

Dette et dépenses extraordinaires après la première Guerre mondiale



Dans le contexte de l'après-guerre, la droite au pouvoir a fait campagne sur le thème « l'Allemagne paiera ». Ce mot d'ordre explique la manière de présenter les finances publiques par les différents ministres des Finances qui se succèdent dans les différents gouvernements dits de Bloc national de 1919 à 1924. Louis-Lucien Klotz, Frédéric François Marsal, Paul Doumer et Charles de Lastey présentèrent des budgets dont une partie était consacrée aux « dépenses ordinaires » couvertes par les recettes de l'État tandis qu'une autre désignait les « dépenses extraordinaires » couvertes par les emprunts émis entre 1919 et 1921 ; enfin une dernière partie regroupait les « dépenses recouvrables » affectées à la reconstruction du pays et financées par des avances du Trésor avec pour garantie les réparations exigées de l'Allemagne.



Portrait of Louis Lucien Klotz, Minister of Finance of Georges Clémenceau.

Louis Lucien Klotz, ministre des Finances de Georges Clémenceau, lance la formule « l'Allemagne paiera » les dépenses du budget extraordinaire. Ainsi, le budget en déséquilibre et la dette publique seraient couverts par les réparations imposées à l'Allemagne.

Les différents moyens comptables imaginés pour résorber la dette au moins sur le papier ont été présentés par Alfred Sauvy dans son ouvrage *Histoire économique de la France entre les deux guerres* (Paris, Economica, 1984, 476 p.).

La comptabilité publique était mal tenue entre les deux guerres, des efforts ont été déployés après la deuxième, pour reconstituer la marche des événements. Les chiffres se trouvent dans diverses publications officielles, notamment le *Bulletin de Statistique et de législation comparées*, l'*Inventaire Schu-statistique* rétrospectif, mais pour la dette publique, les désordres ont subsisté.

**1. Recettes et dépenses budgétaires (comptes définitifs)
en millions de francs de 1913 à 1938**

	Budget général			Budget extraordinaire ou spécial*			Total		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit
1913	5.092	5.067	+ 25	—	—	—	5.092	5.067	+ 25
1919	13.282	11.029	+ 2.253	—	28.941	- 28.941	13.282	39.970	- 26.688
1920	22.502	22.128	+ 374	3	17.516	- 17.513	22.505	39.644	- 17.139
1921	23.119	23.290	- 171	451	9.555	- 9.104	23.570	32.845	- 9.275
1922	23.888	26.761	- 2.873	11.538	18.426	- 6.888	35.426	45.187	- 9.761
1923	26.224	25.651	+ 573	263	12.642	- 12.379	26.487	38.293	- 11.806
1924	30.568	30.921	- 353	4.821	11.589	- 6.768	35.389	42.510	- 7.121
1925	34.768	36.275	- 1.507	1.313	—	—	34.768	36.275	- 1.507
1926	43.064	41.976	+ 1.088	1.162	—	—	43.064	41.976	+ 1.088
1927	45.766	45.361	+ 725	340	508	- 168	46.086	45.869	+ 217
1928	48.177	44.248	+ 3.929	—	—	—	48.177	44.248	+ 3.929
1929-									
1930**	64.268	58.849	+ 5.419	—	—	- 485	64.268	59.334	+ 4.934
1930-31	50.794	55.712	- 4.918	—	—	—	50.794	55.712	- 4.918
1931-32	47.944	53.428	- 5.484	—	—	—	47.944	53.428	- 5.484
1932	36.938	40.666	- 4.628	—	—	—	36.038	40.666	- 4.628
1933	43.436	54.945	- 11.509	—	—	—	43.436	54.945	- 11.509
1934	41.070	49.883	- 8.813	—	—	—	41.070	49.883	- 8.813
1935	39.485	49.868	- 10.383	—	—	—	39.485	49.868	- 10.383
1936	38.676	46.450	- 16.896	217	9.339	- 9.122	38.893	55.789	- 16.896
1937	44.224	50.040	- 25.816	227	15.605	- 15.378	44.451	65.645	- 21.194
1938	54.606	63.499	- 8.893	47	18.846	- 18.799	54.653	82.545	- 26.792

Ce tableau est tiré de *Statistiques et Etudes Financières*, juillet 1963, n° 175, pages 960 et 961.

