétaire, qu'est-ce qu'elle paie ? L'impôt foncier sur la propriété bâtie. Mais voilà que vous n'êtes pas assez riche pour avoir une maison, alors vous voulez avoir une fraction de maison, une société par actions se constitue pour l'exploitation de cette maison : qu'est-ce qu'elle paie? Bien entendu l'impôt foncier, comme si la maison appartenait à Rothschild ou à Carnegie, puis tous les impôts sur les valeurs mobilières. Pourquoi ? On n'en sait rien. C'est l'impôt sur la pauvreté, c'est l'impôt sur l'insuffisance des moyens.

Impôts payés par les valeurs mobilières : I°- Timbre.

Donc les valeurs mobilières paient aujourd'hui une série d'impôts, dont les plus importants sont les suivants :

I°- Le timbre, au moment où le titre est émis, le timbre qui est pour les sociétés inférieures à IO ans, ce qui est rare, de 2% et pour les sociétés sont la durée est supérieure à IO ans de 4%. 4% sur les actions, 4% sur les obligations, 4% du capital (bien entendu

Source : BIU Cujas

une fois payé). Le paiement du droit de timbre peut avoir lieu par abonnement : on peut ne pas payer comptant, on peut se faire abonner au timbre, alors chaque année, il faut payer Ofr.20 du capital.

Est-ce qu'on peut échapper au timbre ? Mais non, il n'y a pas d'évasion sur le timbre.

2°- Impôt cédulaire sur le revenu.

2°- L'impôt sur le revenu. Il est au taux suivant : si ce sont des valeurs à lots, 36% de la valeur du lot; si ce sont des dividendes d'actions, des intérêts d'obligations, ou même des jetons de présence des actionnaires : 24% (plus les 8% Daladier).

Impôts sur les jetons d'actionnaires.

Ici, il faut ouvrir une parenthèse : la loi de 1867 sur les sociétés anonymes a créé la démocratie financière. L'autorité théoriquement la plus importante d'une société anonyme, c'est l'assemblée des actionnaires. Mais cette autorité est encore plus illusoire que l'autorité du peuple dans la gestion des affaires publiques, ou même davantage.

L'individu qui achète une action devient membre de cette assemblée générale et par conséquent, dans une certaine mesure, appelé à la direction de la société. Mais la plupart du temps, il n'entend pas devenir associé, participant à la gestion de l'entreprise; il entend faire un placement, et ce placement, il le fait de la façon la plus légère que l'on puisse imaginer. Interrogez autour de vous des gens qui sont actionnaires, qui ont du Rio Tinto, du Boléo, ils ne savent pas ce que c'est, si ce sont des fabriques de bicyclettes, ou des mines de plomb, ou des valeurs de cuivre. Ils ne savent pas où c'est, ni dans quel pays, ni ce que cela fabrique. Ils n'en savent rien. Voilà la vérité. Il y a des assemblées qui sont souveraines et où il n'y a presque personne, sauf de temps en temps. La présence physique est extrêmement rare. La présence physique d'un individu étranger à l'administration immédiate de la société et sa participation aux débats apparaît comme une sorte d'indiscrétion et de scandale. Cependant, pour la validité des délibérations, la loi exige un quorum, un certain nombre d'actionnaires présents ou représentés. Cette règle se heurte à l'indifférence des actionnaires. Nous avons parlé de la Banque de France : on a rendu la Banque de France à ses actionnaires. Ils sont 41.000. Chaque année on les convoque : Venez de Montélimar, de Brive-la-Gaillarde, de Saint-Jean-de-Luz, puis vous aurez l'honneur d'écouter M. le gouverneur, et vous repartirez, à vos frais, bien entendu. Alors ils ne viennent pas. Quelle est la salle qui contiendrait 41.000 actionnaires ? On va au Palais de la Mutualité, largement suffisant pour contenir les présents.

Source : BIU Cujas

Pour exciter leur présence, on leur dit : " Si vous venez, ou si vous vous faites représenter - les établissements de crédit se chargent de cela - vous aurez cent sous, ou vingt sous..." C'est cela le jeton de présence.

Donc, s'il s'agit d'intérêt, ou de dividendes, ou de jetons de présence d'actionnaire : 24%, et s'il s'agit de rémunération d'administrateur : 27%. Mais ces chiffres doivent être augmentés du 8% Daladier, établis par les décrets de 38. Ce n'est pas, bien entendu, 8% que l'on prélève sur le capital, c'est 8% d'augmentation de l'impôt, c'est-à-dire que l'impôt est augmenté de 8 centimes par franc; ces 8% portent non point sur le revenu frappé, mais sur le montant de l'impôt.

3°- Taxe de transmission

3°- La plus stupide de ces taxes : la taxe de transmission : chaque titre paie un impôt sur le cours moyen boursier, au cours de l'année précédente, impôt qui est de 0,40%. C'est perçu au moment où le revenu est touché. Par conséquent, pour les actions, si plusieurs années passent sans qu'un dividende soit distribué, ce qui, à l'heure actuelle, arrive aux sociétés les mieux gérées, au compte de chaque année on inscrit 0,40% du cours moyen du titre. Et si une année on a un coupon de 25 Frs, on vous donne 4fr.25, parce que les taxes de transmission se sont accumulées pendant plusieurs années.

La fraude n'est pas possible pour ces impôts

Voilà, en gros, le régime des valeurs mobilières. Pour tous ces impôts, quelle est la fraudabilité? Nulle. La fraude est impossible, puisque nous avons le régime du stoppage à la source : c'est l'établissement émetteur de l'action ou de l'obligation qui paie directement à l'Administration compétente l'impôt qui, ensuite, est retenu à l'actionnaire ou à l'obligataire. Donc aucune fraude.

Ajoutons que cet impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui a donné d'assez fructueux résultats au début de cette année, dans les trois premiers mois, est un impôt qui est classé officiellement impôt indirect. Dans les polémiques courantes, on dit : " Voyez la part des impôts directs. Voyez la part des impôts indirects ". Ce seraient les impôts indirects qui formeraient la plus grande partie des recettes fiscales. Et ils ne pèseraient que sur les classes travailleuses. Ce slogan démagogique est faux. Il y a des impôts classés comme indirects et qui portent sur la fortune acquise.

Puisqu'il n'y a pas de fraude possible sur ces impôts, de quoi est-ce qu'on se plaint ? Il s'agit de retrouver ces revenus qui ont été frappés au cédulaire,

Source : BIU Cujas

de les retrouver à l'impôt personnel et progressif sur le revenu global. On a payé au cédulaire, il va falloir repayer au général et progressif. Or le total des revenus atteints par le cédulaire ne se retrouve pas intégralement lorsqu'il s'agit d'établir l'impôt général et dans les luttes politiques qui se déroulent autour de la fiscalité, on en profite pour mener une certaine campagne au sujet de la fraude par les classes possédantes.

Elle n'est possible que pour l'impôt général sur le revenu global.

Est-ce qu'on fraude ? Oui, c'est trop évident. Mais le point sur lequel il faut appeler l'attention, c'est que si le problème de la fraude est extrêmement grave au point de vue moral il est beaucoup moins important au point de vue de la productivité de l'impôt, et que notamment la totalité des revenus qui sont frappés par le cédulaire ne peuvent pas se retrouver lorsqu'il s'agit d'établir le général et progressif. Pourquoi ? Parce qu'au général et progressif il y a une quantité d'exemptions. Quelles sont ces exemptions?

On ne peut retrouver au général la totalité des revenus frappés au cédulaire.

D'abord le minimum vital. Un individu a 10.000frs de valeurs mobilières. Qu'est-ce qu'il paie ? Tous les cédulaires dont on vient de parler. Et au général et progressif, qu'est-ce qu'il doit ? Rien.

Voilà un couple de gens à la retraite; ils ont 15.000 frs de revenus; est-ce qu'ils ont payé le cédulaire? Oui. Est-ce qu'ils doivent payer au global et progressif? Non, ils ne doivent rien.

1°- Abattements à la base.

