

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

DE LUÇAY

Les octrois en France (histoire, législation et statistique)

Journal de la société statistique de Paris, tome 24 (1883), p. 178-190

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1883__24__178_0

© Société de statistique de Paris, 1883, 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/>

II.

LES OCTROIS EN FRANCE

(HISTOIRE, LÉGISLATION ET STATISTIQUE) (1).

I

L'existence de taxes établies sur les consommations dans les villes et bourgs, pour contribuer, en cas d'insuffisance de leurs revenus patrimoniaux, à l'acquittement des dépenses locales, remonte en France à une époque des plus reculées. Avec la marche des temps, la levée de ces taxes, de même que celle de tous autres deniers dans l'étendue du royaume, se trouva subordonnée à l'autorisation du souverain. Comme prix de la concession, un prélèvement sur leur produit dut s'opérer au profit du Trésor, prélèvement dont le montant tendit sans cesse à s'accroître, et qui altéra singulièrement le caractère primitif de l'impôt. Il convient d'ajouter que la nature des taxes inscrites aux tarifs, le mode de leur perception, variaient, sous l'ancien régime, presque à l'égal du nombre des villes et bourgs en possession d'octrois.

Se confondant en plusieurs points avec les droits généraux d'aides, les octrois ne pouvaient échapper à la proscription dont la Constituante frappa tous les impôts de consommation. Cette Assemblée avait toutefois manifesté d'abord à leur égard des intentions contraires, tout au moins des hésitations, et ce fut sur un amendement émanant de l'initiative parlementaire, contrairement aux propositions primitives du comité des contributions, que le décret du 19 février 1791 décida la suppression de tous les droits à l'entrée des villes, bourgs et villages, à compter du 1^{er} mai suivant, chargeant son comité « de lui présenter sous huit jours le projet des impositions qui devaient remplacer les impôts supprimés et qui étaient perçus au profit de la nation, des hôpitaux et des villes, de manière à assurer les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses publiques de l'année 1791 ».

Le rapport supplémentaire prescrit par le décret fut présenté le 15 mars. Il s'était placé au point de vue exclusif du Trésor public, et annonçait que la plus-value espérée des impôts, ainsi que le produit de la vente des biens nationaux, semblaient suffisants pour couvrir, sans qu'il fût nécessaire de recourir à de nouvelles contributions, le déficit résultant dans les prévisions budgétaires de la suppression des droits d'octroi. Quant aux villes et aux hôpitaux, ils furent l'objet de deux décrets des 29 mars et 5 août 1791. Les municipalités urbaines durent dresser et soumettre à l'Assemblée l'état général de leurs dettes, ainsi que de leurs recettes et dépenses annuelles. Pour assurer le remboursement des dettes précédemment assigné sur les octrois et autres droits similaires, elles reçurent l'autorisation, ou, pour mieux dire, elles furent mises en demeure d'aliéner tout ou partie de leurs biens patrimoniaux. Si l'aliénation de ces biens et certains bénéfices attribués dans la revente des domaines nationaux ne se trouvaient pas suffisants, non plus que l'imposition extraordinaire à laquelle elles étaient également tenues de recourir

(1) Ce travail important est extrait d'un rapport de M. le comte de Luçay à la Société des agriculteurs de France. (Février 1883.)

dans les limites d'un maximum déterminé, la nation prenait le surplus à sa charge. Les sommes nécessaires au service local et à l'entretien des hôpitaux devaient être fournies par des sous additionnels aux contributions foncière, mobilière et des patentes. En cas de besoins urgents, un décret du Corps législatif pouvait accorder à une commune un prêt sur la caisse de l'extraordinaire.

Ce système d'avances, sous la garantie illusoire, d'abord de remboursements ultérieurs, puis de biens-fonds, se généralisa et devint le régime ordinaire des hôpitaux.