* En 1919, 1920 et 1921, budget extraordinaire des dépenses militaires et dépenses exceptionnelles. De 1920 à 1924, budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix. En 1927 et en 1929-1930 dépenses d'entretien des troupes d'occupations en pays étrangers. En 1920, les chiffres se décomposent ainsi : en recettes 2,8 pour le budget extraordinaire, 0,4 pour le budget spécial ; en dépenses 5 987 pour le budget extraordinaire et 11 529 pour le budget spécial. En 1921, en recettes, 2 pour le budget extraordinaire et 449 pour le budget spécial ; en dépenses, 3 118 pour le budget extraordinaire et 6 347, pour le budget spécial.

** Exercice de 15 mois

Après l'armistice de 1918, de vigoureux efforts ont été entrepris pour supprimer les budgets extraordinaires et rétablir l'équilibre. Ils aboutissent de 1926 à 1930-30 à des excédents, auxquels peuvent être ajoutés les recettes de la *Caisse autonome d'amortissement*, données plus loin.

Du fait du facilisme de Tardieu et de la crise, les déficits reparaissent dès 1930-1931. Ils s'accroissent ensuite d'année en année, sous la double influence de la faible production et de l'intensité des armements.

<i>Exercice</i>	<i>Budget voté</i>		<i>Comptes définitifs</i>		
	<i>Date du vote</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
		<i>en millions de francs</i>			
1919	9 avr. 19	8.700	47.116	13.282	39.970
1920	31 juil. 20	21.800	47.932	22.505	39.644
1921	30 avr. 21	22.500	41.816	23.570	32.845
1922	31 déc. 21	24.702	35.246	35.426	45.187
1923	30 juin 23	23.438	35.843	26.487	38.293
1924	reconduction	—	—	35.389	42.510
1925	13 juill. 25	33.151	33.137	34.768	36.275

Le matin n° 13109, 8 février 1920

(Disponible sur [Gallica](#))

Les remèdes à la situation financière

PLUS D'EMPIRISME

**En présence d'une situation extraordinaire
il faut accepter des solutions extraordinaires**

Les voiles que la prudence timorée de nos dirigeants avaient jetés sur la situation financière et économique de la France se soulèvent peu à peu. Depuis l'armistice, c'est-à-dire depuis quatorze mois, la situation s'est aggravée au point qu'il n'est plus possible de cacher la vérité au public. « Aucune guerre ne paye, même victorieuse », avait dit Angel Norman dans son livre prophétique. Aucune guerre victorieuse ne nous aura été plus lourde à porter, aucune gloire plus écrasante. Dissimuler le bilan exact par lequel se solde pour nous cette guerre sans précédent dans l'histoire, faire fond sur d'hypothétiques promesses de paiements futurs, pratiquer le système des emprunts à la petite semaine, vivre au jour le jour, surtout reculer devant les initiatives à prendre et les solutions viriles à décider, c'est vivre dans l'empirisme et c'est la politique qui a été suivie par le gouvernement précédent.

Or, si l'empirisme, en temps de guerre, et pour un peuple d'improvisateurs, est admissible, si cette méthode a même été légitimée par le succès, il n'en saurait être de même en temps de paix, lorsque nous nous trouvons en

Nous tournons ainsi dans un cercle vicieux.

L'assainissement de notre circulation fiduciaire est, de même que l'orientation de la production, l'un des remèdes indiqués pour raffermir notre change. L'inflation monétaire actuelle devra être combattue au moyen d'emprunts, qui absorberont le trop plein de la circulation de papier ; néanmoins, c'est encore là œuvre de longue haleine, alors que nous sommes talonnés par l'urgence des solutions à adopter.