Voilà un père de famille de 5,6, enfants. Il a 50.000 frs de revenus. Est-ce qu'il a payé au cédulaire ? Oui. Qu'est-ce qu'il doit au général et progressif ? Rien.

Cela en fait dans l'ensemble du pays. Alors nous pouvons dire dès à présent qu'au général et progressif nous ne devons pas retrouver une fraction importante, que certains évaluent à la moitié, des valeurs mobilières frappées par le cédulaire.

2°- L'impôt global n'est pas dû par les personnes morales.

Il y a un autre point. L'impôt général et progressif sur le revenu global est un impôt sur les personnes physiques. Par conséquent ne payent pas les sociétés de commerce, ou les autres sociétés, ou les associations, qui ont un portefeuille de valeurs mobilières et la plupart des sociétés de commerce ont un portefeuille,elles sont obligées de constituer des réserves; la masse politique et électorale s'imagine que ces réserves sont des louis d'or dans un coffre, alors qu'il n'y a qu'à aller les prendre et les verser dans les caisses de l'Etat; non : les réserves des sociétés sont investies en immeubles, par exemple vous voyez les réserves des compagnies d'assurance; ce sont de

Source : BIU Cujas

grands immeubles, mais même les sociétés ont quelques maisons: un journal a l'immeuble où il fonctionne et a même des maisons à loyers, c'est cela les réserves; puis on a des actions, on a des obligations. Qu'est-ce qu'on doit? Au cédulaire tous ces impôts qui ont été indiqués. Qu'est-ce qu'on doit au général et progressif? Rien, c'est un impôt sur les personnes physiques.

L'Institut de France, et chacune des Académies qui composent l'Institut, l'Académie française par exemple, ont un patrimoine affecté à des distributions de secours, à des oeuvres, à des prix, à des caisses, etc. Mais ces académies ont un portefeuille, elles ont des maisons : les Académies possèdent des immeubles à Paris ; mais elles ont aussi des titres. Sur ces titres, elles paient tous les cédulaires, elles ne paient pas le général et progressif. Par conséquent on aura beau faire, on ne peut pas retrouver au général et progressif l'ensemble des revenus qui ont été frappés au cédulaire. Et cependant, c'est là le grand cheval de bataille des réformistes. Il y a une espèce de bluff de la fraude pour entraîner des réformes.

Néanmoins, on parle beaucoup de lutte contre la fraude

Voilà comment se pose le problème. Comment a-t-on prétendu le résoudre? Signalons d'abord les projets et énumérons-les sans les étudier à fond.

I°- Projets de suppression du 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 économique. 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 bons exemples 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.

Inconvénients: Il ne faut pas tuer l'esprit d'initiative.

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

Source : BIU Cujas

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 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 cela qu'on ruine un pays. Mais on ne veut pas le croire. On croit qu'en parlant ainsi nous défendons la fraude Non. Seulement nous indiquons les conséquences...

Avec le titre nominatif, impossible de frauder, vous êtes inscrit; on sait ce que vous avez touché.

2°- Autres projets tendant à la suppression de la fraude :

2°- Pour éviter la fraude, on a proposé toute une série de réformes qui devaient aboutir à la suppression des avantages du titre 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.

Carnet de coupons.

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.

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,

Source : BIU Cujas

avec ce que vous avez touché. Par conséquent impossibilité de toucher un coupon sans faire vérifier son identité.

Précompte.

Il faut connaître, au moins de nom, le plan de M. Piétri sur le précompte. Le système du présompte 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 la participation 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.

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'est compliqué. Puis ce système obligeait des non imposables à faire une avance remboursable au trésor.

Le régime actuel (décret-loi du 8 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. Ier décide :

I°- Lors du paiement on vérifie l'identité du porteur

I°- 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 4fr.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 êtez un client important d'un établissement de crédit à Paris, on vous mettra : " Connu personnellement de la banque".

Mais supposez quelqu'un qui arrive à Paris avec des coupons : Où va-t-il se les faire payer ? Ce n'est pas commode. Vous arrivez à Paris le vendredi soir, avec 25.000 frs de coupons dans votre poche, mais comment allez-vous diner le vendredi soir, déjeuner et diner le samedi, et le dimanche, alors que les banques sont fermées ? Vous attendez au lundi matin, mais on vous dit : " Qui êtes-vous? Et on ne vous paie pas. Alors vous avez 25.000 frs de coupons dans votre poche et vous en êtes réduit à faire de la grivèlerie ou

Source : BIU Cujas

filouterie d'aliments !

2°- On remet à l'administration le relevé des sommes payées.

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. Untel". 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 provinces 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'idéal de l'administration c'est que chaque citoyen ait ainsi son dossier.

Voilà le décret-loi du 8 Juillet 1937. Nous ne pouvons pas encore voir d'une façon définitive quels en seront les résultats.

L'"Internationale fiscale"

Nous voudrions indiquer, sans y insister, les difficultés de ce que l'on a appelé l'internationale fiscale. Une des fraudes les plus courantes, c'est le transport de la fortune à l'étranger, c'est pourquoi il y a une feuille spéciale dans laquelle on doit déclarer les revenus que l'on a touchés à l'étranger. C'est encore une grosse complication, parce que l'homme de bonne foi est persécuté.

Pourquoi donc, est-ce que les Etats qui ont à se plaindre de la fraude ne contractent pas des ententes pour réprimer les fraudeurs partout où ils se présentent ? Nous avons indiqué que l'Amérique, par l'organe du Président Roosevelt, tonne contre les riches et contre leur évasion fiscale. Alors pourquoi est-ce que les Etats-Unis ne traitent pas avec la France, avec Londres, avec le Venezuela, Terre-Neuve, tout ce que l'on voudra?

Un Etat n'a pas intérêt à pourchasser les fraudeurs étrangers.

Mais c'est très simple : parce que chaque Etat a horreur du fraudeur national; mais il adore le fraudeur étranger. Qu'est-ce qu'il fait le fraudeur étranger? Il apporte les capitaux dans le pays, il fait marcher le commerce, il fait marcher les banques. De sorte que toutes les tentatives d'internationale fiscale sont très fâcheuses. Le fraudeur français lorsqu'il va souscrire à Londres ou au Trésor fédéral de New-York est très sympathique à Londres et très sympathique à New-York. A l'époque où la France était pays-refuge, le fraudeur américain , ou le fraudeur anglais ou le fraudeur de toute nationalité était très bien accueilli en France. Pensez-vous que la Suisse ou la Belgique, ou le Luxembourg vont dire à la France:"Je vais les poursuivre vos fraudeurs!"Mais non, parce qu'il y a grâce aux

Source : BIU Cujas

fraudeurs une vie économique intense. La vie économique de Monaco, par exemple, est excessivement intense, et cependant là, il y a un traité et la France a un droit de regard très important.

Source : BIU Cujas

Titre II

L'EMPRUNT.

La première partie des recettes c'est l'impôt. La seconde, c'est l'emprunt. Toutefois, on étudie en général dans la dette publique la dette viagère, qui n'est pas une recette, qui est une dette, par exemple la dette aux pensionnés de guerre ou aux fonctionnaires

-Historique.

Au Moyen-âge il n'y avait pas de crédit public.

La dette publique est une institution des temps modernes et le crédit public proprement dit est encore plus récent. Les souverains du Moyen-Age recouraient à l'emprunt, mais c'était eux personnellement qui empruntaient. La notion de l'Etat contractant une dette n'est apparue qu'aux environs de la Renaissance. C'étaient les rois qui alimentaient leur trésor, c'était eux qui devaient.

Les emprunts d'Etat datent de François Ier et du Chancelier Duprat.

C'est aux environs de François Ier qu'est apparue, avec le Chancelier Duprat, la dette publique proprement dite. Remarquez la difficulté d'un emprunt public dans un Etat catholique : le droit canon interdit le prêt à intérêt, et c'est pourquoi la fonction de prêteur dans l'Ancien régime était réservée aux Juifs, les Juifs n'étant pas obligés d'observer les règles de l'Eglise catholique, c'était eux qui étaient banquiers, c'était eux qui prêtaient à intérêt. Est-ce que nous allons avoir un Etat très chrétien violant publiquement cette notion canonique de l'usure ?

