

Rapport de M. Le Couteux sur la nomination, les fonctions et le traitement des receveurs des districts, lors de la séance du 12 novembre 1790

Jean Barthélemy Le Couteux de Canteleu

Citer ce document / Cite this document :

Le Couteux de Canteleu Jean Barthélemy. Rapport de M. Le Couteux sur la nomination, les fonctions et le traitement des receveurs des districts, lors de la séance du 12 novembre 1790. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XX - Du 23 octobre au 26 novembre 1790. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1885. pp. 391-394;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1885_num_20_1_8924_t1_0391_0000_13

Fichier pdf généré le 08/09/2020

à la municipalité de Paris, au prix qui sera réglé par des experts respectivement nommés.

Art. 2.

« Ladite municipalité tiendra compte au Trésor public du prix convenu, soit sur la répétition légitime qu'elle pourra avoir droit de faire, soit en valeurs effectives, dans un délai qui sera pareillement déterminé.

Art. 3.

« En conséquence, les frais de manutention et de garde desdits grains et farines cesseront d'être à la charge du Trésor public, à compter du premier décembre prochain.

Art. 4.

« Tous les grains et farines appartenant à la nation, répandus dans d'autres dépôts, seront pareillement vendus avant le premier décembre prochain, et le produit en sera versé dans les caisses des receveurs des impositions, qui en compteront au Trésor public. »

DEUXIÈME DÉCRET.

« L'Assemblée nationale décrète ce qui suit :

« La place et les honoraires du sieur Randon de La Tour, administrateur du Trésor public, attaché au département de la maison du roi, sont supprimés à compter du premier juillet 1790. »

TROISIÈME DÉCRET.

« L'Assemblée nationale décrète ce qui suit :

« Les administrations de département feront procéder incessamment à la vente des étalons appartenant à la nation, autres que ceux que le roi se serait réservés, et en feront verser le prix dans la caisse des receveurs des impositions, lesquels compteront à la caisse de l'extraordinaire. »

QUATRIÈME DÉCRET.

« L'Assemblée nationale décrète ce qui suit :

« Toute dépense assignée sur le Trésor public sera faite sous les ordres et la surveillance du roi, et sous la responsabilité de ses agents.

« Décrète, en outre, que les mémoires de l'habillement et de l'armement des vainqueurs de la Bastille, décrétés le 19 juin dernier, seront remis au ministre des finances, examinés et vérifiés par lui, et payés au Trésor public sur des ordonnances du roi. »

M. Lebrun. L'état exact des besoins de l'année prochaine ne peut pas encore être mis sous vos yeux, les dépenses du culte, du département de la guerre, du département de la marine, n'étant pas fixées.

M. Roderer. On peut donner du moins des états approximatifs ; les dépenses du culte, de la marine et de la guerre peuvent être fixées, à quelques millions près.

M. Treilhard. Le comité ecclésiastique peut donner, dans le jour, son aperçu à sept ou huit millions près. Ce ne sera qu'en janvier prochain qu'il saura, au vrai, à combien se montent les frais du culte. J'insiste sur la motion de M. Roderer dont la nécessité est évidente.

(L'Assemblée décide que l'état approximatif des

besoins de l'année prochaine lui sera présenté dans trois jours.)

M. le Président. L'ordre du jour est un rapport du comité des finances sur la nomination, les fonctions et le traitement des receveurs des districts.

M. Barthélemy Le Conteux, député de Rouen, rapporteur (1).

Messieurs, vous avez précédemment décrété qu'il serait établi un receveur dans chaque district ; et tous les décrets, qui en ont fait mention depuis, prescrivent le versement direct des deniers, tant au Trésor public, que dans la caisse de l'extraordinaire.

