

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

F. DE COLONJON

Composition et importance de la fortune de l'état, en France

Journal de la société statistique de Paris, tome 48 (1907), p. 156-163

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1907__48__156_0

© Société de statistique de Paris, 1907, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

IV

COMPOSITION ET IMPORTANCE DE LA FORTUNE DE L'ÉTAT, EN FRANCE

INDICATIONS GÉNÉRALES SUR CE QUI PARAÎT CONSTITUER L'ACTIF ET LE PASSIF DE L'ÉTAT. — PLAN DE L'ÉTUDE

Des travaux nombreux et importants ont été accomplis à l'effet de déterminer la consistance et la valeur des biens en France appartenant à des personnes phy-

siques⁽¹⁾. Rien de pareil ne paraît avoir été fait, jusqu'à présent, concernant l'avoir de l'État. Ce sujet, par son ampleur et les difficultés particulières qu'il présente, nécessiterait un labeur considérable pour le traiter d'une manière approfondie et dans tous ses détails. Nous nous bornerons à fournir sur la question dont il s'agit des indications sommaires, en tâchant de les rendre aussi précises et aussi exactes que possible.

L'État possède, comme souverain ou propriétaire, un domaine public et un domaine privé considérables, quoique peu productifs, en immeubles et en meubles ; en outre, l'impôt lui fournit d'immenses ressources. A l'inverse, grevé d'une dette énorme, il a à en payer les intérêts, arrérages et amortissements ; de plus, il est tenu d'acquitter les frais excessivement élevés que lui occasionnent les multiples et importants services publics dont il est chargé.

Parmi ces divers éléments d'actif et de passif, le domaine et la dette publique semblent susceptibles d'une évaluation en valeur vénale ou en capital, tandis que les impôts et les frais d'administration, votés annuellement, échappent à toute capitalisation. Dans ces conditions, comment dresser, d'une manière rationnelle et méthodique, le compte que nous avons à établir ? Supposons qu'au lieu de l'État, il s'agisse d'une société par exemple à laquelle nous aurions à faire l'application des données précédentes. A l'actif de son bilan, nous porterions l'estimation du domaine et au passif le chiffre de la dette capitalisée. Le compte Profits et pertes comprendrait, au crédit, le montant des impôts et, au débit : 1° les intérêts et arrérages de la dette ; 2° le montant des dépenses des services publics.

Pour l'État, nous n'avons pas de bilan et, comme nous le verrons, nous ne sommes pas à même d'en dresser un. Mais, à défaut de ce document, le budget nous fournit, tout au moins, un état de prévision détaillé des dépenses et des recettes nationales à effectuer pendant le cours d'une année et il contient les indications inscrites à un compte de profits et pertes. Aussi est-ce sur les écritures budgétaires que nous porterons, d'abord, notre attention. Nous donnerons la préséance aux dépenses, parce qu'elles servent de mesure et de justification aux recettes⁽²⁾. Le travail que nous aurons à faire ensuite se trouvera donc restreint aux éléments mentionnés ci-dessus dont l'estimation, en capital ou en valeur vénale, paraît possible. Nous nous occuperons d'abord de la dette publique, pour joindre immédiatement et unir, par un lien plus étroit, ce que nous avons à en dire aux observations déjà faites à propos des intérêts et arrérages de la même dette.

PREMIÈRE PARTIE

COMPTE BUDGÉTAIRE

Nous relèverons dans le budget quelques chiffres et certaines indications sommaires à utiliser pour l'étude que nous avons à faire.

1. Voir les évaluations faites par MM. de Foville, Neymarck, Thiéry, D^r Vacher et de Colonjon, et notamment leurs communications diverses à la Société de statistique de Paris et publiées dans le Journal de cette société.

2. « L'État, en somme, prend dans la poche des autres, ce qui n'est pas le cas des particuliers. Cette prérogative l'oblige à fixer d'abord la somme dont il a besoin, afin de préciser, en connaissance de cause,

I. DÉPENSES

Les crédits ouverts aux ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice 1907 s'appliquent :

1° A la dette publique, pour	1 233 528 964 ^f
2° Aux pouvoirs publics	19 337 500
3° Aux services généraux des ministères.	2 020 452 735
4° Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics	518 367 206
5° Aux remboursements, restitutions et non-valeurs	42 138 900
Total général.	3 833 825 305 ^f

