

FINANCES PUBLIQUES, FINANCES ROYALES OU LES AFFRES PRETENDUES DU SYSTEME FISCAL FRANÇAIS

Préliminaires :

Si l'Empire romain connaissait une Organisation Fiscale élaborée avec ses impôts indirects ⁽¹⁾ et ses impôts directs ⁽²⁾, les Mérovingiens n'ont pas encore la notion des finances publiques ou de budget (du vieux français, « bougette » traduit en anglais « budget » et qui signifie bourse) pour une raison simple : la disparition de la « Res Publica » romaine, que l'on traduit à juste titre par « état » et non « République ». Leurs successeurs, les Carolingiens, malgré la rénovation des institutions et l'apport du Droit Romain, ne l'ont pas davantage ; aussi plutôt que de finances publiques faut-il parler de ressources du roi ou de l'empereur. Cette conception du domaine est encore une conception patrimoniale, pour ces monarques qui partagent régulièrement leur domaine entre leurs enfants (Clovis et ses quatre fils Thierry, Clodomir, Childebert et Clotaire) et (Charlemagne entre Charles, Pépin et Louis). Mais si cette conception est patrimoniale, elle est pourtant bien réelle (elle a le mérite d'exister dans une société primitive) et permet à nos premiers rois d'administrer le Domaine (I) et de perfectionner cette administration (II).

I - Une conception patrimoniale et réelle des finances qui permet d'administrer le domaine de façon efficace (888 -987)

Une conception patrimoniale des ressources du roi et surtout du domaine.

Les Mérovingiens, comme les Carolingiens administrent leurs biens comme peuvent le faire des propriétaires terriens. Force est de constater que grâce à ces ressources ils rémunèrent leurs agents et leurs serviteurs -lato sensu- concèdent des terres à des ecclésiastiques ou à leurs établissements qu'ils exemptent parfois de péages ou de redevances. Bien mieux, les Mérovingiens autorisent ces ecclésiastiques à percevoir eux-mêmes des revenus à leur profit. Par la suite, les premiers Carolingiens concéderont plutôt des bénéfices, c'est-à-dire des concessions faites par un « senior » à son « vassus » pour rémunérer des services à caractère politique, au sens noble du terme, ou à caractère militaire : ce bénéfice s'analyse juridiquement comme une « précaire » ou mode d'exploitation du sol de nature viagère qui porte désormais le nom de « precaria sub verbo regis » (précaire sous la parole du roi). Par voie de conséquence le titulaire du bénéfice doit l'assistance politique et même militaire à son « senior ». Telle était la situation sous les Mérovingiens et sous les premiers Carolingiens. A partir de Louis le Débonnaire cette conception patrimoniale conduit au morcellement du domaine et les droits régaliens sont abandonnés au profit des seigneurs. Pourtant, cette conception qui peut sembler curieuse à bien des égards est une conception bien réelle des finances.

Une conception réelle des ressources et du domaine.

Les Mérovingiens ont voulu maintenir le système Fiscal de l'Empire Romain. Il existe des impôts directs de nature personnelle ou foncière qui supposent la tenue d'un cadastre ou un recensement régulier de la population, choses difficiles à cette époque. Les impôts se transforment en redevances fixes coutumières payées par les sujets. Quant aux impôts indirects ils sont d'autant plus faciles à maintenir que les serviteurs ou agents du roi sont suffisamment nombreux pour percevoir les péages et autres « telonea » ou « tonlieux ». Par ailleurs la régale sur les évêchés vacants, les réquisitions, les amendes et les confiscations constituent des ressources non négligeables. Enfin l'exploitation des propriétés impériales, les propriétés conquises, les biens de l'Eglise sont une source de revenus qu'il ne faut pas

gaspiller. Aussi n'est il pas étonnant que ces monarques se déplacent dans l'empire pour consommer les fruits du domaine et qu'un texte, le « Capitulaire de villis » vienne en régir l'administration. Cette conception patrimoniale et réelle des ressources du royaume persistera jusqu'à la chute de l'Empire d'Orient pour faire place à une nouvelle bien plus perfectionnée qu'il convient maintenant d'évoquer.

II Une conception perfectionnée des finances royales (ou publiques) qui tire son origine des aides médiévales (987-1789)

L'origine médiévale des impôts perçus par le roi.