Votre comité des finances s'étant occupé des moyens à mettre en usage pour établir ce nouveau régime d'une manière qui ne laissât rien à désirer, relativement à la gestion de ces receveurs, et qui pût, en même temps, se concilier avec l'assurance de la rentrée, à époque fixe, des fonds au Trésor public, pour la partie d'imposition directe qui lui est attribuée, n'a point été frappé des difficultés qu'on suppose inévitables pour faire correspondre cinq cent quarante-trois receveurs de district avec le Trésor public ; mais les moyens d'assurer la perception des impôts et d'accélérer la rentrée de leur produit étant intimement liés à l'organisation de la force publique, le comité de Constitution a désiré, Messieurs, sur un objet si important, de se concerter avec le comité des finances. Quoique, en résultat, les avis se soient réunis pour vous proposer l'établissement d'un trésorier dans chaque département, et qu'il soit de mon devoir de vous transmettre, dans toute leur force, les raisons que le comité de Constitution a développées, vous désirerez naturellement connaître celles qui auraient pu faire préférer le seul rouage des cinq cent quarante-trois receveurs de district, en lui faisant recevoir immédiatement son mouvement de l'administration du Trésor public.

Je commencerai, Messieurs, par vous développer les raisons sur lesquelles est appuyée cette opinion ; on a eu, dans l'un et l'autre système, le désir de trouver les moyens les plus efficaces de faciliter la perception des impôts et d'assurer la comptabilité des receveurs de district.

Votre comité des finances, Messieurs, dans ses premières discussions, s'était persuadé que les trésoriers de département ne pouvaient être considérés comme des agents nécessaires sur les receveurs des districts ; qu'ils n'ajouteraient rien aux forces du directoire ;

Que les quatre-vingt-trois trésoriers de département coûteraient à l'Etat environ un million ; qu'ils établiraient quatre-vingt-trois caisses à ajouter aux cinq cent quarante-trois-caisses de district ; qu'au moment où l'on veut détruire la compagnie des receveurs généraux, ce serait créer les éléments d'une nouvelle bien plus nombreuse ; que plus il y aura de caisses, plus y aura de fonds stagnants au préjudice du Trésor public ; d'ailleurs, par quels moyens ces trésoriers pourraient-ils obtenir des receveurs de districts un zèle et une exactitude que le directeur général du Trésor public n'obtiendrait pas ? Ils auront recours, sans doute, à l'autorité du département ; mais le directeur général du Trésor public ne peut-il pas user comme eux de ce moyen ? N'est-ce pas

(1) Ce rapport n'a pas été inséré au *Moniteur*.

le département qui contiendra les districts dans l'exactitude, l'obéissance, et non le trésorier?

Mais on suppose les quatre-vingt-trois trésoriers établis.

Feraient-ils venir dans leurs caisses les fonds de chaque district? S'ils le faisaient, le Trésor public devrait diriger tous ses mandats, toutes ses rescriptions, uniquement sur le trésorier de département; et alors point de correspondance avec les receveurs de district; conséquemment, point de connaissance de leur situation particulière; s'ils ne le faisaient point, le Trésor public serait obligé d'établir une correspondance directe avec les cinq cent quarante-trois receveurs; et, dès lors, le trésorier de département deviendrait inutile.

Si les receveurs portaient tous leurs fonds au trésorier du département, le commerce des villes, où ils se trouveraient situés, languirait par l'absence de ces moyens; les campagnes voisines perdraient la ressource des négociations que leur procure le commerce de ces mêmes villes, parce que tout se porterait, d'une manière forcée, dans le chef-lieu du département.

Est-on bien sûr que les trésoriers de département sauraient résister aux intérêts particuliers qui les solliciteraient, et auxquels ils défereraient peut-être quelquefois pour conserver leur place, ou à la bienveillance des personnes dont ils croiraient avoir besoin? Une fois en faute ils entraîneraient les receveurs à la partager.

Pendant qu'un receveur transporterait ses fonds à la caisse du département, il pourrait naître un besoin pressant pour la guerre, pour la marine ou quelque autre service public; il faudrait donc qu'il souffrit en attendant que le receveur eût fait revenir du département les fonds nécessaires pour y pourvoir.