C'est Duprat qui a trouvé le moyen de tourner la difficulté. Il émet un emprunt perpétuel: Je ne vous rendrai jamais le capital, seulement alors il faut bien que je vous rémunère d'une façon quelconque. Je vous rendrai ce capital par petits morceaux! Voilà l'idée de Duprat.

A l'origine, ce sont surtout des emprunts forcés.

Dans les origines, l'emprunt prend assez facilement la figure d'emprunt forcé. Ce sont des emprunts que le roi fait par l'intermédiaire de la Ville de Paris, ce sont 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 emprunts

Source : BIU Cujas

publics à la fin de l'Ancien régime, c'est l'histoire des faillites et de la banqueroute de l'Etat.

I648: Le surintendant suspend le paiement des rentes. Tout simplement. Dans ces conditions les prêteurs ne se précipitent pas, et c'est ce qui amène l'invention de Tonti. Tonti crée, ainsi que son nom l'indique, les tontines. C'est un ensemble d'individus du même âge, qui 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 touche la totalité de l'annuité promise. Et quand il meurt, la dette est éteinte. Voilà le système de la tontine; cela ne prouve pas des finances extrêmement saines.

Les tontines

Louis XIV essaie d'améliorer l'état des finances, qui était désastreux. Fouquet émit des emprunts à I8% et même, en I659, en emprunt gagé sur les tailles, au denier 2, c'est-à-dire à 50%. Pourquoi l'Etat empruntait-il à ces conditions? C'est parce qu'il avait l'intention bien arrêtée de ne pas rendre. Colbert était très hostile aux emprunts et lorsque 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 des 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.

Emprunts onéreux de Louis XIV.

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. Tout cela ce sont 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).

Law et les mauvaises finances du I8ème siècle.

Il faut arriver à la Révolution pour avoir un statut du crédit public. Il y a une volonté d'organisation sous la Révolution, il y a des principes qui sont encore aujourd'hui en vigueur. Ces principes sont bons, la pratique futdétestable. C'est ainsi que nous avons, sur l'initiative de Cambon, la création du Grand Livre de la dette publique: tous les titres de rente inscrits sur un livre. Voilà qui allait faire cesser le désordre inouï de l'Ancien régime, car ce qui caractérisait l'Ancien Régime c'était le désordre. Lorsque l'on a

La Révolution pose d'excellents principes Grand Livre de la Dette publique.

Source : BIU Cujas

convoqué les Etats-Généraux, on a oublié des baillages 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, puis on n'avait pas la liste des emprunts.

Nous avons eu au lendemain de la guerre un désordre assez voisin de celui-là. On avait émis des bons de la défense nationale, mais on ne savait pas pour combien, et lorsqu'on posait des questions au Parlement (car c'était une époque où on posait encore des questions au Parlement) l'Administration des finances disait : " 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, et vous voyez combien les questions de crédit public sont intimement liées au problème monétaire.

La pratique est détestable : assignats.

La Révolution confisque les biens du clergé, puis il s'agit de mobiliser ces biens du clergé, alors on émet des assignats sur ces biens : il y avait 2 milliards de biens, on émet 2 milliards d'assignats, par conséquent vous avez avec les assignats, la propriété d'une partie de ces immeubles.

Seulement Cambon a cette imagination : " Nous allons émettre 4 milliards," et Cambon dit : " Ces assignats sont toujours gagés, parce que les biens du clergé valent 4 milliards. Puis nous allons émettre, IO,20 milliards d'assignats, mais c'est magnifique, parce que les biens du clergé valent IO, valent 20 milliards. Evidemment, la monnaie de valant plus rien, alors les biens valaient toujours quelque chose.

Le Directoire: banqueroute des 2/3.

Malgré ce système des assignats, il y a eu la banqueroute des 2/3. Avec des bons qui ne valaient presque 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 I8 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 IOO frs.

Source : BIU Cujas

Chapitre Ier

DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EMPRUNT.

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. Les motifs de cette règle sont plus politiques que juridiques.

Il faut une autorisation du Parlement pour l'emprunt : les raisons : I°- Publicité de l'emprunt et de la discussion.

I°- On dit quelquefois que le débat parlementaire sert à assurer la publicité de l'emprunt et aussi de la discussion, c'est-à-dire que le public pourra se rendre compte des conditions, de l'honnêteté de l'Etat, qu'il connaîtra les critiques qui sont 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.

2°- Convocation régulière et périodique du Parlement.

2°- Le vote par les Chambres a pour objet d'assurer 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'Etat 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.

3°- Assimilation à l'impôt.

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

Source : BIU Cujas

des impôts. Donc, si on laissait au gouvernement la faculté des emprunts, 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 intérêts, c'est le régime sous lequel nous vivons.

4°- Sécurité supplémentaire pour les prêteurs.

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 prêteurs, un attrait de plus pour assurer le succès de l'emprunt.

En fait, dessaisissement du Parlement : 1°-pleins pouvoirs.

En fait, qu'est-ce qui se produit ? 1°- Mentionnons d'abord cette pratique des pleins pouvoirs : pleins pouvoirs Poincaré, pleins pouvoirs Doumer, pleins pouvoirs Laval, pleins pouvoirs Blum, pleins pouvoirs Daladier. Nous sommes perpétuellement devant des abdications du Parlement. Il y a là un phénomène assez grave d'abdication législative. Nous avons des lois qui sont faites on ne sait comment, et les lois ne sont pas mieux faites par les bureaux que par les assemblées. Nous avons indiqué au sujet de la codification que nous avons eu des pages et des pages d'errata au Journal Officiel. Abdication au point de vue législatif, abdication au point de vue politique, abdication au point de vue international : le feu couve en Europe et les députés sont dans leurs foyers. Là abdication au point de vue financier : Empruntez comme vous voudrez !... Nous sommes arrivés à cette méconnaissance inouïe des principes de la Révolution, qu'il y a des impôts établis par décrets. Sous l'ancienne monarchie, quand les rois voulaient établir des emprunts, les Parlements, simples autorités judiciaires, allaient jusqu'au refus d'enregistrement.

2°- Pratique abusive des opérations de trésorerie.

2°- Le droit constitutionnel de l'emprunt est pratiquement mis à néant par la pratique abusive des opérations de trésorerie . Qu'est-ce que c'est que la trésorerie ? C'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 appartient à un service qui s'appelle le mouvement général des fonds.

Le rôle du mouvement général des fonds.

Dans l'espace, le mouvement général des fonds doit assurer qu'il y ait toujours l'argent voulu à 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.

Reproduction interdite

Source : BIU Cujas

Ce n'est pas facile, ce sont des choses délicates

Voilà la première mission du directeur du mouvement général des fonds. La seconde, c'est d'avoir l'argent voulu à la date voulue. Nous n'avons pas encore reçu les avertissements à payer les impôts cédulaires et l'impôt général et progressif sur le revenu. Nous sommes au mois de juin, et nous ne savons pas encore ce que nous aurons à payer; par conséquent nous n'avons rien payé, et cependant les dépenses publiques marchent. Nous avons reçu les avertissements pour les impôts locaux, pour le département et pour la ville de Paris, cela a produit une certaine émotion évidemment, puisque nous avons vu qu'il y a des loyers qui paient 50% du loyer et des patentes qui arrivent à faire 200% du loyer. Jusqu'ici on s'est plaint, mais on n'a pas encore payé. Cependant, il faut que les services publics marchent. Comment ?

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.

Les opérations de trésorerie dissimulent de véritables emprunts.

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'opération 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 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 va faire 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.

Source de la règle.

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

Source : BIU Cujas

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. 196). 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 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 article 44 de la loi de finances du 13 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'article 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".

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.

Le Parlement se trouve pratiquement devant le fait accompli.

Quelle est la sanction du principe ? Comme toujours, il n'y en a pas. Le gouvernement a emprunté, il n'avait pas le droit d'emprunter, 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....