Le roi, le plus « grand Fieffé » du royaume va comme les seigneurs percevoir des revenus domaniaux, des impôts à caractère général et des revenus de justice. S'agissant des revenus domaniaux l'on constate qu'une notion importante subsiste : la réserve seigneuriale héritée du « manse dominical des rois des Francs » dans lequel sont regroupées les terres du seigneur, les terres cultivées par des serfs et des vilains et ce, grâce aux corvées que les uns et les autres devaient à ce seigneur (ou au roi) en contrepartie de sa protection. En outre le seigneur (ou le roi) perçoit des redevances annuelles et des droits de mutation qui proviennent de ses vassaux. Quant aux impôts, ils sont directs et indirects déjà. Les impôts directs sont les droits d'aubaine, les droits payés par les serfs (paysans rattachés à une terre qui ont une famille, un patrimoine ainsi que l'assurance d'avoir du travail et de jouir en permanence de la protection d'un seigneur ou du roi et non des esclaves là encore contrairement à une idée très répandue). Ce sont aussi les taxes payées par les Juifs et par les bâtards et bien sûr les revenus fonciers. Les impôts indirects sont eux aussi très nombreux : les « banalités » qui constituent les monopoles de vente de denrées, les monopoles d'achats faits par le seigneur et bien sûr les taxes d'exploitation pour services rendus (pressoirs, moulins ...). Enfin, il existe des revenus tirés de la fonction éminente qu'est la fonction juridictionnelle : la confiscation des biens des criminels, les amendes pénales et les amendes de procédure sans compter les droits d'aubaine qui touchent la succession des étrangers, les droits de déshérence en cas d'absence d'héritiers, les droits sur les marchés, les foires, les poids et mesures, les droits sur l'anoblissement des roturiers. A l'évidence, les recettes ne manquent pas et contribuent à l'efficacité de l'administration des seigneuries ainsi qu'à celle du royaume. Ce sont ces aides médiévales » qui, les années passant, seront de plus en plus perfectionnées.

Les finances royales, les finances publiques : des finances de plus en plus perfectionnées

Ce système est de plus en plus perfectionné du fait de la volonté du roi et des circonstances. Ce qui frappe les historiens du droit et les juristes est bien sûr le pragmatisme de nos monarques. C'est un système politique qui se construit chaque jour ; les finances royales ne constituent pas une exception loin de là ! Dès le XIII^{ème} siècle apparaît une véritable comptabilité publique qui permet comme vous vous en doutez une bonne gestion des recettes, recettes qui sont « assignées » sur le Trésor. A partir de cette époque, l'administration des finances royales remet au monarque un compte-rendu de l'année précédente et un état prévisionnel de l'année future : nous sommes donc bien en présence d'un budget rationnel. Ainsi, il existe des **finances ordinaires** gérées par un « receveur général » ou « changeur du Trésor » et des **finances extraordinaires** gérées par des « receveurs généraux », qui eux, sont placés à côté des « généraux des finances ». Il y avait donc 2 caisses qui fusionnent au XVI^{ème} siècle pour devenir l'Épargne, épargne gérée par le « Trésorier de l'Épargne » qui tient un registre des recettes et exécute les ordonnances de paiement établies par le « surintendant » : le caractère technique, rationnel, bien élaboré de ce budget est patent et nouveau pour l'époque et pour le continent européen. Par ailleurs,

l'emprunt constitue une source de revenus pour le royaume, emprunt dont le taux est de 5.5 %, taux prévu par les ordonnances royales bien loin de l'usure et conformément à la doctrine de l'Eglise. Cette double notion de **finances ordinaires** et de **finances extraordinaires** se maintiendra jusqu'à la fin de la Monarchie Capétienne.