Transformant en fait ce qui n'avait été de la part de la Constituante qu'une tendance, la Convention absorba l'autonomie communale. Aux termes de la loi du 19 fructidor an II, toutes les recettes, tant principales qu'accessoires, durent composer à l'avenir une masse unique et les dépenses, soit générales, soit locales, rentrer dans le même cadre. Ce n'est qu'à partir de messidor an IV (juillet 1796) que reparaît la distinction des dépenses en générales, départementales et communales. Ces deux dernières catégories de dépenses devaient être acquittées au moyen de sous ou centimes additionnels, réglés pour la première fois par une autre loi du 9 germinal an V. L'article 9 et dernier de cette loi portait qu'en cas d'insuffisance des centimes additionnels affectés aux dépenses des administrations municipales de canton et communales, il ne pourrait être puvu à un supplément de revenu jugé nécessaire par l'administration centrale de département que par des contributions indirectes et locales, dont l'établissement et la perception seraient exclusivement autorisés par le Corps législatif.

Ainsi, en même temps que le pouvoir municipal reprenait une existence distincte, le législateur reconnaissait la nécessité de lui rendre la source de revenus dont l'élasticité était seule de nature à lui permettre de pourvoir à d'inévitables accroissements de dépenses. Le principe posé attendit cependant deux années son application. La ville de Paris en fut le premier objet. Les finances de la capitale se trouvaient dans le plus désastreux état, et ses services les plus essentiels demeuraient en souffrance, bien que le Trésor ne se fit pas faute de lui consentir des subsides sans cesse renouvelables. Saisi par un message du Directoire signalant l'urgence d'une solution, le Conseil des Cinq-Cents ordonna la perception aux entrées de la capitale d'un octroi municipal et de bienfaisance. Les considérants de l'acte portant établissement de la taxe nouvelle méritent de fixer l'attention. Ils se fondent « sur ce que depuis longtemps la commune de Paris ne fournit à ses dépenses locales que par les avances successives que lui fait le Trésor national; qu'un tel emploi des fonds publics est un abus qu'il est instant de réprimer; que la détresse des hospices civils, l'interruption de la distribution des secours à domicile n'admettent plus aucun délai » (1).

Approuvée par le Conseil des Anciens, la résolution du Conseil des Cinq-Cents fut immédiatement promulguée et prit la date du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798). L'octroi de Paris, perçu au profit exclusif de la caisse municipale, produisit, en l'an VIII, premier exercice complet de sa perception, la somme de 8,802,803 fr.

(1) Un rapport d'Aubert au Corps législatif, du 2 fructidor an VI, avait constaté que la ville devait 400,000 fr. à la régie de l'enlèvement des boues, 420,000 fr. au service de l'éclairage, 450,000 fr. à l'entretien du pavé, et qu'elle était hors d'état de payer 16,000 fr. dus aux balayeurs pour le service de leurs journées.

En même temps qu'il examinait et résolvait dans un sens affirmatif la question du rétablissement des droits aux entrées de la capitale, le Corps législatif était appelé à déterminer à nouveau la classification, le *mode administratif* des recettes et des dépenses générales, départementales, municipales et communales (loi du 11 frimaire an VII), et prenait soin de rappeler expressément l'obligation pour les agglomérations urbaines de pourvoir à l'insuffisance de leurs recettes ordinaires par la création de taxes indirectes et locales.

Une loi du 5 ventôse de l'année suivante fit passer définitivement l'obligation du domaine de la théorie dans celui des faits. Son article 1^{er} disposait qu'il serait établi des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale, dans les villes dont les hospices civils n'avaient pas de revenus suffisants pour leurs besoins. Aux termes de l'article 2, le conseil municipal de chacune de ces villes était tenu de présenter, dans un délai de deux mois, les projets de tarifs et de règlements convenables aux localités; ces projets, soumis à l'approbation du Gouvernement, devaient être par lui, s'il y avait lieu, définitivement arrêtés.

Dès l'an IX, 293 communes étaient en possession d'octrois. Leur nombre s'élevait à 3,262 en l'an XIII. Voici, d'après un rapport de l'administration des droits réunis en date de février 1806, rapport dont les archives du Conseil d'État conservaient l'original avant 1871, le tableau de la progression des octrois pendant cette courte période.