Source : BIU Cujas

Chapitre II

L'ART DE L'EMPRUNT .

Sous ce titre, nous devrions étudier une série de problèmes du plus haut intérêt, et nous ne pouvons guère, dans le temps qui nous reste, qu'en formuler les énoncés.

§ I - Dépenses qu'il est légitime de couvrir par l'emprunt.

Quelles dépenses doit-il couvrir.

En vue de quelles dépenses est-il légitime d'emprunter ? Remarquons d'abord qu' 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 affectation du produit d'un emprunt à une dépense. Voilà la règle.

En principe pas d'affectation.

Cependant nous avons, comme il a été indiqué, des affectations intentionnelles et maintenant nous avons une affectation juridiquement organisée.

Mais il y a des affectations intentionnelles.

L'affectation intentionnelle, c'est celle qui a eu lieu à propos du précédent 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, et même on a fait parler le Président de la République au micro; au micro aussi le Cardinal Verdier.

Dix milliards. Emprunt pour la défense nationale. Qu'est-ce qu'il est devenu ? Il est tombé dans la caisse générale de l'Etat et avec ces IO milliards on a paré au plus pressé. Ce n'est pas discutable. M. Jammy Schmidt, rapporteur général du budget, a dit : "Nous avons commandé ceci et ceci...." Oui, vous l'avez commandé, mais vous ne l'avez pas payé, et qu'est-ce qui vous reste de l'emprunt ? Zéro. Par conséquent, il n'y a eu ni affectation juridique absolue, ni affectation en fait des espèces produites par l'emprunt.

... et des affectations juridiques.

Au contraire, pour le présent emprunt de la défense nationale, I7 Mai I938 - nous avons affectation juridique à la défense nationale , affectation assurée grâce à la création de la Caisse de la défense nationale, qui est présidée par le Maréchal Pétain, vice présidée par M. Abel Gardey, le grand chancelier de

Source : BIU Cujas

la Légion d'honneur etc... Il y a là véritablement un système d'affectation; cela doit tomber dans la défense nationale. Le Comité directeur de la Caisse de la défense nationale ne laissera pas partir les espèces et les conservera pour payer les divers budgets de la défense nationale, notamment les fameux 100 avions commandés aux Etats-Unis. Mais enfin constatons cet effort de l'affectation d'un emprunt à la défense nationale.

Les dépenses qui se renouvellent chaque année 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.

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.

Dépenses que l'on peut couvrir par l'emprunt: dépenses exceptionnelles dont profitent les générations futures.

Ceci se voit d'une façon un peu plus frappante dans le cadre de la commune, et surtout dans le cadre des petites ou des moyennes communes. Nous faisons une grosse dépense, par exemple pour l'électrification de la commune : 1 million 1/2 par exemple. De même pour l'adduction d'eau, environ également 1 Million 1/2, 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 devront 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.

Quid de la guerre ?

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

Source : BIU Cujas

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.

Abus français de l'appel aux générations futures Sagesse anglaise

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 de dépenses, même de dépenses extraordinaires, devait être couverte par l'impôt.

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.

§ 2 - Mesure de l'emprunt.

Conséquences de l'abus des emprunts.

Le recours à l'emprunt doit être exceptionnel. L'abus des emprunts conduit aux conséquences suivantes :

I°- Argent cher pour l'Etat.

I°- L'argent cher. Plus l'Etat emprunte, plus il accroît sa demande d'emprunt, plus par conséquent l'offre se fait rare. Nous arrivons ainsi à des taux d'emprunt écrasants, aux environs de 7 à 8%, parce qu'on emprunte à 5, mais l'emprunt est émis au-dessous du pair, c'est-à-dire qu'on s'engage à vous rendre 100 frs et à vous verser 5%, mais que vous pouvez avoir ce droit moyennant le versement de 92, 95, 98 frs, que d'autre part, il faut payer les commissions aux intermédiaires, banquiers, notaires, comptables du trésor, etc.., et par conséquent en fait l'Etat français emprunte au-dessus de 7%, ce qui est écrasant évidemment .

En Angleterre, l'argent est bien meilleur marché.

Source : BIU Cujas

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 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%. C'est un phénomène très notable qui 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 un million, ce travail représente pour lui une dépense annuelle de trente mille francs; en France, le même travail coûtera au moins deux fois plus soit soixante ou soixante dix mille francs par an. On dépense bien davantage pour avoir bien moins de profits.

2- Assèchement de la trésorerie des entreprises.

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 IO. Dans ces conditions, les entreprises déjà si lourdement handicapées par les lois sociales, le taux des salaires, la durée des heures du 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°- Menaces contre la monnaie.

3°- Menace contre la monnaie de compte, et c'est 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.

Déséquilibre budgétaire.

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.

Source : BIU Cujas

On voit dans quel abime de difficultés se trouvent ceux qui acceptent la charge si lourde d'administrer l'infortune française à l'heure présente. Nous voulons faire repartir les entreprises. C'est la grosse préoccupation. Il y a des décrets-lois ; nous allons ranimer l'économie nationale, çà va repartir, il faut que çà marche pour la prospérité du pays, puis aussi pour nous, 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 nous faisons ? 5 milliards d'emprunt. Mais c'est 5 milliards d'enlevés aux entreprises. Puis 5 milliards empruntés à un taux élevé cela rend l'argent cher. Alors précisément au moment où on veut ranimer les entreprises, on prend une mesure qui accentue leur paralysie. Alors on dit : On prêtera de l'argent aux entreprises. L'Etat empruntera à 7 et prêtera à 2. Qui paiera la différence ? Mais les contribuables. Il paieront le capital qui sera donné à certaines entreprises.

Comment ranimer l'économie nationale.

Puis, il y a quantité 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.

Nous en sommes à l'emprunt à jet continu

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 depuis la guerre, 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 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, seulement, il semble, à première vue, qu'il y a un emploi, tandis que nous, nous sommes en train de nous ruiner, on se demande vraiment pourquoi.

Nous trouvons ici, en ce qui concerne l'emprunt,

Source : BIU Cujas

la fameuse question des évaluations budgétaires, la querelle des évaluations. On prévoit chaque année une somme d'emprunt. L'emprunt est devenu une chose normale, 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.

Il faut beaucoup plus d'emprunt qu'on n'en prévoit dans le budget.

L'impôt cédulaire sur les traitements et salaires était, l'année dernière, de 6, il est maintenant de 7. Les autres cédules étaient frappées à I2, maintenant elles sont frappées à I4. 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, I50 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 moyen.

Les moins-values fiscales

Quelle est la charge de la dette? Il ne s'agit pas ici des mêmes francs qu'avant I9I4, il ne s'agit même pas des francs de I926 ou de I928, il s'agit des francs d'aujourd'hui.

En I9I4, pour I franc on avait Ikg.350 de sucre; nous avons vu le kilog de sucre scié à I2 sous; en I920, nous n'avons plus que 300 grammes de sucre pour le même franc; en I929, 2I5 grammes, en I938,200 grammes. Par conséquent ce ne sont pas les mêmes francs.

Diminution du pouvoir d'achat de la monnaie.

En I9I4, pour 1 franc nous avions 8 oeufs. Evidemment en I880 on avait une bonne douzaine d'oeufs pour I franc. En I920, nous avons eu 2 oeufs, en I929, un peu plus d'un oeuf, maintenant c'est à peine si on a un oeuf frais. Par conséquent ce ne sont plus les mêmes francs.

En I888 on avait pour I franc 3 kilogs 450 de pain; aujourd'hui pour I franc on a OKilog 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...

Voyez aussi le prix du kilog d'or : en I926 on avait I kilog d'or pour I6.000 frs, en I936 pour I7.000, à la fin de I936 pour 24.000, en janvier I938 pour 32.000 et au Ier mars I938 pour plus de 40.000 francs le kilog.

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

Il faut dire cela, parce que évidemment, lorsque l'on apprécie avec des chiffres la dette publique, cette dette paraît hymalayesque , 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 par un louis.