S'agissant des finances ordinaires, on constate qu'elles proviennent à la fois de l'administration et du contentieux d'une part et du domaine. Le domaine englobe les terres, les forêts et les châteaux du roi, qui « concédés à fief », « affermés » ou « exploités en régie » lui rapportent des deniers ; tous ces biens constituent ce qu'il convient d'appeler le « domaine corporel » du monarque. A cela, s'ajoute le « domaine incorporel » qui est constitué de taxes (taxes de justice, amendes, confiscations, taxes d'anoblissement), de monopoles (papier timbré, tabac), d'impôts sur les donations, les actes authentiques, les actes sous seing privé enregistrés par un organe de l'administration royale, ancêtre de notre ENREGISTREMENT qui confère date certaine à un certain nombre d'actes. Enfin les finances ordinaires proviennent aussi de l'administration et du contentieux. En effet les prévôts, contrôlés par les baillis et, à partir de Philippe le Bel par ceux que l'on appelle les « Trésoriers de France » perçoivent des « recettes publiques » ou « royales ». Ces administrateurs paient des « dépenses dites locales » puis envoient le solde au Roi. Ces ressources sont très vite affermées (XIV^{ème} et XV^{ème} siècles ?) et se retrouvent dans la « Ferme générale » que j'évoquerai plus tard. Quant à la chambre des comptes, ancêtre de notre Cour des Comptes qui « juge les comptes des agents du roy » et qui reçoit aussi la « charge du contentieux domanial », jusqu'au XVI^{ème} siècle concurremment avec la chambre du Trésor, perçoit elle aussi des impôts ; et lorsque ce contentieux sera confié aux « Bureaux des Finances » des généralités, ce sont ces bureaux qui les percevront. Tel est l'état des finances ordinaires, finances à l'évidence perfectionnées.

Quant aux finances extraordinaires, l'on peut dire qu'elles sont marquées par la diversité : c'est le moins que l'on puisse dire et c'est un argument pour les détracteurs de la Monarchie Capétienne et de son prétendu désordre administratif. Ce sont des anticipations sur les revenus, les emprunts et les créations d'offices ainsi que les subsides que le roi obtient de l'Eglise (les décimes à partir de François I^{er} pour soutenir les efforts de guerre, emploi des biens du clergé pour « amortir » la dette publique, conformément à ce qui se fait chez nos voisins réformés qui les ont « sécularisés »). Ces finances du temps de crise deviennent très vite régulières en particulier sous François I^{er} et Henri II. Elles trouvent leur fondement dans un principe : celui du droit royal d'imposer » et bien sûr dans celui des aides médiévales (aides féodales : mariage de la fille aînée, chevalerie du fils aîné, captivité, croisade et aussi l'ost ou l'aide de l'ost : une dispense pécuniaire de servir le roi sous les armes dont sont souvent désireux les roturiers qui répugnent au service armé). Mais ces « finances extraordinaires » qui, en vérité deviennent de véritables finances ordinaires sont marquées par l'apparition de l'impôt permanent, et ce, à partir de la guerre de Cent Ans, époque à laquelle l'Armée royale devient elle aussi permanente. Le roi est autorisé à percevoir des impôts (comme les Empereurs romains et c'est là l'argument des légistes), mais il ne peut le faire qu'avec le consentement des Etats :

1435 : Etats de Tours qui admettent les « aides permanentes » - 1439 : Etats d'Orléans qui autorisent l'impôt permanent, gage de succès de l'armée permanente. Ce principe de consentement des Etats à l'impôt nouveau « subsistera jusqu'à la fin de la Monarchie » avec deux exceptions sous Louis XIV et sous Louis XV (création d'un impôt direct général). Tels sont les principes généraux de la Fiscalité de l'Ancienne France, d'une fiscalité directe et indirecte déjà ... ! (Nihil novi sub sole).

Les impôts indirects.

Il est courant de rattacher ces impôts, c'est-à-dire « cette prestation pécuniaire exigée par l'Etat en vertu de ses prérogatives de puissance publique et ce, sans contrepartie » (là encore il n'y a rien de nouveau, la république n'a fait que reprendre une recette qui fonctionnait bien !) Cette fiscalité est bien ressentie car elle est peu visible et pratiquement « indolore » (selon certains « fiscalistes » il convient de « tondre le mouton qu'est le contribuable » sans qu'il s'en aperçoive : c'est d'ailleurs le danger des contributions indirectes). Pourtant nos monarques et il faut leur rendre cette justice, ne les ont pas multipliés à l'excès. Ces impôts sont au nombre de trois : les traites, les aides et bien sûr la gabelle, impôt très connu des historiens.