En mettant tout simplement les cinq cent quarante-trois receveurs en relations directes avec le directeur du Trésor public, voici comment ceux qui adoptent ce système se persuadent que pourrait se composer cette organisation. Permettez-moi, Messieurs, de ne négliger aucun des détails qui peuvent faire valoir cette opinion :

1° Dès que l'Assemblée nationale aurait réglé la mesure de l'imposition des départements, les rôles en seraient envoyés aux directoires, qui exigeraient des receveurs de chaque district une soumission portant engagement précis de fournir, de mois en mois, au Trésor public, les sommes pour lesquelles ils seraient imposés, et dans les proportions déterminées;

2° Ces soumissions seraient réunies dans un tableau sur lequel on formerait autant de colonnes qu'il y aurait de districts; on y ajouterait une colonne pour recevoir les totaux de chaque mois, de manière que l'addition de cette dernière colonne présenterait la masse générale des impositions directes de tous les districts du département. Ce tableau serait visé par le président et les administrateurs du directoire, qui s'obligeraient de surveiller le zèle des receveurs, leur fidélité et leur exactitude; et il serait envoyé au directeur général du Trésor public, avec un double des traités particuliers des receveurs;

3° Le Trésor public devant pourvoir à divers services dans les lieux plus ou moins rapprochés de chaque district, il en assignerait le paiement sur le receveur le plus voisin: si ces services ne consumaient point tous les fonds de l'imposition, on tirerait des rescriptions particulières,

comme le faisaient les receveurs généraux des finances.

Si enfin, ce dernier moyen ne suffisait pas on manderait aux receveurs d'envoyer au Trésor public, ou des lettres de change, ou des assignats, ou des espèces pour solde de leurs engagements de chaque mois;

4° Si un receveur manquait aux engagements qu'il aurait contractés par son traité, le directeur du Trésor public le dénoncerait au directoire de son département, en invoquant son autorité;

5° Les receveurs des districts feraient passer au directeur du Trésor public toutes les rescriptions qu'ils auraient acquittées d'après ses ordres, et il leur serait fourni, en échange, des récépissés comptables du trésorier général du Trésor public. On leur délivrerait de semblables récépissés pour tous les envois d'espèces, d'assignats ou de lettres de change, qu'ils auraient également faits;

6° Les receveurs de district présenteraient, le plus tôt possible, après l'année écoulée, au directoire de leur département, le compte de leur gestion pendant chaque année, lequel comprendrait, d'un côté, le montant des impôts qu'ils auraient perçus conformément aux rôles, et de l'autre, les récépissés que le trésorier général du Trésor public leur aurait fournis. Ce compte serait visé double par tous les administrateurs de chaque département, et envoyé par eux au directeur du Trésor public, qui en garderait un dans ses bureaux et ferait repasser l'autre avec son *visa* aux mêmes départements.

Par cette manière simple, le directeur général du Trésor public serait instruit tous les jours des moyens dont il pourrait disposer dans chaque lieu, et ferait connaître à l'Assemblée nationale, toutes les fois qu'elle le désirerait, l'état au vrai des perceptions dans chacun des cinq cent quarante-trois districts, et la situation de tous les receveurs.

Enfin, il réunirait dans sa main tous les rapports qui sont aujourd'hui épars entre quarante-huit receveurs généraux des finances; il ferait, moyennant 220,000 livres d'appointements de commis, tout ce que faisait cette compagnie entière avec une dépense beaucoup plus grande. Aucuns deniers ne seraient stagnants dans les caisses particulières, et on serait bien sûr que tous seraient exclusivement employés au service de la chose publique, de la manière la plus utile et la plus avantageuse.

Votre comité de Constitution, Messieurs, a vu l'institution de la recette des impositions sous un autre point de vue. Les différentes considérations sur lesquelles les commissaires de ce comité, chargés de se concerter avec votre comité des finances, ont appuyé leur opinion, méritent, ainsi que je vous l'ai annoncé, de vous être transmises dans toute leur force.

Tous les détails qui tiennent à la Constitution, et qui intéressent le maintien de son organisation, deviennent précieux par l'importance de leur objet. La constitution administrative surtout, se déferait insensiblement par les détails, si l'on n'était pas soigneux jusqu'au scrupule d'en établir toutes les parties d'une manière conforme au principe fondamental sur lequel elle est organisée. Cela est très important, surtout par rapport à l'impôt, parce qu'il est l'objet qui, par ses conséquences et l'influence attachée à sa manipulation, marque le plus fortement l'action de la puissance publique.