En poids d'or notre dette publique équivaut à celle de 1914.

Avec la nouvelle dévaluation du franc, on est arrivé 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'Etat avant 1914. Il y a une dette effarante de l' Etat; on se demande comment l'Etat 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 5.000 francs et ils avaient amassé sou à sou ces 5.000 frs de rente. Seulement cela ne vaut plus rien. Lorsque vous aviez trois 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 en 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.

Comparaison entre la situation actuelle et la situation de Brumaire an VIII.

Nous avons un état de choses presque analogue à celui de la veille du coup d'Etat de Brumaire. Nous avons raconté 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 10. Avec 7 fr.10 d'or, on achetait 5 francs de rente.

Aujourd'hui, comptez ce que cela vaut en or :

Source : BIU Cujas

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 qu'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 cru 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 à toutes les conversions, alors que leurs fonds valaient 100, 104 francs-or.

Importance du rapport des charges de la dette à l'ensemble des revenus du pays. (Question du taux fiscal)

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 n'aurait pas changé, est devenue nécessairement plus lourde. C'est la question que les Anglais étudient sous le titre : le taux fiscal, le taux des charges publiques 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 francs 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 nous l'apprécions en francs au cours de la livre, est 5 fois plus lourd qu'avant guerre, tandis que le budget français n'est que 3 fois plus lourd, au poids d'or,

Source : BIU Cujas

et cependant en France, nous sommes écrasés, et en Angleterre on le supporte légèrement. C'est qu'il y a autre chose, que les chiffres, que la technique financière, c'est la production, l'économie, l'ordre, la politique.

§ 3 - Poids budgétaire du service de la dette.

Importance de la dette publique dans l'ensemble du budget.

Au budget, la dette publique figure sous les rubriques suivantes :

Dette publique	I3.600 millions
Pensions civiles	5.900 "
Dotation à la caisse des pensions de guerre	4.500 "
Dépenses extra-budgétaires de la caisse des pensions	2.300 "
Services payés par la Caisse d'amortissement	6.000 "

Dette et passif, le paiement du passé représente pour nous, chaque année, une charge de 32 milliards, qui s'augmente bien entendu, puisque nous empruntons continuellement, le service de cet emprunt va devenir plus lourd.

Le paiement du passé et du passif absorbe chaque année la moitié du budget : " Une nation, disait M. Thiers dans son rapport du 30 Décembre I83I n'a jamais atteint sans catastrophe ou sans d'horribles embarras le terme ou la moitié de son revenu, est absorbée par le service de sa dette".

Ce terme chargé de menaces est atteint.

Quel serait le remède? Ceci relève précisément 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 à l'Angleterre des livres à 80 francs, il s'agit maintenant de rembourser cet emprunt en livres, et nous payons des livres à I78 francs, c'est-à-dire avec une différence de I00 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, I00 francs ou I50 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 suis obligé de compter avec ce que j'ai" et les Etats aussi sont

Source : BIU Cujas

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 ....

Les différentes dépenses publiques.

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 personnel des 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.

§ 4- Unité ou diversité de la dette publique.

Unité ou multiplicité des emprunts.

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 des 200 impôts dont nous sommes gratifiés et au milieu desquels nous ne pouvons pas nous reconnaître.

Il faut des emprunts multiples:
1°- En raison de la différence des besoins de l'Etat : besoins temporaires..

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.

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 1938, 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 douzième, c'est commode pour le contribuable qui touche chaque mois une certaine somme, c'est aussi commode pour l'Etat qui chaque mois a un 1/12 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 flot-

Source : BIU Cujas

te d'après les besoins de la trésorerie, on l'appelle la dette flottante.

... besoins permanents.

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.

2°- En raison de la différence entre les ressources des particuliers.

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, ou 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 mon argent en attendant ? L'Etat précisément en a besoin, je le lui avance. Par conséquent l'impôt à court terme s'adresse aux capitaux circulants des activités économiques diverses.

3°- En raison de la différence entre les prêts des particuliers.

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 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 5. 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 cinq ans, je vous prête à 5 ans, ou à 3 ans, ou à six mois, 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.

Il y eut cependant deux essais d'unification des emprunts.

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 %. Et 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.

Source : BIU Cujas

§ 5 - L'impôt fait appel à la contrainte, l'emprunt s'adresse à la confiance.

Différents types d'emprunts possibles.

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.

Nous avons d'abord le système de l'emprunt patriotique, c'est quelque chose de cousin de l'impôt patriotique. Nous avons parlé de cet impôt patriotique sous la Révolution, qui d'ailleurs n'a 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.

Plus sérieux est l'emprunt forcé. A plusieurs reprises il s'est agi de l'emprunt forcé et même tout dernièrement, 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 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 1798). Qu'est-ce que c'est que ces emprunts forcés? ce sont 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 révolutionnaires 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 soir. 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

Source : BIU Cujas

revêtant la forme d'un emprunt forcé. Par ordonnance des 16-22 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 frs pour la Seine, 5.350.000 frs pour la Seine Inférieure; 3.300.000 frs 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 précise 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 même ou 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 permettait de réussir un emprunt volontaire.

§ 6 - Faut-il recourir aux banques ou placer directement l'emprunt dans le Public.

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 (Etat ou particuliers) qui en ont besoin. Comme il est naturel, ils le paient à meilleurs 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. (V. la thèse de Jacques Saunier, la collaboration des banques et du trésor, 1934). D'ailleurs les banquiers se voient forcer par l'Etat de jouer le rôle de collecteurs d'impôts à l'égard de leur clientèle.(V. la thèse de Robert Parra, le rôle fiscal du banquier -(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.

a) adjudication. La royauté constitutionnelle en France a pratiqué le système de l'adjudication publique avec enche-

Source : BIU Cujas

res. 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 Restauration au moment de la guerre d'Espagne fut adjugé à la maisen de Rothschild à 89frs55. Cet emprunt atteignit 102frs 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.

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 de Rothschild obtient 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 quarante fois par les banquiers fut "ravalé" par l'Etat.

3°- Souscription publique.

3°- La souscription publique. Ici il ne faut pas voir les choses sous l'aspect d'une image du temps de la Révolution : 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, même chez divers officiers ministériels, dans les banques etc... la souscri-

Source : BIU Cujas

tion publique marque le degré de confiance dont jouit un régime.

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'Etat demande 5 milliards, on lui en apporte 2. 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.

4°- Vente en bourse.

4ème système: la vente en bourse, mais ceci n'est possible que pour les faibles emprunts. L'Etat fabrique des titres et au lieu de ces souscriptions, il fait vendre ses titres en bourse par ses agents financiers, à la Bourse de Paris, dans les bourses de province, et même dans des bourses étrangères, puisque nous avons à l'étranger des agent du trésor; c'est leur rôle.

§ 7 - Dans les grands Etats à finances saines, les emprunts ne sont pas gagés.

En principe 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 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 la turquification de la dette publique française.

Au lendemain de la guerre de 1870, Bismarck, par l'intermédiaire du banquier Roederer, nous fit proposition suivante : "Ne me versez rien, mais permettez-moi d'exploiter, pendant un nombre d'année 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.

Source : BIU Cujas

§ 8 - Les emprunts extérieurs en devises étrangères et leurs périls en période d'instabilité des changes.

Emprunts extérieurs leurs inconvénients.

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 suisse, nous avons emprunté en livres, et malheureusement le franc s'est déva - lué. 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 4.200 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.

§ 9 - L'art. de l'emprunt offre à l'Etat divers types différents d'après les modes possibles de remboursement.

Classification des emprunts d'après les modes de remboursement: I°- rente perpétuelle.

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. Nous avons indiqué 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 la prêt à intérêt. Un Etat catholique ne pouvait pas lui-même pratiquer ou encourager officiellement l'usure. Duprat dit "Nous créons la rente perpétuelle, ce n'est pas l'usure, puisque nous ne devons jamais rendre, mais nous donnerons chaque année une

Source : BIU Cujas

petite somme en rémunération du service qui nous a été rendu. La rente perpétuelle, 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 pourra dire au prêteur : "Je vous rembourse votre capital et je ne vous dois plus rien".