Les traites

sont ce que nous appelons maintenant les droits de douanes. Elles s'exercent sur les marchandises qui sortent du royaume ou qui y entrent. (« droit de rêve » ou de « haut passage » qui frappe les sorties d'or et d'argent qui ne peuvent quitter la France qu'exceptionnellement au XII^{ème} et au XIII^{ème} siècles). Elles peuvent aussi s'appliquer dans les provinces qui refusent de payer « l'aide » à titre militaire ; on ne les appelle pas « traites » mais « Impositions Foraines », ces provinces n'étant pas, par définition, étrangères au royaume de France. Ces « impositions foraines » apparaissent au milieu du XIV^{ème} siècle. Enfin, au XV^{ème} siècle, l'on constate qu'il existe des droits à l'importation, qui frappent à la fois les produits de luxe et d'autres marchandises de toute nature et ceci, pour protéger notre production royale. Pour éviter l'anarchie dans ce domaine puisque ces impôts concernent les produits des royaumes étrangers et ceux de nos provinces, Colbert demande à ses services un tarif général des traites dans un but d'unité et non d'uniformité. Les provinces peuvent choisir le nouveau tarif ou garder l'ancien. Tel est le système des traites qu'il ne faut pas confondre avec les aides ou avec la gabelle.

Les aides :

Ces impôts frappent les marchandises les plus courantes : alimentation, bétail, vins ... Elles se généralisent en 1435, alors qu'elles n'existaient que dans les régions du centre et connaissent des exemptions (L'Eglise parce qu'elle entretient des écoles et des hôpitaux ; les nobles parce qu'ils entretiennent la voirie à grands frais !)

La gabelle

est un impôt mieux connu qui constitue un droit sur la vente du sel ; c'est un impôt de type « féodal » ou si vous préférez « seigneurial ». Il permet au roi de s'assurer un revenu régulier. Il apparaît au XV^{ème} siècle.

Le contentieux des traites est confié à un organisme appelé « Bureau des Traités » et en appel à la « Cour des Aides », celui de la gabelle aux « Greniers à sel », et en appel à la « Cour des Aides » ; quant à celui des aides, il est confié en première instance au « Bureau des élus » et en deuxième instance à la « Cour des aides ».

Il appert de ces considérations que les « régnicoles » ou habitants du Royaume disposent bien de voies de recours : nous sommes donc, contrairement à une idée répandue, dans un état de droit. Ces voies de recours concernent les taxes et droits eux-mêmes et aussi leur perception.

La perception de ces impôts indirects se fait par « affermage », mécanisme par lequel un « traitant » paie un forfait au roi à charge pour lui, traitant, de se rembourser avec un bénéficiaire auprès des redevables. Aussi le roi consent-il des baux à des « fermiers » particuliers dans un premier temps, puis généraux à partir du XVI^{ème} siècle ainsi appelés parce qu'ils bénéficient d'une grande « surface financière » et peuvent effectuer des recettes différentes

dans des provinces de plus en plus étendues car le royaume s'agrandit ; ce qui explique à la fois les besoins de la Couronne et la possibilité pour celle-ci de les percevoir. Le mérite revient à Colbert qui, en 1681, crée le « système du bail unique » ou « ferme générale » : ce bail est alors consenti pour six ans à un seul « traitant » étant entendu qu'il y a derrière ce traitant différentes personnes. Nous sommes en vérité en présence d'un véritable service royal ou public de recouvrement de l'impôt, un véritable service que l'on peut qualifier de moderne tant il est perfectionné : un service public confié à des personnes privées particulièrement efficaces et qui permet désormais de percevoir non seulement les impôts indirects mais aussi les impôts directs.

Les Impôts directs

Cette « prestation pécuniaire prélevée par le roi en vertu de ses prérogatives de puissance publique et sans contrepartie » s'attache directement à la personne qui les paie. Ces impôts directs sont perçus en régie : c'est l'administration royale elle-même qui les perçoit, c'est là la définition même de la régie (par opposition à la concession du service public). Ces impôts sont d'une façon générale des impôts de répartition : le pouvoir central évalue ses dépenses (et cette évaluation est très moderne), puis évalue le montant des sommes à percevoir dans les provinces et auprès des régnicoles ou habitants du Royaume. Ces impôts directs sont la taille et la capitation.