ANNÉES.	NOMBRE D'OCTROIS des villes			PRODUITS BRUTS DES OCTROIS des villes			PRODUITS NETS DES OCTROIS des villes		
	au-dessus de 4,000 âmes.	au-dessous de 4,000 âmes.	Total.	au-dessus de 4,000 âmes.	au-dessous de 4,000 âmes.	Total.	au-dessus de 4,000 âmes.	au-dessous de 4,000 âmes.	Total.
An IX	205	88	293	24,081,553	734,834	24,769,438	21,144,212	639,039	21,783,252
— X	230	140	370	26,583,912	950,951	27,543,863	23,619,864	826,914	24,446,778
— XI	279	220	499	30,155,944	1,554,277	31,710,221	26,924,209	958,545	27,882,754
— XII	358	2,283	2,641	39,928,775	4,814,256	44,773,032	35,866,310	3,531,065	39,397,375
— XIII	380	2,882	3,262	48,569,392	5,142,248	53,711,641	43,745,611	3,649,747	47,395,358

De la balance des produits bruts et nets, il résulte que les frais de perception s'étaient élevés à 12 p. 100; mais en déduisant de la masse générale de la recette brute celle de l'octroi de Paris (an XI, 11,186,479 fr.; an XII, 17,965,297 fr.; an XIII, 21,103,853 fr.), dont l'exploitation n'avait coûté, année commune, que de 7 à 8 p. 100, on trouve que la dépense des autres octrois s'élevait par an de 14 à 15 p. 100 des produits bruts.

Le tableau ci-dessus s'applique aux 108 départements de la France d'alors (1). En l'an XI, 10 départements n'avaient pas de communes à octroi; en l'an XII, 4; en l'an XIII, 2 seulement. Cette même année, 6 départements en comptaient plus de 100; 9 de 50 à 90, 15 de 20 à 50.

Une loi du 26 germinal an XI avait inauguré pour la capitale le régime qui, généralisé par celles de 1806, 1817 et 1832, permet aux conseils municipaux de remplacer par un prélèvement sur les recettes de l'octroi tout ou partie du contingent urbain de la contribution personnelle-mobilière et d'exonérer ainsi de la cotisation les plus faibles loyers d'habitation.

(1) Les départements qui ont, à partir de 1815, cessé de faire partie de la France, figurent dans les chiffres de l'an XIII pour 614 communes, dont 43 de plus de 4,000 âmes, 6,668,532 fr. de produits bruts et 5,770,049 de produits nets.

Le caractère essentiellement municipal, attribué aux taxes locales de consommation lors de leur rétablissement, se conserva jusqu'à la fin de 1802. Un arrêté des Consuls du 24 frimaire an XI décida alors que, dans toutes les villes de 4,000 âmes et au-dessus, 5 p. 100 du produit net de l'octroi seraient versés au Trésor pour fournir à la distribution du pain de soupe aux soldats. Porté à 10 p. 100 par la loi du 24 avril 1806, étendu par celle du 28 avril 1816, sous le nom de subvention, à tous les octrois sans distinction, le prélèvement fut définitivement supprimé par le décret-loi du 17 mars 1852.

Il n'en a pas été de même du droit d'entrée sur les boissons, que la loi du 9 novembre 1808 juxtaposa pour le compte de l'État à la taxe perçue jusqu'alors sur les mêmes denrées au profit seul des communes.

Pendant les octrois n'avaient encore fait l'objet d'aucune disposition générale d'ensemble; l'administration supérieure se bornait à des décisions d'espèces sur les affaires qui lui étaient soumises. De là une grande diversité de tarifs et de règlements qui entravait les opérations commerciales en même temps qu'elle était pour les contribuables eux-mêmes une fréquente source de difficultés. Le règlement général du 17 mai 1809 se proposa de combler cette lacune et d'introduire dans cette partie de la législation fiscale l'unité de principes aussi bien que d'application. L'ordonnance du 9 décembre 1814 et la loi du 28 avril 1816, qui ont formé longtemps le Code de la matière, se sont inspirées de la plupart de ses dispositions.

Tous les tarifs et règlements d'octroi devaient être successivement révisés, conformément aux règles posées par le décret de 1809. Les lenteurs, la résistance des autorités locales à se prêter à cette révision, déterminèrent le Gouvernement, trois ans plus tard, à une mesure plus radicale, à une centralisation qui était, du reste, dans ses tendances. Le décret du 8 février 1812 chargea l'administration des droits réunis de la perception des octrois municipaux (1).