La crise économique étant fonction de la crise financière, cette dernière apparaît fonction elle-même d'une crise aussi bien matérielle que psychologique, d'ordre national, mais encore davantage international, d'une crise de crédit issue, en définitive, d'une crise de confiance.

Nos alliés

Du jour où nos alliés, qui sont à la fois, ne l'oublions pas, créanciers et détenteurs de capitaux, reprendront confiance dans notre capacité de producteurs et de débiteurs solvables, nous trouverons auprès d'eux facilités de paiement, prorogation des échéances, offres de prêts nouveaux, c'est-à-dire

présence d'une liquidation formidable à régler, d'une réédification totale de l'armature de notre régime social.

La brutalité des faits n'admet plus d'équivoque.

Le bilan

La situation financière peut se résumer ainsi :

La dette totale de la France au 31 décembre 1919 s'élevait à 238.474.133.950 francs. Le service annuel de cette dette représente la somme de 9.385.344.193 francs, dont 2.969.848.100 francs pour la seule dette extérieure.

Cette dette globale se décompose comme suit :

Dette intérieure à terme.....	98.665.939.650
Dette flottante	77.437.894.300
Dette extérieure à terme.....	38.478.120.000
Dette flottante	23.892.180.000
	238.474.133.950
Dette intérieure globale.....	176.103.833.950
Dette extérieure globale.....	62.370.300.000
	238.474.133.950

Le lourd tribut que nous payons à l'étranger est encore aggravé par la baisse du change. Notre franc ne vaut plus guère que 40 % de sa valeur nominale à New-York, à Londres, à Genève, à Madrid. Le service de notre dette extérieure représente donc en réalité un débours annuel écrasant d'environ six milliards de francs au taux actuel du change.

Au point de vue intérieur, la situation n'est guère meilleure : un commerce d'exportation déficitaire par rapport aux importations de 21 milliards de francs pour l'année 1919 ; une production agricole inférieure de près de moitié aux

une aide financière absolue, qui aura pour effet immédiat de faire bondir la cote de notre devise aujourd'hui dépréciée. Peut-on prétendre que cette confiance existe aujourd'hui ?

Il convient d'insister sur ce point, car l'heure n'est plus de s'imaginer que nos alliés viendront à notre aide par sentimentalité ou par reconnaissance.

S'il est vrai que nous puissions faire appel à leur bonne volonté pour obtenir un appui financier nous permettant de reconstruire ce qui a été détruit non seulement par les obus allemands, mais aussi par les projectiles anglais et américains, il n'en est pas moins certain que nous devons, avant tout, pouvoir offrir des garanties et la preuve qu'une saine politique financière et fiscale sera poursuivie sans faiblesse.

Une bonne politique financière et fiscale à l'intérieur, des emprunts extérieurs gagés sur des garanties positives, tels apparaissent les moyens les plus propres à conjurer la crise grave que nous traversons, et qui risque, si elle se prolongeait, de nous placer dans une situation presque inextricable.

En ce qui touche les modalités d'application de ce programme, on ne peut ici qu'en esquisser les grandes lignes, que suggérer les directives à prendre. A un budget sévèrement établi dans lequel les dépenses auront subi la compression maximum, correspondront des recettes alimentées par des impôts productifs, faciles à percevoir, ni vexatoires, ni difficiles à recouvrer, comme l'impôt sur le revenu, ni destructifs de l'initiative des capitaux et des activités personnelles, comme ceux sur les bénéfices, sur les salaires, et en général tous les impôts personnels. Il semble, dans

chiffres d'avant-guerre, 48 millions de quintaux de blé en 1919 contre 88 millions de quintaux en 1913 ; une production manufacturière et industrielle paralysée par les dévastations du Nord, dont les travaux de reconstruction nécessiteraient, d'après les récentes évaluations de M. Loucheur, une dépense de plus de 60 milliards de francs, et qui est de plus handicapée par la nécessité d'acheter à l'étranger, dans les conditions extrêmement onéreuses du change actuel, les matières premières indispensables ; enfin, un budget de 47 milliards et demi pour 1920, dont 22 milliards s'appliquant aux paiements pour les pensions et réparations, théoriquement payables par l'Allemagne, mais dont nous faisons les avances, et 7 milliards et demi pour les dépenses extraordinaires proprement dites.