La taille

est, à l'évidence un impôt direct ancien. Il tire son origine du droit seigneurial de percevoir l'impôt. Cet impôt de répartition voit son montant total fixé pour une année par une décision (ou arrêt) du Conseil du roi, le fameux « Brevet de la taille ». Contrairement à un enseignement répandu elle apparaît comme, toutes choses égales d'ailleurs, la loi de finances de nos monarques car elle tient compte des besoins d'un royaume qui s'agrandit (la France du XVI^{ème} n'est plus celle du X^{ème} et c'est un truisme de l'affirmer). Cette décision fait une première répartition entre les généralités ; les officiers de la Province (dans les pays d'Etats), l'Intendant, ancêtre de nos préfets, aidé du « Bureau des Finances » et des élus dans ce que l'on appelle les pays d'élection et l'intendant dans les pays d'imposition fixe le contingent de chaque paroisse de la généralité. Ainsi l'assiette de cet impôt est-il large et tient-il compte de la part contributive de chacun et ce, dans le cadre de la paroisse, communauté naturelle et spirituelle par excellence ! S'il y a eu des abus en certains endroits, les Intendants y ont très vite remédié. Cet impôt a parfois été écarté dans les pays d'Etats (pays situés à la périphérie du royaume) et il est alors remplacé par un don fait au royaume. Les nobles qui entretiennent la voirie et les clercs qui dirigent les écoles et les hôpitaux ne le paient pas toujours pour des raisons évidentes. La taille repose sur les roturiers fortunés et c'est alors justice puisqu'ils n'ont pas les mêmes charges que les membres des 2 premiers ordres. Telle est la taille envisagée comme impôt de répartition, taille à laquelle s'ajoutent d'autres impôts directs.

Les autres impôts directs que sont la capitation et le vingtième apparaissent plus tard. En effet un certain nombre de roturiers se plaignent de ce que la taille ne repose que sur eux. Aussi pour faire face aux dépenses nécessaires de l'Etat, le roi crée de nouveaux impôts : la capitation en est un. Elle apparaît en 1695 et « s'assoit » sur les revenus de tous les régnicoles et la population est divisée en 22 classes. Le clergé tente d'y échapper, les nobles la paient à proportion de leurs revenus et les roturiers la considèrent comme un complément à la taille. Le vingtième, qui voit le jour en 1749, frappe les revenus de toute nature (sauf ceux du travail manuel et du commerce et de l'industrie, de manière à encourager ces activités) mais surtout les revenus tirés des offices de judicature et ministériels et les revenus fonciers. Les contrôleurs des vingtièmes sont chargés d'en évaluer le montant.

Enseignements

Le système financier de la Monarchie Capétienne est un système original qui s'inspire des us et coutumes des Mérovingiens et des Carolingiens. Ces premiers monarques gèrent à l'évidence leur domaine comme peuvent le faire les propriétaires terriens. Ils s'inspirent du modèle romain : les impôts directs de nature personnelle en témoignent ; mais ils font preuve de pragmatisme. En effet il existe un principe de finances publiques selon lequel il faut trouver des recettes pour couvrir les dépenses de l'Etat. Les redevances fixes coutumières, les péages, la régale sur les évêchés vacants, les réquisitions, les amendes et les confiscations sont de véritables ressources (la république reprendra ces dispositions à son compte). En outre, grands fiefseux du Royaume, nos rois maintiennent les redevances seigneuriales. Cet ensemble qui n'est pas plus hétéroclite que celui que nous connaissons actuellement permet de couvrir les dépenses d'un royaume qui s'agrandit de siècle en siècle. Le XIII^{ème} siècle voit apparaître une véritable comptabilité publique qui tient compte de recettes « assignées » sur le Trésor ! Cette comptabilité connaît la notion de compte-rendu et d'état prévisionnel (là encore nos institutions actuelles n'ont rien inventé). Comme vous pouvez le constater l'idée selon laquelle la Monarchie Capétienne connaissait le désordre financier permanent ne résiste pas à l'analyse et il est plus honnête de parler de budget bien élaboré et en avance sur son temps !

JEAN-MICHEL BOCQUET

-
- (1) Les impôts indirects frappaient surtout les biens échangés : octrois, péages et « telonea » ou droit de douane
(2) la capitulation ou impôt par tête foncier et personnel qui concernait les hommes libres non propriétaires d'immeubles

Bibliographie : J. ELLUL - *Histoire des Institutions et des Faits sociaux* (PUF)
J. IMBERT - G et M SAUTEL - *Histoire des Institutions et des Faits Sociaux* (PUF)
M. PRELOT - *Histoire des Idées Politiques* (Dalloz)