

Motion de M. de Custine sur l'impossibilité de continuer les emprunts et sur la nécessité de créer une Banque nationale, lors de la séance du 22 septembre 1789

Adam Philippe, comte de Custine de Sarëck

Citer ce document / Cite this document :

Custine de Sarëck Adam Philippe, comte de. Motion de M. de Custine sur l'impossibilité de continuer les emprunts et sur la nécessité de créer une Banque nationale, lors de la séance du 22 septembre 1789. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877. pp. 104-106;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1_5031_t1_0104_0000_3

Fichier pdf généré le 20/07/2020

pire, on peut mettre des impôts sur les personnes, sur les terres, sur la consommation, sur les marchandises.

L'arbitraire paraît être le vice principal de la taxe sur les personnes. Cette méthode n'est point populaire, et presque toujours elle est inégalement appliquée. L'impôt appelé *capitation* nous en offre une preuve continuelle depuis près de 90 ans.

Cependant on ne peut s'empêcher de convenir qu'elle ne serve puissamment de ressource dans les circonstances urgentes. On peut y avoir recours, mais ce doit être avec les plus grandes précautions, et, autant qu'il est possible, on doit, en l'établissant, consulter la fortune des particuliers et ne point en charger la dernière classe du peuple.

Celui de tous les impôts qui paraît le plus sage, et qui est en effet le plus naturel dans son établissement, comme le plus aisé dans sa perception, c'est l'impôt sur les terres; mais il exige deux choses :

1° Qu'il soit perçu à peu de frais ;

2° Que les terres imposées soient justement estimées.

Un gouvernement ne saurait trop respecter l'industrie. La taxer, serait en quelque manière la punir de ce qu'elle produit dans la société une valeur qui n'y existerait pas sans elle; c'est ainsi que l'impôt sur les cuirs et l'orfèvrerie ont détruit dans le royaume cette branche importante de commerce. Cet impôt funeste établit d'abord des droits très-légers : le désordre des finances augmentant avec les dissipations, la cupidité et les besoins augmentèrent ces droits; ils devinrent onéreux : l'artisan fut vexé, il se découragea, et porta enfin son industrie chez l'étranger.

Je cite l'impôt sur les cuirs comme l'un de ceux dont on se plaint le plus généralement.

De tous les impôts, celui qui paraît le plus susceptible de modération et de proportion, c'est l'impôt sur les denrées et les marchandises; il charge le peuple beaucoup moins que tout autre, et il est le plus fructueux pour le gouvernement. L'étranger en paye une partie, son principal mérite vient de ce qu'on n'en fait pas une demande formelle; enfin l'habileté du gouvernement peut le ménager de manière que le peuple ignorera s'il existe ou s'il le paye.

Dans le moment, il est question d'examiner le projet d'arrêté, soumis à vos délibérations. J'ai très-peu de réflexions à faire à ce sujet.

Si vous jugez à propos de le consacrer par un décret, il me paraît qu'après ces mots, *sans distinction*, il y a lieu de mettre ceux-ci : *et sans exception de citoyens, de privilèges, de biens-fonds et de revenus*.

Je pense qu'après ces mots, *pour toutes les impositions*, on ne doit point mettre celui-ci, *territoriales*. La raison que j'ai à en donner, c'est que l'oraison est rédigée de manière que vous donneriez à penser que votre intention est d'établir tous les impôts sur les terres. Or, Messieurs, ce n'est pas là à quoi vous tendez.

Mais comme il y a des provinces (la Provence en est une) où les citoyens nobles et de l'église ont contracté l'obligation de contribuer aux impôts depuis le premier janvier de cette année; comme il y en a (la Provence est encore de ce nombre) où l'année économique ou taillable commence au mois de mai; comme il y a des provinces, parmi lesquelles se trouve la mienne, où l'on paye les impositions par trimestre; enfin, comme il y en a qui ont payé leur portion d'im-

positions, que d'autres n'ont pas payée, il n'est pas juste que les arrérages de celles-ci soient répartis sur celles-là, ni qu'elles supportent une partie des impôts non perçus dans quelques-unes qui ont vécu dans le trouble et l'anarchie.