L'impopularité qui frappait l'administration des droits réunis, et dont les événements de 1814 provoquèrent sur plusieurs points du territoire des manifestations non équivoques, permit aux communes de revendiquer alors avec succès la libre gestion de leurs octrois, à l'organisation desquels le concours des agents de l'État n'avait pas laissé d'être, depuis 1812, particulièrement utile.

La loi du 8 décembre 1814 remplaça, à partir du 1^{er} janvier suivant, tout ce qui concernait les taxes d'octroi dans les attributions directes des maires, sous l'autorité du Gouvernement, avec la seule réserve que la perception n'en serait ni affermée, ni confiée à des régies intéressées. Les lois et règlements antérieurs étaient maintenus pour le surplus, et afin d'assurer leur pleine et uniforme application, une ordonnance des 9 et 27 décembre, rendue sur le rapport du ministre des finances, réunit en un seul corps toutes les mesures générales et d'exécution qui dérivait desdits lois et règlements. L'ordonnance comme la loi du 8 décembre avaient cependant formulé certaines restrictions aux pouvoirs des autorités municipales. La loi du 28 avril 1816 les leva. Elle décida qu'à la seule initiative du conseil municipal appartiendraient désormais l'établissement d'un octroi, en cas d'insuffisance constatée des revenus ordinaires de la commune, la désignation des objets imposés,

(1) Ces octrois étaient alors au nombre de 5,857; ils avaient produit, pour l'année 1810, 64,625,000 fr. brut et 58,474,000 fr. net. Depuis leur rétablissement en l'an VIII, ils avaient rapporté aux villes et communes 514,326,000 fr., « avec lesquels, disait le rapport joint au décret, on avait réparé toutes les ruines et rétabli les hôpitaux ».

le tarif, le mode et les limites de la perception, le tout sous l'approbation de l'administration supérieure. La latitude en cette matière fut étendue même par la jurisprudence jusqu'à la faculté d'englober dans le périmètre les dépendances rurales entièrement détachées de l'agglomération principale, bien que l'article 26 de l'ordonnance du 9 décembre eût expressément et à juste titre exclu ces dépendances, dans l'intérêt de la production agricole. Le législateur avait eu soin toutefois d'affirmer de nouveau le principe que les objets destinés à la consommation locale seraient seuls passibles de la taxe. Il avait stipulé en outre qu'en ce qui concernait les boissons, les droits locaux ne pourraient excéder ceux perçus aux entrées des villes au profit du Trésor. Si une exception à cette règle devenait nécessaire, elle ne pourrait être établie qu'en vertu d'une ordonnance spéciale du roi.

La surtaxe, dans la pensée du législateur, aurait dû être strictement exceptionnelle. Les demandes incessamment renouvelées des administrations municipales ne tardèrent pas à en faire presque la règle et, par ce côté, les octrois se trouvèrent compris dans la campagne que, sur la fin de la Restauration, les pays viticoles entreprirent contre l'impôt des boissons; on peut même dire qu'ils leur fournirent l'un de leurs meilleurs arguments.

A plusieurs reprises, les commissions du budget s'émurent de cet état de choses et s'élevèrent contre la fausse interprétation donnée à la disposition de l'article 149 de la loi de 1816. « D'après des renseignements émanés de l'administration, disait le rapporteur de la loi de finances de 1843, sur une somme de 25,202,000 fr. perçue par les communes pour droits d'octroi sur les boissons en 1840, celle de 10,281,000 fr. provient de la surtaxe, et la ville de Paris y est comprise pour 7,989,000 fr. Sur 1,070 communes soumises à des droits d'octroi, 449 sont soumises à des surtaxes. » En conséquence, il proposait de subordonner désormais à l'autorisation législative toute nouvelle concession de surtaxe. Acceptée par les ministres de l'intérieur et des finances, la proposition prit place dans la loi du 11 juin 1842. L'article 8 de cette loi décidait en même temps qu'à l'avenir l'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, la modification de celles qui existaient actuellement, ainsi que les règlements relatifs à leur perception ne pourraient être autorisés que par ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après examen du Conseil d'État.