II. RECETTES

Les ressources permettant à l'État de couvrir les dépenses indiquées ci-dessus peuvent être résumées de la manière suivante :

1° Impôts et revenus	2 654 270 896 ^f
2° Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État (allumettes; tabacs; poudres à feu; postes, télégraphes et téléphones; produits de diverses exploitations).	841 730 835
3° Produits domaniaux.	57 515 918
4° Produits divers du budget	68 710 030
5° Ressources exceptionnelles	108 364 900
6° Recettes d'ordre	101 713 069
7° Produits à percevoir en Algérie	1 916 625
Total général des produits recouvrables	3 834 222 273 ^f

Nous laisserons de côté, pour la suite de la discussion, les quatre derniers articles, à raison de leur nature particulière et du caractère accidentel de leur objet (¹).

Il est évident que l'État puise les ressources normales destinées à faire face à ses à besoins annuels dans l'impôt, le produit des monopoles et celui des domaines.

L'impôt est de beaucoup l'élément principal de ses recettes. Les monopoles, moins fructueux pour le Trésor, peuvent être considérés comme un genre spécial d'impôts, sinon en totalité, du moins en partie, car il faudrait déduire de la somme globale précédemment indiquée à leur sujet le prix d'achat des matières premières et le montant des frais d'exploitation. Quant aux produits domaniaux, ils n'attei-

la mesure des sacrifices qu'il réclamera ensuite. « Ce sont les dépenses à faire qui servent de mesure et « de justification aux recettes », disait H. Passy, ministre des finances, en janvier 1849, à l'Assemblée nationale, répétant ce que l'Assemblée constituante avait déjà proclamé en 1790 » (*Le Budget*, par Sroum, « Préséance des dépenses sur les recettes », p. 202.

1. Pour les produits divers, nous avons notamment les bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations, 4 920 000 fr.; les remboursements de frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer, 4 737 000 fr.; les remboursements par les départements et les communes des avances pour l'achèvement des chemins vicinaux et pour les établissements scolaires, 24 958 000 fr.

Relativement aux ressources exceptionnelles, les plus importantes sont l'indemnité due par le gouvernement chinois, 11 121 000 fr.; fonds provenant des caisses des retraites ecclésiastiques, 7 543 000 fr., et le produit de l'émission d'obligations à court terme, 84 millions de francs.

Les recettes d'ordre s'appliquent principalement aux retenues sur les pensions civiles, 33 281 000 fr. et militaires, 8 338 000 fr.; aux versements par les compagnies de chemins de fer d'excédents pour annuités payées par l'État, 14 050 000 fr.

Quant aux produits à percevoir en Algérie, ils concernent les monopoles de l'État et la taxe militaire.

gnent guère, depuis quelques années, qu'une cinquantaine de millions, y compris ceux des forêts et le prix d'aliénation d'immeubles et d'objets mobiliers.

**L'ÉTAT DÉBITEUR DIRECT MAIS SEULEMENT APPARENT DU PASSIF BUDGÉTAIRE
TANDIS QUE LES CONTRIBUABLES EN SONT LES DÉBITEURS RÉELS**

L'État effectue les dépenses qui ont été légalement prévues et autorisées. Pour y faire face, il reçoit, d'une main, le rendement des impôts et, de l'autre, en distribue le montant, selon les affectations d'emploi expressément déterminées par la loi de finances. Il n'est donc, dans la circonstance, qu'un intermédiaire entre, d'une part, les créanciers des sommes inscrites au budget des dépenses et, d'autre part, les débiteurs qui ont à fournir les voies et moyens fixés au budget des recettes, c'est-à-dire les redevables. Ces derniers, pour payer leurs contributions, font un prélèvement soit sur le revenu de leurs biens, quelquefois même sur le capital (comme pour les droits de succession en ligne collatérale ou entre étrangers par exemple ^[1]), soit aussi, ne l'oublions pas, sur le produit de leur travail.

Des impôts spéciaux frappent le revenu ou la valeur des patrimoines, autrement dit de la richesse acquise. Mais il existe encore des taxes différentes ayant une autre assiette. Ainsi les produits du travail sont dans notre pays très supérieurs à ce que rapporte la propriété tant mobilière qu'immobilière ; ils s'élèveraient, croit-on, à environ 15 milliards, tandis que les biens de toute nature donneraient un revenu approximatif de 10 milliards seulement ⁽²⁾. Or ces sommes immenses, quelle qu'en soit la provenance, sont, les unes et les autres, atteintes par les taxes de consommation, la contribution personnelle mobilière, celle des patentes, des droits indirects et les incidences d'autres impôts.