Tel est le bilan réel devant lequel nous nous trouvons. Crise économique, crise financière, l'une et l'autre résultant de la perturbation mondiale amenée par cinq années de guerre. Aucun des pays qui ont été directement ou indirectement mêlés à cette guerre n'y échappe, aucun n'est plus douloureusement, plus profondément et plus injustement atteint que la France.

Que faire ?

Le problème se pose donc de savoir par quels moyens, par quels efforts méthodiquement poursuivis nous pourrions sortir de cette situation, faire face à nos engagements, le contraire ne pouvant se concevoir, rétablir l'équilibre compromis de nos échanges internationaux, raffermir notre prestige financier, orienter le pays vers une activité totale.

cet ordre d'idées, qu'un impôt sur le chiffre d'affaires, dont le produit peut être évalué, selon le pourcentage adopté, à 14 milliards, serait bien accueilli par les commerçants, qui en opéreraient eux-mêmes la perception. A cet impôt facile atteignant tous les consommateurs pourrait s'adjoindre un impôt sur la fortune acquise. Ce sont là des formes d'impôts simples, peu coûteux à percevoir et qui rapportent.

Les capitaux

Pouvant nous prévaloir d'une politique financière saine, il restera à obtenir de nos alliés les capitaux nécessaires pour mener à bonne fin l'œuvre de reconstitution de nos provinces dévastées et de reprise totale de notre vie industrielle et commerciale.

Ne craignons pas de dire qu'en présence d'une situation extraordinaire, nous devons accepter des solutions qui seront également extraordinaires. Il ne suffira pas, en effet, pour obtenir de nos alliés, et principalement des Américains, leur appui, d'offrir comme garantie notre crédit financier, même raffermi et plus solide. Il faut admettre que nous pourrions être amenés, sans que cette renonciation implique la moindre humiliation ou signifie la moindre atteinte portée à notre autonomie nationale, à renoncer pendant un temps, au profit de nos prêteurs, à l'exploitation directe de certains de nos biens ou de certaines de nos richesses politiques.

La seule idée que nous puissions affermer, même temporairement, quelques parcelles de notre patrimoine, en vue, sur ces garanties réelles, d'obtenir les capitaux dont nous avons besoin, a été violemment combattue et

Il semble que la question du change est celle qui, aujourd'hui, domine ; la dépréciation de notre devise entretient la cherté de la vie, étant donné l'obligation où nous sommes de faire de gros achats à l'étranger, elle favorise la spéculation, elle pèse lourdement sur notre budget, elle rend difficiles nos approvisionnements en matières premières, surtout elle est l'indice de l'amointrissement de notre crédit à l'étranger.

Certes, le déficit de notre production est une cause prépondérante dans la hausse du change, et la meilleure solution, pour le faire baisser, serait d'accélérer la reprise de la production. Parfait en théorie, le remède n'opérerait pas immédiatement dans la pratique. Des années se passeront avant que notre force de production soit rétablie, et nous ne pouvons pas attendre ; les bénéfices que nous retirerons au point de vue de la baisse du change, en stimulant notre activité économique, seront à échéance lointaine : la production ne peut pas reprendre son intensité aussi longtemps que persistera la hausse du change.

besoin, a été violemment combattue, et répugne, au premier abord, au tempérament traditionaliste français. Une solution mixte, pour ménager ces susceptibilités légitimes, consisterait à remplacer ces affermagés temporaires par l'établissement de cédules hypothécaires, gagées soit par les biens fonciers, soit par les biens dépendant du domaine national. De toutes façons, le choix des moyens n'est pas illimité, et des éventualités qui apparaissent, à première vue, inacceptables, pourraient bien n'être que l'unique remède à une situation qui paraît autrement sans issue.