Alors, Messieurs, il est important, il est de votre justice, et j'en fais la motion très-expresse, que vous ajoutiez à votre décret le supplément suivant :

« Par son arrêté du.... l'Assemblée nationale n'a point entendu déroger ni détruire les arrangements pris dans les provinces où les citoyens, membres de l'église et de la noblesse, se seraient obligés de contribuer en commun à toutes les impositions, depuis un temps antérieur au premier juillet de cette année.

« L'Assemblée nationale n'a pas entendu non plus que les provinces, qui ont payé leur portion des impôts connus, soient chargées de nouveau pour les mêmes objets, ni davantage pour les impôts qu'on pourrait établir, par l'effet de la diminution des revenus publics, qui aura eu lieu dans d'autres provinces.

« Enfin, quoique l'Assemblée nationale ait fixé dans son décret du...., les mois de juillet et d'octobre, pour le rôle à faire des impositions, elle n'a pas entendu pour cela changer l'ordre établi dans les provinces où ce rôle et les impositions à mettre sont fixés à des époques différentes, ni toucher à la manière de les mettre et d'en faire la perception. »

Telles sont mon opinion et ma demande au nom de la province que j'ai l'honneur de représenter et de toutes les provinces qui sont dans la même position que la mienne.

M. le comte de Custine parle sur l'impossibilité de continuer les emprunts et sur la nécessité de créer une Banque nationale (1). Messieurs, l'impossibilité de faire de nouveaux emprunts vient d'être démontrée par le peu de succès qu'ont eu les deux derniers votés par l'Assemblée nationale; rien n'avait cependant été oublié pour stimuler l'intérêt des prêteurs, dans le mode du dernier proposé par le premier ministre des finances.

Quelle peut-être la cause d'un semblable événement? Est-ce la crainte de voir la nation manquer à son premier engagement? Peut-on s'arrêter à cette idée? Où faut-il donc chercher la cause de ce discrédit apparent? Il ne faut pas douter que ce ne soit l'état de langueur de la caisse d'escompte qui, ne pouvant se livrer à de nombreuses spéculations d'escompte, ne peut plus seconder le système d'emprunt, établi par le premier ministre. Les principes de l'établissement de cette caisse d'escompte, et le but qu'on s'était proposé en la formant, sont développés dans les notes de mon plan de banque nationale, imprimé depuis le mois de février dernier.

Une autre vérité, non moins certaine, est aussi consignée dans les mêmes votes; je veux parler de la nécessité indispensable d'exiger de la caisse d'escompte de ne pas interrompre ses paiements. Si elle avait été exacte à ne s'écarter jamais de ces principes, rien n'aurait pu altérer son crédit; mais, dira-t-on, les prêts qu'elle a faits au gouvernement ont forcé ses suspensions, ce serait une allégation que je n'entendrais qu'avec grand étonnement, car ces prêts n'ont été faits que par des créations de nouvelles actions, qui en ont fourni

(1) L'opinion de M. de Custine n'a pas été insérée au *Moniteur*.

les fonds, ou par un appel fait à tous les actionnaires. Ainsi, rien ne peut empêcher qu'il ne se trouve, dans la caisse, les fonds nécessaires à faire face aux billets en circulation, soit en numéraire, soit en effets à courte échéance; de là, l'on doit conclure que le numéraire existant doit donner la possibilité d'escompter tous les billets que l'on présente à la caisse, et qu'avant l'épuisement de ce numéraire, le temps de l'échéance des lettres de change à court terme arrivé doit faire rentrer à la caisse, ou ces billets, ou les fonds nécessaires à escompter le reste des billets qui pourraient se trouver en circulation.

Que doit-on conclure d'après le développement de ces vérités et l'impossibilité de remplir les emprunts si ce n'est que ce système de finance est usé, et qu'il faut le reléguer dans la poussière des bureaux de banque où il a pris naissance? Il a produit assez de grandes fortunes parmi les négociants de papier qui l'ont soutenu, pour qu'aujourd'hui leur patriotisme puisse en faire philosophiquement le sacrifice: certes, il est temps de suivre un autre plan. Je regarde la destruction de celui que nous quittons comme un des plus grands bienfaits de ce génie tutélaire qui veille sur la France.