Quant à l'État, les produits budgétaires fournis par lui se bornent à ceux du domaine. A cause de leur faible importance relative, nous les laisserons de côté dans la suite de notre discussion. C'est donc bien à tort que l'on considère souvent l'État comme possesseur de ressources inépuisables lui permettant d'acquitter, dans une large mesure, les dépenses nationales avec son propre revenu, alors que les paiements dont il est tenu sont effectués presque exclusivement des deniers fournis par les redevables. Cette fâcheuse erreur provient d'une très ancienne tradition dont l'origine remonte à l'organisation du régime féodal dans notre pays. Autrefois, en France, les rois ont eu la propriété de très vastes domaines dont les produits de toute nature constituaient leurs seules ressources financières. L'impôt n'a été établi chez nous qu'après la guerre de Cent ans, lors de la création des armées permanentes. Très faible au début, il n'a cessé de croître jusqu'à l'époque de la première Révolution. Cependant, même sous le règne de Louis XVI, les redevances et autres revenus du domaine royal représentaient encore une part relativement importante des recettes de l'État ⁽³⁾. Mais depuis lors, les biens de la Nation, après des aliénations et des affectations successives à des services publics, ont

1. Lois du 25 février 1901, art. 2, et du 30 mars 1902, art. 10.

2. DE FOVILLE, *France économique, richesse publique*, p. 505. — Institut international de statistique, IX^e session, Berlin, 1903 : « Ce que c'est que la richesse d'un peuple » ; — « Capital humain », p. 11.

3. Necker, dans son compte rendu au roi, de janvier 1781, fait figurer le revenu du Trésor royal pour 263 784 000 livres, dans lesquelles celui des domaines et bois s'élève à 38 100 000 livres, soit une proportion de 14,43 %.

cessé d'être très productifs. Nous en donnerons plus loin les motifs (voir *infra*, deuxième partie, Destination du Domaine de l'État).

**PASSIF DE L'ÉTAT NON INSCRIT AU BUDGET. — CAPITAL DE LA DETTE PUBLIQUE
DONT LES CONTRIBUABLES SONT AUSSI LES DÉBITEURS RÉELS**

Contrairement à ce qui a lieu pour les dépenses annuelles, le capital de la dette, se trouvant en dehors de nos écritures financières, reste-t-il à la charge exclusive de l'État qui a contracté personnellement des engagements pécuniaires envers ses créanciers ? Pas davantage.

Tout d'abord examinons si nous sommes à même de fournir une évaluation de ce passif pour chacun des principaux éléments dont il se compose.

Bien que la rente perpétuelle 3 % ne soit remboursable qu'à la volonté du débiteur (C. civ., art. 1909 et suiv.) on peut, cependant, en admettre la capitalisation au pair de 100 fr. Cette capitalisation ne souffre aucune difficulté pour la rente amortissable, puisque l'époque des échéances du remboursement à 100 fr. en a été fixée.

Relativement à certaines annuités, il est encore permis de retrouver la somme dont elles sont le fractionnement et de constater le reliquat à payer ultérieurement.

Quant à la dette viagère, la détermination exacte d'un capital correspondant aux arrérages est à peu près impossible, en ce qui concerne les pensions civiles et militaires. Les 250 millions, environ, que nous payons actuellement à ce sujet (sauf réduction de 36 millions pour les retenues figurant aux produits divers du budget) doivent forcément s'accroître par le jeu normal des lois des 9 juin 1853 et 22 juin 1878. En effet, le crédit des pensions à inscrire, chaque année, est basé sur le nombre des fonctionnaires existant il y a environ trente ans, et sur leur rémunération en fin de carrière. Depuis lors, ce nombre n'a cessé d'augmenter et les traitements ont été, en général, fortement relevés. Il s'ensuit donc que le montant total des pensions s'accroîtra progressivement ⁽¹⁾.