Les octrois semblaient au nombre des impôts qui devaient, en 1848, fournir le plus matière aux réformes. Dès le 18 avril, le Gouvernement provisoire avait, d'autorité, supprimé à Paris, par deux décrets, les droits sur la viande, et prescrit au ministre des finances et au maire de la capitale de présenter à bref délai, pour ceux qui frappaient les vins, un règlement nouveau basé sur le principe de l'égalité proportionnelle.

Ni l'une ni l'autre de ces tentatives n'eut de résultat. La commission spéciale chargée d'étudier l'établissement d'une taxe *ad valorem* pour les vins, déclara le projet inexécutable. Quant à la taxe sur la viande, quatre mois à peine après sa suppression, le Gouvernement venait en demander le rétablissement à la Constituante. « Des documents certains, disait l'exposé des motifs, prouvent de la manière la plus évidente que la suppression, comme la réduction des taxes locales, n'ont profité qu'au commerce des bestiaux et à celui de la boucherie. D'un autre côté, loin d'être favorable aux intérêts de la classe ouvrière, la suppression des droits a eu pour effet de faire ajourner à son préjudice l'exécution de nombreux travaux prévus au

budget de 1848, et de priver la ville, sans compensation aucune, d'une ressource annuelle de plus de 6 millions. La ville demande, et à cet égard le vote de la commission municipale a été unanime, que les droits d'octroi sur les viandes de boucherie et de porc soient rétablis. »

La proposition du Gouvernement fut adoptée par l'Assemblée, le 30 août, après une intéressante discussion dans laquelle on entendit, non sans surprise, le célèbre Considérant se prononcer pour l'adoption, en ces termes, qui veulent être rappelés : « On a fait valoir, et il y a déjà longtemps, et ces idées ont une certaine valeur dans le monde, que la suppression des droits d'octroi est une chose éminemment favorable aux classes travailleuses des grandes villes... Je soutiens que cette idée est essentiellement fausse. Je dis que c'est une plaie pour la France que des villes où s'accumulent des quantités trop considérables de populations ouvrières. »

La séance du 30 août 1848 est la seule, sous la seconde République, où la question des taxes locales de consommation ait été portée et débattue devant les représentants du pays. Nous ne saurions toutefois omettre de rappeler ici la grande enquête ordonnée par l'Assemblée législative sur l'impôt des boissons, et le rapport déposé le 11 juin 1851 par M. Bocher, au nom de la commission spéciale chargée de diriger cette enquête. Le rapport concluait au maintien du principe de l'impôt, mais demandait en même temps une série de réformes, parmi lesquelles il inscrivait une réduction sensible des droits d'entrée et d'octroi.

Si les conclusions de ce rapport ne vinrent pas en délibération, elles inspirèrent assurément le dégrèvement accordé par le décret-loi du 17 mars 1852. Aux termes des articles 14 et 15 de ce décret, les droits d'entrée sur les vins, cidres, poirés et hydromels étaient immédiatement réduits de moitié, et les taxes d'octroi devaient, dans un délai de trois années, subir semblable réduction. A titre de compensation pour les communes, le Trésor renonçait au prélèvement du dixième, restituant ainsi à l'octroi son caractère municipal originaire. L'exposé des motifs dont le ministre des finances avait accompagné le décret consacrait un paragraphe spécial aux octrois, et déclarait que le Gouvernement, après s'être demandé s'il convenait ou non de les supprimer, s'était arrêté à l'opinion qu'il suffirait d'abaisser le taux de leurs taxes. « Les détruire, disait-il, serait une faute, car c'est avec le produit des octrois que les villes font leurs travaux d'amélioration et d'embellissement; c'est avec le produit des octrois qu'elles subventionnent les hôpitaux, et que certaines d'entre elles exonèrent de la taxe personnelle et mobilière leurs habitants les moins aisés; et, ce qui a peut-être plus d'importance encore, ce sont les taxes d'octroi et la cherté des denrées qui seules peuvent arrêter le mouvement irréflecti qui pousse les populations vers les villes; ce sont ces taxes qui seules peuvent maintenir nos populations rurales dans les campagnes, où il y a pour elles plus de calme, de bien-être et de moralité. »