La division de la France en quatre-vingt-trois départements administratifs, et la subdivision de chaque département en districts, est une grande idée et une disposition qui peut être très féconde en bons effets, si on ne détruit pas, par l'exécution, ce qu'on s'est proposé par la théorie. On a certainement voulu que la subdivision par districts se bornât à fournir des agences intérieures et subordonnées à l'administration de département; que cette administration fût une dans l'intérieur de chaque département, et que chaque département fût un par rapport au gouvernement général du royaume.

Cette théorie si simple, et la seule bonne, sera détruite par le fait, toutes les fois que l'action immédiate du gouvernement ne s'arrêtera pas à l'administration de département, et ira toucher les districts sans intermédiaires, et toutes les fois que les districts pourront se rattacher directement au gouvernement en éludant l'intermédiaire de l'administration de département: il résulterait de là une désorganisation absolue dont il est aisé de prévoir tous les mauvais effets.

Il faut être d'autant plus en garde sur ce point que les administrations de district n'auront toujours naturellement que trop de tendance à secouer le joug constitutionnel de la subordination qui les soumet aux administrations de département; que, dans ce moment-ci, ces mouvements corrupteurs de la constitution administrative se manifestent dans un grand nombre de districts; qu'ils ne sont actuellement que le fruit de l'expérience, mais qu'ils pourront un jour être produits par de mauvaises intentions, et qu'enfin, si on les provoque dans l'opinion, par des institutions partielles qui leur soient favorables, on fournit au gouvernement le moyen le plus dangereux de subvertir la Constitution.

Ceci posé, voyons comment doit se faire le versement de l'impôt. Le système de sa répartition est très conforme à l'organisation administrative. La puissance publique, qui n'agit immédiatement que sur les quatre-vingt-trois départements, répartit l'impôt entre les quatre-vingt-trois départements; ce sont eux qui doivent lui rendre les sommes auxquelles chacun d'eux est taxé; ce sont eux qui font la sous-répartition entre leurs districts, et cette sous-répartition est étrangère à l'administration générale qui n'y intervient point; il en est de même de la seconde sous-répartition que chaque district fait entre ses municipalités. Pour être conséquent à cette opération, qui est parfaitement dans les principes de la constitution administrative, il faut que le département, taxé d'abord par la puissance publique, perçoive sur les contribuables de son ressort, par les deux intermédiaires de ses districts et de ses municipalités, le montant de sa taxe, la verse au Trésor public, et qu'il n'y ait sur tout cela de correspondance directe du Trésor public qu'avec le département.

Si cela ne se fait pas ainsi, si les districts sont autorisés à verser immédiatement au Trésor public, il en résulte cette première conséquence, que la puissance publique, qui n'a que quatre-vingt-trois unités (les quatre-vingt-trois départements) pour faire sa taxe, en acquiert cinq cent quarante-trois (les districts) pour la perception et le versement; et que les districts, qui n'ont connu que le département pour leur taxe, répondent de son exécution à un autre supérieur immédiat qui ne les a pas taxés; il en résulte encore cet autre abus, que le gouvernement s'établit en correspondance directe avec les districts;

que lesdits districts se trouvent attachés au gouvernement sans l'intermédiaire du département; que les départements se trouvant ainsi mis à l'écart dans la partie d'administration qui est le nerf et le pivot de toutes les autres, les districts s'en autoriseront pour chercher à les écarter dans les autres parties; que ce tiraillement intérieur, qui se montre déjà, fera des progrès funestes, et que le gouvernement, établi en relation avec les districts pour l'impôt, en pourra abuser lorsqu'il y trouvera son compte pour brouiller l'administration intérieure, et discréditer ainsi la nouvelle Constitution dans l'opinion des peuples.

Rien de cela n'arrive, au contraire, si dans la partie de l'impôt comme dans les autres branches de l'administration, le département reste ce qu'il doit être, tant à l'égard du gouvernement que dans son intérieur. Il doit être tout vis-à-vis du gouvernement; et comme c'est lui qui est taxé, c'est à lui de percevoir et de verser au Trésor public. Celui-ci ne doit pas plus connaître les agents intérieurs du département pour la perception, qu'il les a connus pour la taxe: de même le département est tout pour les districts; c'est par lui qu'il ont été taxés, c'est à lui qu'ils doivent verser, et ils ne doivent pas plus connaître l'action directe des agents du Trésor public, qu'ils ne connaissent immédiatement les autres agents en chef de l'administration générale.