Arguments en faveur des rentes perpétuelles: a) perpétuité de l'Etat.

Pourquoi y a-t-il des rentes perpétuelles? 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 ç'a été vrai, mais il s'agit de voir quels intérêts. Avant 1914, avec 3frs on achetait 6 paquets de tabac, maintenant avec 3 francs est-ce qu'on en achète un?

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, possibilité de négocier le titre, le titre circula. 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.

b) Négociation et circulation du titre.

c) amortissement de la dette par le temps.

3ème argument en faveur de la dette perpétuelle: c'est ce qu'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'eut été la fin de tout! Il faut tout simplement conserver les vieux emprunts, à la condition de ne pas trop les augmenter.

Source : BIU Cujas

d) possibilité pour l'Etat de choisir le moment de la conversion.

4ème argument en faveur de cette qualité de perpétuité : l'Etat peut choisir son moment pour convertir. Si c'était un particulier qui puisse choisir son moment pour se faire rembourser, il pourrait s'adresser à l'Etat à un moment où l'Etat 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".

Inconvénient: accroissement indéfini de la dette.

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° Dette viagère.

2° La dette viagère. On ne doit au particulier qui a prêté à l'Etat que pendant se vie. Ce système d'emprunt a tenu une certaine place en Angleterre, il a tenu aussi une certaine place en France; il ne garde plus en France, à l'heure actuelle, qu'une place de plus en plus légère 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.

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 1/100 à chaque personne; une personne meurt, il paiera la même somme aux 99 survivants; de sorte que le dernier survivant touchera les 100/100 du revenu sa vie durant; mais quand la 100ème personne sera morte, l'Etat ne devra plus rien. Louis XIV a recouru à la tontine en 1689 et à plusieurs reprises l'ancien Régime y a recouru.

3°) Annuités terminables.

3°) Le système des annuités terminables. 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 en-

Source : BIU Cujas

tentes 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°) 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 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.

5°) Bons amortissables en série.

5ème type: les bons amortissables en séries à des dates déterminées au moment de l'émission. Nous émettons aujourd'hui 2 milliards de bons, ils seront remboursables dans 5 ans, ou dans 3 ans, ou dans 4 ans.

6°) Le type de remboursement de 1938.

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.

La consolidation.

Il y a une opération que l'on appelle d'un nom qui paraît mystérieux, hermétique, et qui, en réalité, couvre une opération très simple: c'est la consolidation

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 géné pour rembourser, alors il y avait une campagne en faveur de la consolidation forcée des bons. Il y a un exemple de consolidation facultative: Bons du Trésor 4 1/2 % 1934.

Source : BIU Cujas

C'est une opération qui n'a pas beaucoup d'importance, ni de difficultés théoriques.

Chapitre III

L'ETAT JURIDIQUE ET FINANCIER DES EMPRUNTS PUBLICS EN FRANCE.

§ I- Le bazar des rentes.

Nous avons les titres de rente les plus hétéroclites.

Nous avons dit quelle était la pensée de Cambon lorsqu'il a créé le Grand livre de la dette publique. Nous avons dit aussi quelle était la préoccupation de Rouvier : on voulait un seul type de rente sur l'Etat. Or nous avons un véritable bazar de rentes, bazar étant employé pour signifier magasin des objets les plus hétéroclites et les plus différents.

Emprunt à garantie de change: 4% I925. L'échelle mobile des rentiers.

Voilà par exemple des titres amortissables et des titres qui ne sont pas amortissables; voilà des titres à garantie de change et des titres sans garantie de change. Qu'est-ce que cela veut dire? Le titre à garantie de change, c'est une invention de M. Joseph Caillaux. Voici en quoi il consiste. Dans cette année I925, la livre est à 80 frs, par conséquent si j'ai 80 frs de rente, cela fera que j'aurai une livre. Mais celui qui met des capitaux à la disposition de l'Etat a 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 I80 francs; vous me paierez toujours 80 francs, mais cela ne vaudra plus 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 francs, à 80 frs la livre; si la livre est à I00 francs on vous devra I00 francs; si la livre est à I80 francs, on vous paiera I80 francs".

Les emprunts à garantie de change sont des privilégiés, aussi jouissent-ils de taux considérables sur le marché de la bourse, puisque 80 francs il y a I4 ans valent maintenant I78 francs,. C'est le contribuable qui paie les frais de cette échelle mobile des rentiers.

On comprendra l'intérêt que présente pour l'épargnant cette garantie de change si on considère par exemple que, au début de ce mois de juin I938, le 4% I9I7 (sans garantie de change) est côté 70,90 tandis que le 4% I925 (avec garantie de change) est coté I26. Le 4,50 I937 (sans garantie) est côté 75,40 tandis

Source : BIU Cujas

que le 4, 50 I937 (avec garantie) est coté I22,70.

Emprunts émis en monnaies étrangères.

Il y a aussi des emprunts émis en dollars aux Etats-Unis, en francs suisses; alors ceux-là il faut les payer avec des dollars des Etats-Unis; le dollar c'était 5 francs dans les temps préhistoriques, le dollar-or, et maintenant le dollar décroché, le dollar Roosevelt est tout de même à 30 francs. De sorte que ceux qui ont acheté un gros paquet de dollars il y a I8 mois et l'ont mis dans leur tiroir, ont mieux fait que de le placer à revenu.

Nous avons des titres exempts de l'impôt général sur le revenu et des titres qui sont frappés de cet impôt. L'exemption de l'impôt général est exceptionnelle.

Nous avons du 3 %; nous avons toutes sortes de variétés qu'on va indiquer. C'est donc une grande multiplicité de titres que l'Etat a émis.

Comment allons-nous voir quelque clarté dans ce fourré? Il y a d'abord la dette non inscrite et la dette inscrite.

A)Dette non inscrite.

La dette non inscrite comprend la dette flottante, la dette remboursable à terme ou par annuités, la dette résultant des dépôts et cautionnements, et enfin les dettes diverses de l'Etat; elles ne sont pas inscrites.

La dette flottante.

I°- Dette flottante engagements du Trésor.

Dans cette dette non inscrite, il faut encore nous arrêter quelque temps sur la dette flottante. On dit flottant par opposition à fondé, ou à 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 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 fait emprunter par le Trésor; on fait rendre par le Trésor; on fait des opérations du 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 I/2 % I933, obligation 4% I934, obligations 5% I935, obligations 4 I/2, I932; obligations 3 I/2 I936 tranche A; obligations 4 % I936 tranche B; puis nous avons les bons du Trésor qui sont 4 I/2 I933; 5 % I933, 4 I/2 I934, 4 I/2 I935, etc,...

Cela c'est la dette remboursable par annuité, et

Source : BIU Cujas

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 ses besoins". Pourquoi ?

Les besoins du Trésor: a) attendre la rentrée des impôts.

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.

b) faire face au déficit du budget.

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 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.

Ressources de la dette flottante: a) cais-

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 im-

Source : BIU Cujas

se des dépôts et consignations.

pôts, pour faire face au déficit ?

1°) Caisse des dépôts et consignations. 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 à 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 le rembourser, il dira à la Banque de France: "Fabriquez-nous des billets!".

b) 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 en font le métier, c'est évident, à la Banque.

M. Ribot avait imaginé un procédé qui s'est montré fécond: c'est le bon du Trésor placé dans le public. Autrefois un bon du Trésor c'était un million, c'était 2 millions, 3 millions; maintenant il y a des bons du Trésor de petites sommes à 3 mois, à 6 mois. L'Etat a besoin à la période des basses eaux; il emprunte à 6 mois et il rendra à la rentrée des impôts.

c) fonds libres des collectivités locales, d'avances diverses.

3°) 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.

2°) Dette remboursable par annuités.

La dette remboursable par annuités, ce sont ces obligations et ces bons dont on a parlé.