Jean d'Orsay.

M. Poincaré remettra aujourd'hui la Croix de guerre à Châlons et à Epernay

Le président de la République, accompagné du général Pénelon, secrétaire général militaire de l'Elysée, a quitté Paris hier soir à 21 heures, se rendant en Champagne, où il doit aujourd'hui remettre la Croix de guerre aux villes de Châlons-sur-Marne et à Epernay.

L'humanité, 9 février 1920

L'humanité, sous la plume de Marcel Cachin, répond au Matin en insistant sur l'importance de la dette extérieure constituée du remboursement des emprunts aux anglais et aux américains et conteste ainsi le bien-fondé d'une partie de cette dette (disponible sur [Gallica](#)).

Notre Dette extérieure

UNE SOLUTION !

On avoue que la dette totale de la France s'élevait en fin décembre 1919 à 240 milliards. Elle s'enfle chaque jour de plusieurs millions, et au terme de l'exercice courant nous nous achèverons vers les 300 milliards.

Sur cette somme énorme, comptez que nous devons plus de 60 milliards à l'étranger, surtout à nos alliés. Et le service annuel des intérêts de cette seule dette *extérieure* monte, au taux actuel du change à 6 milliards par an.

Comment peut-on un instant songer à la restitution de tous ces capitaux? Par quel artifice de fiscalité sera-t-il même possible d'en assurer longtemps l'intérêt? *Le Matin* n'hésite pas à nous offrir un moyen héroïque (M. Jean d'Orsay, dimanche 8 février) :

« Nous pourrions être amenés à renoncer, pendant un certain temps, au profit de nos prêteurs, à l'exploitation de certains de nos biens ou de certaines de nos richesses. »

Comme on le voit, le grand journal n'y va pas par quatre chemins, et voilà notre pays dûment avisé de la portée véritable de sa victoire.

Pendant qu'on nous menace ainsi de dépouiller notre nation au profit de nos créanciers anglo-saxons, on persévère dans la politique de ruine et de gaspillage que nous ne cessons de condamner depuis longtemps. On ne veut pas parler de désarmement; au contraire, les exigences de notre politique extérieure actuelle sont de plus en plus lourdes, car la gloire et le prestige se monnaient, à notre époque, à chers deniers.

Voilà dix années que nous cherchons à nous établir au Maroc et nous sommes encore loin de compte; mais cela ne saurait suffire à nos dirigeants, et nous sommes partis pour la Syrie où commence une aventure dont les esprits clairvoyants et les gens de bon sens demeurent à juste titre effrayés.

Nous monterons la garde au Rhin pendant quinze années au moins, avec le secret espoir que la Prusse Rhénane finira par nous échoir. Espérance coûteuse et dont les temps prochains nous diront l'illusion. Et pendant que nos « grands Français » se bercent sereinement de ces rêves d'expansion, des financiers, des économistes, des publicistes de notre pays nous proposent pour nous sauver de la faillite imminente, l'aliénation d'une partie des biens de la France entre les mains de nos alliés.

De quels biens s'agit-il? Nos transports, nos mines, nos ports, notre électricité, quoi encore? Ainsi, pendant que nous avancerons la main vers de lointains protectorats, les capitalistes étrangers feront la loi chez nous, aux ouvriers et à la nation.

Sont-ce là les solutions que l'on nous prépare? Il sera bon qu'à la première occasion le ministre des Finances soit appelé à s'en expliquer. Avant d'en venir à d'aussi extrêmes mesures, ne pense-t-on pas qu'il serait nécessaire d'obliger le capitalisme national aux plus sérieuses restitutions? La question sera posée, et nous attendons la réponse de messieurs les patriotes professionnels et des tenants du nationalisme intégral.

Marcel CACHIN.

Notes de bas de page :

Pour citer cet article :

Serge Wolikow, « Dette et dépenses extraordinaires après la première Guerre mondiale », *Silomag*, n° 2, avril 2017. URL: <https://silogora.org/dette-et-depenses-extraordinaires/>