Ces principes sont aussi les plus sûrs pour l'efficacité et l'accélération du recouvrement de l'impôt. Ce serait s'abuser que de croire que les receveurs de districts, disséminés dans tout le royaume, dans les plus petits lieux et dans les distances les plus éloignées du Trésor public, seront utilement stimulés par la surveillance directe des agents du Trésor public. Les receveurs de district auront plus beau jeu pour l'éluder par des prétextes, et il y aura toujours plus de lenteur et de négligence dans les correspondances.

Si l'on dit qu'on emploiera toujours l'autorité et la surveillance des départements sur les districts, et qu'il n'est pas besoin pour cela que les départements aient la caisse, il est aisé de sentir que ce moyen restera bien faible tant que les départements ne seront pas véritablement intéressés à son efficacité; ils ne peuvent l'être qu'autant que, se trouvant les vrais et directs débiteurs du Trésor public, ils feront leur propre affaire de l'exactitude du versement, et qu'ils y trouveront leur propre honneur intéressé: d'ailleurs, leur stimulation sur les districts perdra de son poids et s'affaiblira beaucoup dans l'opinion des districts, quand ceux-ci ne se regarderont débiteurs de rien au département; quand ils verront celui-ci mis à l'écart dans l'opération du versement, et quand, enorgueillis par leur correspondance directe avec le Trésor public, il leur suffira de répondre au département qu'ils s'entendent avec le Trésor public, etc., etc.

On ajoute que, même sous le point de vue de l'administration générale des finances, il faut considérer que le Trésor public a ses dépenses fixes tous les mois: il faut donc que ses rentrées le soient aussi. On suppose que, dans le nombre des cinq cent quarante-trois receveurs de district, il y en ait deux cents dont les versements soient en retard: avant que l'administration générale à Paris ait reconnu ce défaut de versement, d'un bout du royaume à l'autre, qu'elle en ait instruit les administrations de département, que celles-ci en aient donné connaissance aux directeurs de district; que la vérification soit faite, que les réponses des directeurs de district parviennent

à l'administration de département; qu'enfin la contrainte soit décernée contre les receveurs; quel temps perdu! quel retard pour le Trésor public dont le service fixe ne peut être assujéti à toutes ces variations, sans l'exposer infailliblement à manquer et sans entraîner les plus grands désordres!

Le trésorier, que l'on vous propose d'établir dans chaque département, sera le point central où tous les receveurs de district devront verser à des époques déterminées; il décernera les contraintes visées par l'administration de département contre ceux qui y manqueraient, et ceux-ci les décerneront contre les contribuables en retard. Cette marche sera plus rapide; l'administration générale à Paris n'aura plus que quatre-vingt-trois correspondants, au lieu de cinq cent quarante-trois. Le service du Trésor public ne sera plus interrompu, parce que les trésoriers devront toujours lui faire bon des sommes qu'ils auront pris l'engagement de lui payer tous les mois, et l'on évitera les cascades innombrables qu'entraîneraient nécessairement la correspondance et la surveillance relative à cinq cent quarante-trois receveurs de districts.

Je crois, Messieurs, avoir rendu fidèlement les motifs qui ont été présentés par les commissaires de votre comité de Constitution, et les différents avis dont la discussion a été ouverte dans votre comité des finances. Je vais actuellement vous entretenir du projet de décret qui en a été le résultat :

La nomination des receveurs de district et de ces trésoriers de département, la sûreté de leur gestion et les fonctions qu'ils auront à remplir exigent une loi spéciale qui, en assurant le service du Trésor public pour la partie des impositions directes qui lui est attribuée, et les versements dans la caisse de l'extraordinaire des différents revenus à provenir des biens nationaux, fasse connaître en même temps aux directoires de département et de district, la surveillance qu'ils doivent apporter sur chacune des parties perçues et recouvrées par ces receveurs et trésoriers.