Mais quel parti prendre dans la crise où nous sommes? Je vais essayer d'esquisser mes idées, et les soumettre à la discussion de l'Assemblée.

J'ai donc l'honneur, Messieurs, de vous proposer l'établissement d'une caisse nationale, dans les principes de celle dont j'ai mis le plan sous vos yeux, non que je vous invite à la livrer aux spéculations, que la suite des temps et le crédit qu'elle prendra peuvent seuls amener; mais j'ai l'honneur de vous proposer de l'établir dès cet instant, après en avoir fait régler le principe par un comité, de concert avec le premier ministre des finances, et les avoir discutés dans cette Assemblée. Je propose encore à l'Assemblée nationale de faire choix de M. Necker, pour directeur général de la caisse; la sûreté de ses calculs, sa méthode, son caractère connu d'économie, son attachement à la chose publique, sa grande probité, méritent toute votre confiance.

Mais conduire une si grande entreprise que celle de revivifier les finances d'une grande nation, faire et distribuer les fonds de tous les départements, surveiller et correspondre avec les caisses des provinces, absorbera sûrement toutes les facultés d'un seul homme: vous lui demanderez de se livrer à ce seul travail, et je ne doute pas qu'un souverain, qui a tant donné de preuves de son amour pour ses peuples, de sa constante ardeur de faire leur bonheur, ne fasse un si grand sacrifice, que sera celui de consentir que le premier ministre des finances s'abandonne désormais uniquement à l'administration de la caisse nationale.

Vous voulez changer le régime des impôts, supprimer les recettes générales, faire verser les fonds par les provinces, directement dans le Trésor public, et remplacer les gabelles par des impôts qui se verseront de même directement dans le Trésor; cet ordre de choses nécessite la suppression des receveurs généraux et d'une partie du service que faisaient les fermiers généraux; ce ne peut-être que par l'établissement d'une caisse, telle que je l'ai proposé, que vous pourrez parvenir à opérer les prompts transports de fonds des différentes provinces au centre, et le rapport de ces fonds du centre dans les lieux où leurs versements deviendront nécessaires.

Mais où prendre les premiers fonds de cette

caisse? Comment subvenir à la dépense présente avec des impôts qui ne se perçoivent plus, des moyens qui ne peuvent avoir qu'un effet éloigné, à mes yeux il ne peut y avoir qu'une seule manière. Décréter incessamment l'appel du centième denier de tous les biens-fonds, tant en terres que maisons et capitaux existant dans le royaume (1).

Les assemblées provinciales, les assemblées secondaires et les municipalités procéderaient à cette évaluation, dont le produit serait payé en quatre années, et le montant versé dans la caisse nationale, pour en faire les fonds dans chaque dépôt le plus à portée des provinces, qui leur serait désigné par le directeur général de la caisse nationale, et en attendant le versement des fonds qui devraient se payer par les propriétaires, dans les deux premières années; pouvant s'évaluer à peu près à 300 millions, vous décréteriez la création de billets représentatifs d'une somme de 150 millions qui seraient reçus dans la circulation comme monnaie.

Ce serait avec cette somme que se ferait le service des différentes caisses, c'est-à-dire que l'on y payerait cinq sixièmes en billets et un sixième en argent; le seul prêt des troupes en serait excepté. Ces billets ne s'échangeraient en argent, dans les caisses, que dans huit mois. Ils seraient reçus dans les impositions des provinces pour un tiers, et dans celles de la capitale par moitié.

Si l'agitation des esprits jetait assez de défaveur sur ces effets, pour qu'à l'affluence de ceux qui se présenteraient dans les caisses pour en obtenir le paiement, l'on pût craindre que les fonds qui doivent y faire face, ne fussent point encore rentrés en assez grande abondance, au bout de huit mois, pour suffire à la conversion en argent de tous ceux qui seraient en circulation. Alors, vous autoriseriez le directeur général de la caisse nationale, si c'était dans l'intervalle d'une session du Corps législatif, à ouvrir un emprunt proportionnel à l'excédant de ce qui pourrait être payé par les caissiers; on recevrait dans cet emprunt les trois quarts des fonds qui y seraient versés en billets de la caisse, et un quart seulement en argent.