Le capital de la dette publique est évalué, dans son ensemble, de 30 à 40 milliards

1. Dans un discours à la Chambre des députés du 22 mars 1906, deuxième séance (*J. O.* du 23 mars, p. 1574), M. Jules Roche s'est exprimé ainsi : « La dette viagère n'est viagère que de nom ; elle est en réalité perpétuelle ; elle présente même un caractère plus grave que la dette perpétuelle proprement dite. La dette perpétuelle ne s'accroît pas, à moins d'une opération particulière, dont on s'aperçoit d'habitude et qui est une opération d'emprunt, tandis que la dette viagère est une de ces végétations spontanées dont je parlais tout à l'heure ; elle grandit, toute seule, sans qu'on s'en aperçoive, chaque année de 3 à 4 millions et quelquefois davantage. Il est donc conforme à la réalité de capitaliser cette dette viagère. En chiffre rond, au taux actuel, elle représente 9 milliards, ce qui porterait à 39 milliards le total en capital de notre dette considérée comme je viens de le faire, comme on peut et comme on doit, je le prétends, le faire, si l'on veut considérer les choses dans la réalité, encore une fois, et non pas telles qu'elles sont écrites d'après les apparences, qui ne sont que des vanités. » Dans la même séance, M. Poincaré a répondu sur ce point à M. Jules Roche de la manière suivante : « Je ne comprends pas très bien comment on peut totaliser les diverses dettes qu'il (M. Jules Roche) a groupées. Je ne sais pas ce que signifie, au juste, une dette capitalisée dans laquelle on fait entrer le capital non remboursable d'une dette perpétuelle et dans laquelle, chose plus singulière encore, on compte des pensions capitalisées, une dette capitalisée, comme si jamais l'État pouvait avoir à payer le capital de cette dette viagère. A ce compte, mon cher collègue, il serait aisé, pour nous accabler sous les chiffres, de capitaliser le crédit des traitements inscrits au budget de l'État. » — Voir encore Paul LEROY-BEAULIEU, *L'Économiste français*, numéro du 31 décembre 1904.

suivant surtout le mode de capitalisation employé pour les rentes et les pensions viagères. Quoiqu'il ne puisse être exactement calculé, n'y a-t-il pas lieu d'en tenir compte ?

Est-ce que, si nous avions à établir l'évaluation de la fortune nette d'un particulier, débiteur d'une rente perpétuelle ou viagère, nous ne comprendrions pas dans son passif le capital de cette rente suivant le taux fixé pour l'amortissement ou, à défaut, d'après une évaluation qui en serait faite ?

Dans les liquidations et partages des successions, les notaires ne font-ils pas figurer les charges de cette nature grevant le patrimoine du *de cujus*, pour déterminer les droits nets des copartageants ? Les opérations des compagnies d'assurances sur la vie ne reposent-elles pas, les unes, sur l'aliénation immédiate d'un capital pour obtenir le service d'une pension ; les autres, au contraire, sur le service d'une prime annuelle destinée à la formation et à la remise ultérieure d'un capital ? Les sociétés ne portent-elles pas dans leurs écritures le passif, en capital, des rentes qu'elles sont tenues de servir ?

De ce qui précède concluons-nous qu'il y a lieu d'appliquer à l'État, débirentier, le même système d'évaluation que si nous nous trouvions en présence d'une personne privée ? Oui certainement, au cas où nous nous trouverions en présence du véritable débiteur de la rente. Mais l'État, nous l'avons dit, n'exécute pas ses obligations pécuniaires avec l'argent provenant de sa propre fortune. Les contribuables sont substitués à lui pour lui fournir les fonds destinés aux paiements qu'il a à effectuer. Ils se trouvent donc, en définitive, les débiteurs réels de la dette publique aussi bien en capital que pour les intérêts et arrérages de cette dette, qui grève tous les redevables comme s'ils en étaient les débiteurs directs et principaux.

En Angleterre, dans l'exposé budgétaire, le chancelier de l'Échiquier, M. Asquith, s'est exprimé, le 30 avril 1906, de la manière suivante :

« Les engagements de l'État ont atteint leur chiffre le plus bas (635 400 000 livres sterling) en 1899, à la veille de la guerre, et leur chiffre le plus élevé dans les trente-cinq dernières années (798 400 000 livres sterling) en 1903. Depuis l'année 1903, la réduction nette de la dette a été de près de 9 500 000 livres sterling, sur lesquelles 7 750 000 sont imputables au dernier exercice financier 1905-1906.