Pour parvenir à ce but et établir un nouvel ordre de choses absolument indépendant de l'ancien, votre comité a pensé qu'il était indispensable de faire cesser, à compter du premier janvier 1791, les fonctions des anciens receveurs généraux, trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances, précédemment pourvus d'offices, à charge néanmoins par eux d'achever le recouvrement de l'exercice 1790 et de ceux antérieurs, et de justifier de leur entière libération sur tous leurs exercices, avant de pouvoir prétendre au remboursement de leur office.

Je passerai rapidement sur la nomination des receveurs de district et trésoriers de département; le comité n'a eu, à cet égard, qu'à adapter les dispositions de vos précédents décrets aux diverses circonstances qui peuvent se présenter.

Quant à la sûreté de la gestion des receveurs, après avoir mûrement réfléchi, d'une part, sur les précautions à prendre pour empêcher le divertissement des deniers et opérer leur moindre stagnation possible dans les caisses, et, de l'autre, sur l'impossibilité d'atteindre, par un cautionnement relatif, le taux des recettes à faire par les receveurs de district et trésoriers de département, qui seront chargés en même temps de la recette des impositions, des revenus et des ventes des domaines nationaux: votre comité s'est enfin déterminé à prendre pour base des cautionnements

à fournir en biens-fonds par les receveurs et trésoriers, le sixième du produit des impositions à recouvrer dans chaque district, et de proposer, tant sur cette partie que sur les revenus des domaines nationaux, des vérifications de quinzaine en quinzaine. Quant à la partie des ventes dont l'objet sera presque toujours considérable, il propose d'en faire faire le versement tous les huit jours à la caisse de l'extraordinaire; ce parti vous semblera sans doute le plus convenable, puisqu'il est démontré que, dans certains districts, les biens-fonds réunis de tous les particuliers pourraient, à peine, équivaloir la masse des domaines nationaux qui y sont en vente.

La controverse qui a eu lieu sur l'établissement d'un trésorier dans chaque département, a porté naturellement votre comité des finances à rechercher tous les moyens additionnels que peut fournir cette mesure, pour assurer complètement le service du Trésor public, sur la partie de l'imposition directe qui lui est attribuée: votre comité, considérant en même temps: que la rentrée des impositions éprouve des variations dans les époques, selon l'abondance, la stérilité et même le genre des récoltes; que le Trésor public a des dépenses fixes à acquitter tous les mois; que la rentrée de ses fonds ne peut être subordonnée à des variations sans entraîner les plus grands inconvénients: vous propose, Messieurs, de faire souscrire par les trésoriers de département des traités avec le Trésor public; et par les receveurs de district, avec les trésoriers de département, à l'effet de verser, mois par mois, une portion déterminée des impositions directes. Ce moyen, en assurant le Trésor public, sert en même temps d'aiguillon aux receveurs, pour accélérer le recouvrement des impositions, et ils y seront d'autant plus intéressés, qu'il leur sera retenu sur leurs produits un denier quelconque, toutes les fois qu'ils manqueront aux traités qu'ils auront souscrits.

Après avoir fait l'exposé des principaux motifs qui ont déterminé l'opinion de vos comités, voici le projet de décret que je suis chargé d'avoir l'honneur de vous proposer.

Lorsque vous en aurez entendu la lecture, vous ne perdrez pas de vue la discussion à laquelle l'établissement des trésoriers a donné lieu; et vous serez peut-être d'opinion qu'avant de délibérer sur les dispositions que ce décret présente, il serait convenable de se décider sur cette simple question :

« Admettra-t-on, oui ou non, l'établissement « d'un trésorier dans chaque département? »

Le décret dont je vais avoir l'honneur de vous donner lecture est rédigé de manière à conserver ou à rejeter très facilement cette disposition. Il y aura simplement quelques articles à supprimer ou à laisser subsister. Et il est d'autant plus de mon devoir de fixer votre attention sur la question préliminaire que je vous propose, que le comité d'imposition, avec lequel votre comité des finances a également concerté ce projet de décret, n'est point d'avis d'établir un trésorier dans chaque département :

PROJET DE DÉCRET.

« L'Assemblée nationale, considérant qu'il importe à l'ordre à établir dans les finances, à compter du 1^{er} janvier 1791, de statuer d'une manière définitive, tant sur les fonctions des ci-devant receveurs généraux et receveurs particuliers des