Le calme établi pourrait cependant faire espérer qu'il ne serait pas nécessaire d'avoir recours à ce moyen.

Un autre, qui pourrait être employé encore, serait la vente des domaines (qui entraînent des réparations toujours onéreuses, lorsqu'elles sont faites par des entreprises, nécessaires lorsque c'est pour le souverain); on recevrait dans les paiements de ces ventes, moitié en billets et moitié en argent. Je crois ces moyens les plus propres à soutenir le crédit de ces billets de la

(1) Les capitaux existant dans le royaume sont faciles à connaître; les uns sont placés avec privilèges sur des charges, des maisons et des terres: alors les propriétaires de ces capitaux devront en payer le centième denier, en déduction de l'évaluation des fonds, des charges, maisons et terres, appartenant aux pourvus de ces charges et aux propriétaires de ces maisons et de ces terres; d'autres sont placés dans les fonds publics, leur quotité est connue, la quotité des rentes viagères est connue de même; pour ceux qui sont dans le commerce, et qui sont en propriété aux commerçants, on ne peut que s'en rapporter à leurs déclarations et à leurs offres, à moins d'avoir recours à leurs livres.

caisse nationale, jusqu'à l'époque où leur circulation, solidement établie, amènerait dans ces caisses l'or du royaume, et leur permettrait de se livrer aux spéculations que j'ai énoncées dans le plan de cette caisse, mis sous les yeux de l'Assemblée; mais pour parvenir à l'accréditer, il est nécessaire que l'Assemblée nationale décrète, en même temps, que les louis ne seront plus reçus dans la circulation qu'au poids, lorsqu'ils seront au-dessous d'un taux de frais que fixera l'Assemblée. Ce moyen est employé dans tous les pays où il y a du papier en circulation, en Angleterre et en Hollande, parce qu'en effet le commerce se fait avec plus de facilité avec du papier, et que l'or reste en dépôt dans les caisses nationales.

Dès que cette caisse sera accréditée, les premières spéculations auxquelles il sera nécessaire qu'elle se livre seront le remboursement des rentes viagères placées sur les individus, qui sont dans l'époque de la vie où l'expérience prouve qu'il en meurt le moins; ce qu'il est facile de connaître par les expériences.

Mais ce qu'il est surtout essentiel de s'occuper de retrancher des dépenses, ce sont celles produites par les volontés incohérentes et sans direction assurée de 60 districts, cette tumultueuse démocratie, aux mouvements de laquelle a tant de part un corps militaire peu discipliné, ne permettra jamais aucun ordre certain dans la capitale tant qu'une forme d'administration aussi vicieuse subsistera. Il n'est pas moins essentiel que l'Assemblée nationale s'occupe à supprimer, et cela immédiatement après l'établissement des municipalités et des assemblées dans les provinces, les milices bourgeoises des villes et des campagnes. J'ai développé mon opinion sur cet objet dans un mémoire que je mettrai sous les yeux de l'Assemblée nationale, en même temps que celui relatif à la constitution militaire.

Je soumetts ces réflexions à la sagesse de l'Assemblée, et j'ai l'honneur de lui proposer, d'après leur énoncé, de choisir dans son sein un comité de huit personnes chargé de rédiger, de concert avec le premier ministre des finances, un plan d'une caisse nationale, dont ce premier ministre fera lui-même le rapport à l'Assemblée.

J'ai aussi l'honneur de demander à l'Assemblée, si elle accepte aussi cette proposition, de nommer ce premier ministre directeur de la caisse nationale; de lui faire agréer cette nomination, et, sûre de cet agrément, de proposer au Roi d'y donner son acquiescement, afin que cet homme, si recommandable par ses vertus morales, si digne de la confiance de la nation pour l'emploi qu'elle lui destinerait, puisse se livrer uniquement aux hautes fonctions auxquelles l'aura appelé la confiance d'une grande nation.