« Il est un fait que nous ne devons jamais perdre de vue. Dans les trente ans qui se sont écoulés entre 1870 et 1899 les engagements de l'État ont diminué de 150 millions de livres. Le bénéfice de cette réduction qui a occupé la meilleure partie de la vie d'une génération a été emporté dans les sept dernières années et le capital de notre dette a atteint, à peu près, le même chiffre qu'en 1871. Ce sont là des faits qui parlent d'eux-mêmes, et, immédiatement après le devoir de réduire les dépenses, vient celui de prendre des mesures plus efficaces pour l'amortissement de la dette (*).

Un autre exemple encore plus frappant nous est donné par les États-Unis qui, en 1866, avaient une dette nationale s'élevant, en capital, à . . . 11 900 000¹

En 1888, c'est-à-dire vingt-deux ans après, cette dette se trouvait réduite, par suite de remboursements successifs aux créanciers, à 4 700 000

Les sommes employées à ces remboursements se sont donc élevées à . . . 7 200 000^(*)

1. *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances, mai 1906, p. 540.

2. *Rapport du secrétaire de la Trésorerie des finances* de 1901, p. 192 (États-Unis).

Qui a fourni les fonds consacrés à la réduction, en capital, de 3 750 millions de la dette anglaise et les 7 200 millions pour l'amortissement de celle des États-Unis ?

Les contribuables de chacun de ces deux pays, qui en étaient les réels et véritables débiteurs.

**CONSÉQUENCE DES CONSTATATIONS FAITES RELATIVEMENT A LA DETTE PUBLIQUE
L'ÉTAT, D'UNE PART, INTERMÉDIAIRE ENTRE SES CRÉANCIERS ET LES CONTRIBUABLES
ET, D'AUTRE PART, POSSESSEUR DE BIENS**

Des causes multiples empêchent de dresser un bilan de la fortune nationale. La principale est que l'État, pour les paiements qu'il a à effectuer, prend l'argent nécessaire à ses besoins non pas dans son propre patrimoine, mais dans celui des contribuables. Il n'est, en effet, répétons-le, qu'un débiteur apparent et nominal tant du montant des dépenses budgétaires que du capital de la dette publique. Après avoir déchiré le voile qui les couvrait, les contribuables, nous l'avons reconnu, doivent être considérés comme les véritables débiteurs de cette dette : un nouveau facteur a été ainsi ajouté aux données primitives du problème que nous avons à résoudre. On fausserait les écritures en inscrivant à un bilan national les éléments d'actif et de passif tels que nous les avons d'abord énoncés, parce que ces éléments ne correspondraient plus aux constatations que nous avons faites ensuite et que nous venons de rappeler.

A raison d'un mandat légal et même constitutionnel qu'il a reçu de la Nation, l'État joue le rôle d'intermédiaire entre ses créanciers, d'une part, et les contribuables, d'autre part. Relativement à la dette publique, nous en avons la preuve manifeste dans le budget pour les intérêts et arrérages ; le même document nous en fournit aussi la preuve pour les amortissements et remboursements du capital. Quant au surplus du capital restant dû, il en est encore ainsi, nous l'avons démontré, quoique la constatation n'en existe pas dans les écritures budgétaires où l'évaluation de ce capital fait même défaut.

Mais, du moment où les contribuables sont substitués à l'État à l'effet de supporter la charge de la dette publique, il n'est pas nécessaire de connaître exactement le montant d'un passif qui, en réalité, ne grève pas le débiteur apparent dont nous avons exclusivement ici à établir le compte.

En résumé, les dépenses annuelles ont pour contre-partie les recettes budgétaires, tandis que le capital de la dette est balancé par l'obligation générale et indéterminée où se trouvent les redevables d'y faire face lors des remboursements et amortissements à opérer. Il paraît donc certain que la dette publique ne constitue pas un passif à déduire de l'avoir national.

Mais, de ce que nous dégageons l'État de tout ce passif qui semblait, au premier abord, devoir lui incomber, nous ne pouvons davantage maintenir à son actif les produits de l'impôt ainsi que l'obligation des contribuables de supporter, à sa place, les conséquences financières des engagements pécuniaires qu'il a personnellement contractés.

Après ces déductions, que reste-t-il à l'État pour seule fortune ? Le domaine public et le domaine privé. C'est un patrimoine net et, à cet égard, il n'est plus un intermédiaire, mais un possesseur, à titre de personne morale, des biens compris dans son avoir.

Nous allons chercher à en établir la consistance et à en fournir l'évaluation dans la deuxième partie de notre étude.

(*A suivre.*)

F. DE COLONJON.