3°) Dettes résultant des dépôts et cau-

La dette résultant des dépôts et des cautionnements. Il y a la caisse qui reçoit les dépôts et les cautionnements, mais c'est tout de même une dette de l'Etat.

Source : BIU Cujas

tionnements.

4°) Dettes diverses.

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, il est débiteur des traitements des fonctionnaires, etc,etc,...

Dette inscrite.

B) Dette inscrite.

En second lieu, il y a la dette inscrite. Quelle est la dette inscrite ? La dette perpétuelle, la dette amortissable, la dette viagère. Où est opérée cette inscription ? Au Grand livre de la dette publique. Le Grand livre de la dette publique a été créé par la Convention nationale, le 24 Mai 1793, sur la proposition de Cambon, qui voulait en faire le titre unique et fondamental de tous les créanciers de la dette publique. Sur le Grand Livre doivent être inscrits tous les titres et les créanciers reçoivent un extrait d'inscription, extrait d'une inscription au Grand Livre de la dette publique.

Le Grand livre de la dette publique.

La créance au Grand Livre de la dette publique est portée non en capital, mais en valeur de revenu. Lorsque vous avez un titre de rente, il n'y a pas "Capital de 100 francs"; il y a 3 frs de rente, 10 francs de rente, 1.000 francs de rente, 3.000 francs 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.

Caractère politique de la création du Grand Livre.

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 contractée par 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 si ce sont des dettes de Robespierre. Quel était l'objet: Ramener les capitalistes à la Révolution, les attacher à l'état de choses nouveau. Cambon expliquait: "Cette opération faite, vous verrez les capitalistes 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 capi-

Source : BIU Cujas

tal 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.

Modes d'inscription au Grand Livre.

Comment était formulée la règle du Grand Livre sous la Révolution ? D'abord la dette publique, non viagère, sera enregistrée par ordre alphabétique au nom du créancier sur un grand livre en un ou 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 ridicules: deux francs, cinq 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 du Bac, à la place d'un magasin autrefois connu, qui était le Petit Saint Thomas, qui a disparu comme tant de grands magasins disparaissent, auquel on a joint l'hôtel contigü qui était celui de Cambacérès.

Il y a environ 50 millions de titres. On conçoit que dans ces conditions, le grand livre de la dette publique comprenne de nombreux volumes et prenne plus facilement l'aspect d'une bibliothèque que d'un registre.

Dette perpétuelle.

Qu'est-ce donc que nous avons écrit au Grand Livre ? La dette perpétuelle. Quels sont les types principaux de dette perpétuelle ? 3 %, 4 % 1917, 4 % 1918, 4 % 1925, 4 1/2 1932 tranches A et B, 4 1/2% 1937.

Dette amortissable: le 3 % Freycinet.

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 trève 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

Source : BIU Cujas

folie..." et Gambetta, qui était président de la commission des finances dit "On va émettre un 3% mais 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.

Hypertrophie de 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.

Pensions de guerre et pensions civiles.

En 1817, sous Louis XVIII, il y avait 7.700 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 6 milliards : 6.319 millions; Voilà les chiffres. Pensions civiles : nous avons en 1936, 369.113 pensionnés, qui touchent 3.430 millions; nous avons 359.437 pensionnés militaires, qui touchent 2.889 millions.

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 retraites. C'est automatique.

Régime des titres d'Etat.

C'est de la législation financière bien intéressante, mais dans les détails de laquelle nous ne pouvons pas entrer. Disons l'essentiel.

Avantages des titres d'Etat.

L'Etat favorise ses titres par rapport aux titres émis par l'initiative privée, afin naturellement de faciliter son crédit et d'augmenter par conséquent ses possibilités d'emprunt. Voici quelques caractéristiques des titres d'Etat.

1°- Insaisissabilité.

1°- Insaisissabilité. 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 1/3 de

Source : BIU Cujas

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 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 privilége 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.

On voit la conséquence : ce titre ne peut pas être saisi; on échappe à la responsabilité avec ce titre de rente, et d'autre part l'Etat lui-même ne peut pas saisir. Vous devez I0.000 francs à votre percepteur et vous ne les lui payez pas. Vous arrivez, vous lui présentez I5.000 francs de coupons. Il vous dit "Non je vais garder I0.000 frs' Non, impossible", vous allez me payer les coupons". Mais il s'agit de prendre les espèces vite, vite, et de s'en aller, parce qu'une fois que les coupons sont payés les deniers peuvent être saisis, mais l'Etat ne peut pas opposer la compensation.

2°- Exemptions fiscales.

2°- Exemptions fiscales au profit des rentes sur l'Etat : les rentes sur l'Etat ne paient pas l'impôt cédulaire sur le revenu. Les rentes sur l'état ne paient pas la taxe de transmission, cette taxe sur la valeur boursière au cours de l'année précédente, et même le 4 % I925 est, non seulement dispensé de l'impôt cédulaire (de 24, plus 8% Daladier) sur le revenu, mais encore de l'impôt général et progressif, c'est-à-dire qu'un individu qui aurait 200.000 frs de rente en 4% I925 ne paiera pas le cédulaire et ne paie pas l'impôt sur le revenu.

En outre l'Etat favorise les opérations sur ses titres. Nous avons dit que les opérations sur les titres sont en réalité frappées de trois impôts : I°- le timbre sur le titre, frappé à l'origine ou par abonnement; 2°- la taxe annuelle de transmission qui est payée sur le cours boursier de l'année précédente, et 3° lorsque vous vendez ce 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 I franc pour I.000 au comptant, à terme de 0,50 par I.000 pour les reports 1pour 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

Source : BIU Cujas

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.

Au contraire, pour les opérations sur les titres de rente 0,0125, par conséquent une très grosse différence, et lorsqu'il s'agit du report, au lieu de 0,50 c'est 0,00625.

3°)Assimilation à des immeubles.

3°- Les rentes sont des meubles, mais sont assimilées à des immeubles lorsqu'il y a intérêt à cette assimilation pour la rente. La loi de 1862 précise que chaque fois qu'une loi ou un contrat 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.

4°)Possibilité de payer en partie les droits de succession.

4°)Possibilité de payer en partie avec certains titres déterminés les droits de succession. 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 3 I/2% à 3 ans catégorie 2 : 30 % du montant des droits, et les obligations 4 % à 9 ans catégorie B : 20 % du montant des droits.

Vous voyez 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 frs et on gagne 5 %. Mais ce n'est possible que pour fraction des droits dûs , le reste devant être payé en argent frais. (30 % pour une catégorie et 20 % pour l'autre). On peut ainsi économiser de 5, 10 % des droits de succession.

5°)Imprescriptibilité du capital.

5ème caractéristique, 5ème 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, comme les louis d'or du chevalier de Nivelle; le capital n'est pas prescrit, il vaut toujours. Mais les arrérages sont prescrits par cinq ans. C'est d'ailleurs un inconvénient des titres d'Etat, c'est qu'ils ont un couponnement tout à fait insuffisant et qu'il faut constamment faire recouponner.

Source : BIU Cujas

Chapitre IV

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 ces cours.

On peut :

I°) 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°) Temps. I°) 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 I milliard, aux environs de I828, on a cru que le gouvernement était atteint de folie. Après la guerre de I870, 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 300, 500, I.000 milliards!

2°) Amortissement. 2°) Amortissement. Ici nous pouvons nous reporter à ce qui a été dit au début de ce cours sur la Caisse d'amortissement. La Caisse d'amortissement amortit par le rachat en bourse, c'est-à-dire on ne rembourse pas, on ne fait pas venir un rentier en lui disant: "On va vous rendre votre capital!", parce que le rentier serait trop content. Le 3% a été à 4% frs, il est à 75 frs environ, si on fait venir le rentier pour lui dire:"On va vous rendre I00 frs", il serait enchanté. Alors la Caisse d'amortissement achète et détruit ce titre, donc diminue de I00 frs la dette publique, avec maintenant une dépense de 75 francs.