M. Daude (1). Lorsque je me suis fait inscrire pour parler à mon tour sur l'objet soumis à la discussion, je me proposais de vous établir l'injustice, l'insuffisance et le danger du projet d'arrêté que votre comité des finances a concerté avec le ministre de ce département : les honorables membres qui ont obtenu la parole avant moi ont parfaitement développé les idées que j'avais à vous présenter, et je me garderai bien d'affaiblir ce qu'ils ont dit avec tant d'énergie.

(1) L'opinion de M. Daude n'a pas été insérée au *Moniteur*.

J'applaudis à la déclaration faite par un de mes co-députés (1), au nom de la noblesse de mon bailliage, qu'en faisant le sacrifice de ses privilèges pécuniaires, elle n'avait entendu le faire que pour le soulagement du peuple, et non pour procurer une augmentation de recette au Trésor royal. Il est évident que lorsqu'un gentilhomme a usé de son privilège dans une paroisse, le montant de la cote dont il a fait prononcer la radiation a été reversé sur les autres taillables de cette paroisse; d'où il suit que, le privilège cessant, les choses doivent rentrer dans leur premier état, et que les taillables doivent être déchargés du fardeau qui leur avait été imposé à raison de ce privilège.

J'adopte et je propose hautement les principes de l'honorable préopinant (2) qui vous a dit que toute augmentation dans les impôts était absolument impossible, et qu'il ne fallait chercher à combler le déficit, quel qu'il puisse être, que par des réformes et la plus sévère économie. Oui, Messieurs, il n'est plus temps de s'occuper à porter la recette au niveau de la dépense; la plus impérieuse nécessité nous commande de réduire la dépense au niveau de la recette, et la prudence exige même que la dépense soit au-dessous, afin de nous procurer des ressources pour les cas imprévus, et pour les bonifications que le travail en finance ne peut plus fournir.

Le tableau que l'un des préopinants (3) a mis sous vos yeux, des malheurs et de l'énorme surcharge de notre province, a pu paraître exagéré à ceux qui l'ont jugé par un retour comparatif sur la position de leur pays; mais, Messieurs, ce tableau, tout effrayant qu'il est (4), serait susceptible encore de plus fortes expressions, si les circonstances dans lesquelles nous nous trouvons ne nous faisaient pas un devoir rigoureux de mettre plus que de la modération dans nos plaintes et nos griefs contre le système oppresseur qui est parvenu, par ses excès, à dépeupler sensiblement une contrée centrale, agricole, et habitée par les hommes les plus sobres et les plus laborieux. Qu'il me soit permis de vous dire que cette malheureuse province attend de votre justice un soulagement que vous ne pouvez lui refuser, sans porter atteinte à vos principes. Rappelez-vous, Messieurs, que l'égalité proportionnelle des impôts est votre première loi; qu'elle est la base

(1) M. de Rochebrune.

(2) M. Dubois de Crancé.

(3) M. de Villas, député de Saint-Flour.

(4) L'Assemblée provinciale d'Auvergne a démontré que les paroisses les plus soulagées payaient, en impôt direct, 14 sous pour livre, sans parler des impôts indirects qu'elles supportent.

L'Auvergne s'est rédimée trois fois, à prix d'argent, de l'impôt de la gabelle, plus onéreux pour cette province que pour toute autre, à raison des bestiaux qu'elle élève et des fromages qu'elle fabrique; cependant un tiers de son territoire est, dans ce moment, soumis à la gabelle par les progrès et les usurpations successives de la ferme. Cette partie de la province éprouve une double injustice, en ce que le prix du dernier rachat ayant été additionné à la taille, elle paye sa part du rachat sans en jouir. Il est notoire que le taux de l'impôt n'est pas plus fort dans la partie rédimée que dans la partie gabellée; on se propose même de démontrer, par la suite, que la partie gabellée supporte une contribution à la taille, bien plus forte que la partie rédimée, eu égard à leurs forces respectives; il est au moins incontestable, dès ce moment, que l'impôt du sel est une surcharge pour la partie gabellée, à l'égard de la partie rédimée, comme il est une injustice à l'égard de la ferme.