Voilà les opérations qui ont été faites dans des proportions considérables au cours de ces dernières années. Seulement il faut remarquer qu'il n'y a d'amortissement qu'avec les excèdents et que si on emprunte pour amortir on fait un jeu bizarre. Nous empruntons au rythme de 2 milliards par mois, puis nous amor-

Source : BIU Cujas

tissons. D'une façon très savante on dit : L'opération est avantageuse. Mais je ne peux arriver à comprendre quel intérêt il y a à amortir alors qu'on emprunte, parce que l'opération ne se fait pas sans frais : pour l'opération en bourse, il faut payer des agents, des commissions, des fonctionnaires, il faut payer le service de la Caisse d'amortissement....

L'amortissement est une opération qui tend à surcharger la génération présente et à soulager les générations futures. La mesure dans laquelle il convient d'amortir dépend donc d'un compte délicat à faire entre les générations.

La conversion.

3°)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 ?

Offre de remboursement aux créanciers.

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 100 francs, ou acceptez que je ne vous verse plus que 4,50 %". S'ils acceptent, le titre est converti.

Est-ce que l'Etat est en droit de faire cette offre de remboursement ? Oui, incontestablement. L'Etat peut toujours rembourser la dette perpétuelle. Si la question pouvait se poser en 1824, au moment où M. de Villèle a tenté sa première conversion, elle ne pouvait plus se poser à la 8ème conversion Germain-Martin, puisqu'on savait que l'Etat devait rembourser. Il y a autre chose: lorsque M. Germain-Martin a fait cette opération, il l'a fait porter sur des titres qui étaient inconvertissables pendant un certain temps, donc on était prévenu qu'au bout d'un certain temps ils pouvaient être convertis. Par conséquent il n'y a pas de difficulté au point de vue juridique. Seulement ce qui n'est pas admissible, c'est la réduction autoritaire du coupon. Cela c'est la banqueroute. Malheureusement, cette réduction autoritaire du coupon a existé.

Conditions de succès de la conversion.

Donc, offre de remboursement. Et si les créanciers disent: "Oui, remboursez", alors qu'est-ce qu'il faut pour que la conversion réussisse ?

1°) Cours au-dessus du pair.

1°) Que le titre soit au-dessus du pair. Vous diriez maintenant aux porteurs du 3 %: "Je vais vous rendre 100 francs pour votre titre, ou je vais vous réduire à 2,50", le porteur de 3 % dirait: "Remboursez tout de suite, puisque mon titre ne vaut en bourse que 74 frs". Ce n'est que si le titre est au-des-

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

sus du pair que la conversion peut réussir. 2°) Il faut aussi l'atmosphère de la conversion, un certain climat de confiance.

2°) un climat de confiance.

Il y aura toujours des gens qui réclameront le remboursement si la conversion est faite dans des conditions opportunes, ce ne sera que dans des proportions très minimes. Par exemple l'opération de M. Germain-Martin a porté sur 85 milliards; c'est l'opération la plus formidable qui ait jamais été tentée. Il y avait eu autrefois 7 conversions, mais portant sur quelques milliards. M. Germain-Martin, financier classique, a fait une conversion classique; il a dit aux porteurs: "On va vous rendre ces 85 milliards si vous les voulez, ou bien c'est 4,50 %". Les porteurs n'ont réclamé le remboursement que pour quatre milliards, mais comme il a émis un nouveau titre 4,50 % qui pouvait être souscrit en argent frais ou avec les anciens titres, il y a eu un apport de 3 milliards d'argent frais et par conséquent le remboursement a été insignifiant.

3°) une masse de manoeuvre.

Mais tout de même, pour faire ce remboursement, il faut ce que l'on appelle une masse de manoeuvre, c'est-à-dire des capitaux accumulés en quantité suffisante pour faire face sur l'heure à toutes les demandes de remboursement. Comment fera-t-on ? Sous M. de Villèle, on a fait une grosse campagne contre le ministère parce qu'il s'était adressé à Rothschild, à des banquiers anglais, à des banquiers autrichiens, tandis que les banquiers français n'étaient pas dans l'opération.

Le rôle de la Caisse des dépôts et consignations.

Maintenant comment l'Etat fait-il ? Il a cette fameuse Caisse des dépôts et consignations, avec ses 100 milliards. C'est elle qui détient la masse de manoeuvre. Il y a autre chose d'ailleurs: nous avons dit que les titres pour être amortis doivent être au-dessus du pair: 102, 103, 104, pour 100 francs. La Caisse des dépôts et consignations disposant de sommes considérables peut agir sur les cours: pendant 15 jours le titre est à 98; la caisse achète un jour à 98,50, le lendemain à 99,50, le 15ème jour à 102. Le titre est au-dessus du pair et l'Etat convertit. Puis quand le rentier a perdu une fraction de son revenu, la Caisse soutient la rente avec moins d'énergie, de sorte que, passagèrement montée au-dessus du pair à la veille de la conversion, la rente tombe au-dessous du pair, dès que la conversion est opérée. Ainsi le rentier perd d'abord sur son revenu et ensuite sur son capital. Trop heureux que l'Etat ne fasse pas faillite (Voir l'article publié par M. Joseph Barthèlemy sur la Conversion dans la

Source : BIU Cujas

Revue politique et parlementaire 1932).

4°) La banqueroute.

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.

Crise générale de l'honnêteté.

Depuis la loi des Douze 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 ironiquement qualifié d' "avoué lorrain".

On a commencé par céder sur les dettes, dites politiques. La concession était dangereuse. Principis 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 31, le Brésil suspend par décret le service de sa dette extérieure. Le 17 Février 32, 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 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 main-

Source : BIU Cujas

tient 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 de ce qu'on fait. On consume le tout par le chantage au bolchevisme.

Je n'invente rien. Je reste au dessous de la vérité. Lisez donc les journaux grecs. L'Elefthéron Vima s'écrie qu'il faudrait que le peuple hellénique "fut sans dignité et n'ait pas de sang dans les veines pour payer la livre de chair". Mais, il ne s'agit aucunement de livre de chair, il s'agit d'or que vous détenez et qui n'est pas à vous! L'Ethnos entend ne pas renoncer "à tout effort d'amélioration sociale", il ne veut pas que la Grèce "retombe à la condition de pays demi-civilisé, il ne veut pas que le peuple grec "se nourrisse de miel et de sauterelles," le journal vitupère contre le capital international mais c'est avec lui qu'il entend achever l'oeuvre de sa reconstitution économique. Il fallait dire tout cela au moment d'emprunter ! Le comble serait que, d'après certaines dépêches, auxquelles nous refusons d'apporter foi, le ministre des finances, devant la Chambre, aurait examiné froidement les risques que comporte pour le pays une suspension de paiements et aurait conclu que cette mesure pouvait être adoptée sans inconvénient, parce qu'aucune représaille n'était à craindre, les pays prêteurs n'étant pas clients de la Grèce.

La liste des Etats banqueroutiers s'enrichit chaque jour.

Une voix claire ne s'élèvera-t-elle donc pas dans le monde pour rappeler les vieux mais toujours indispensables principes !

Procédés multiformes de la banqueroute dans l'Etat moderne.

La faillite d'Etat se présente sous notre civilisation, avec les aspects les plus variés, mais aussi les plus perfides.

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.

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.

Source : BIU Cujas

C'est ce qu'a fait la France en réduisant de 10 % le montant du coupon (à l'intérieur du pays).

c) Le prélèvement sur le capital est lui aussi une forme de la banqueroute.

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 espèce, 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).

e) la dépréciation de la monnaie. Le moyen le plus 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 les 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 infinitessimale d'or. C'est avec de pareils procédés que l'Etat en empruntant sans trêve, réussit 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.

Au moment où s'achève ce cours, le professeur est surtout impressionné par le nombre des matières importantes qu'il a dû ou laisser entièrement de côté ou ne traiter que d'une façon trop rapide. Ceux qui auront profité le mieux de cet enseignement ne connaîtront pas la science des finances, mais seront préparés à l'apprendre.

F I N

Cours terminé d'imprimer le 13 Juin 1938.

Source : BIU Cujas