L'abaissement stipulé par le décret-loi de 1852 ne reçut pas son effet en ce qui concernait les octrois. Le délai imparti aux villes pour le réaliser ne touchait pas encore à son terme qu'un amendement signé par un grand nombre de députés était présenté au Corps législatif et, adopté par lui, devenait l'article 18 de la loi de finances de l'exercice 1855. Aux termes de cet article, les taxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés et hydromels purent continuer à être supérieures jusqu'à concurrence du double aux droits d'entrée déterminés par le tarif annexé au décret du 17 mars. Les seules surtaxes dépassant ce maximum étaient soumises à l'autorisa-

tion législative. Les auteurs de l'amendement avaient invoqué deux ordres de considérations : d'une part, l'importance des ressources qui allaient être enlevées aux villes, et l'obligation qui en résulterait pour elles de renoncer à des travaux utiles ou à des améliorations nécessaires, à la subvention même des travaux de bienfaisance ; de l'autre, le fait démontré par la pratique que la réduction du droit, là où elle avait eu lieu, n'avait pas profité à la consommation de famille ; que le marchand intermédiaire seul bénéficiait du sacrifice imposé aux caisses municipales dans l'intérêt illusoire des classes laborieuses.

La suppression des octrois, successivement prononcée à partir de 1860 dans divers pays de l'Europe, ne pouvait manquer d'avoir son contre-coup en France. Non seulement l'opinion s'émut de la réforme et nombre de publicistes en réclamèrent l'application au nom des doctrines économiques, mais, à plusieurs reprises les Chambres furent saisies de propositions dans le même sens, émanant de l'initiative soit individuelle, soit parlementaire. Parmi les plus ardents promoteurs de ces propositions figurait M. Glais-Bizoin. Reconnaisant que les villes seraient dans l'obligation d'obtenir une compensation qu'elles ne pourraient demander aux centimes additionnels que dans une certaine mesure, il avait formulé un projet tendant à leur attribuer les contributions personnelle, mobilière, des portes et fenêtres, et des patentes, jusqu'à concurrence du montant perçu dans leur enceinte. Présenté en 1864, reproduit en 1867, puis en 1868, ce projet souleva, dans la séance du 20 avril 1869, un débat dans lequel intervinrent MM. Magne, ministre des finances, et Rouher, ministre d'État. Le premier fit observer à M. Glais-Bizoin qu'il voulait attribuer aux communes une partie considérable des impôts généraux, sans se préoccuper de leur remplacement, sans se demander s'il serait juste de faire supporter à tous les contribuables de France le cadeau ainsi fait à certaines communes. Et le second déclara qu'après avoir étudié les réformes opérées dans les pays étrangers en matière d'octrois, il croyait pouvoir conclure qu'elles avaient pour effet de faire payer par ceux qui ne consommaient pas, un impôt qui devait être exclusivement acquitté par ceux qui en bénéficiaient directement. Le projet ne fut pas pris en considération par la Chambre.

Dans l'intervalle, la loi du 24 juillet 1867, élargissant et rectifiant les cadres formés en 1837, avait conféré aux conseils municipaux la libre administration des affaires et du patrimoine de leur commune, sous les seules réserves commandées par l'ordre public et l'intérêt général.

Les articles 8, 9 et 10 de cette loi, aujourd'hui encore à certains égards en vigueur, ont adapté dans la plus large mesure la législation des octrois au régime que cette loi inaugurerait. Ils sont ainsi conçus : « Art 8. — L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par décrets rendus sur l'avis du Conseil d'État. Il en sera de même en ce qui concerne : 1° les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ; 2° l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local ; 3° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe sur des objets non compris dans le tarif général indiqué ci-après ; 4° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général. Art. 9. — Sont exécutoires, dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations prises par les conseils municipaux concernant : 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi ; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq

ans au plus ; 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour cinq ans au plus, sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé dans un tarif général qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, et qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif. Art. 10. — Sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, lesdites délibérations ayant pour but : la prorogation des taxes additionnelles existantes ; l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général. »

Naturellement la question des octrois devait trouver sa place dans l'Enquête agricole, et les dires des déposants, comme les délibérations et les vœux des commissions départementales, la soulevèrent en effet fréquemment. Le commissaire général, dans son rapport du 20 décembre 1867, croyait toutefois pouvoir affirmer que l'octroi ne jouait pas, dans les préoccupations des classes agricoles, un rôle aussi considérable que le pensaient beaucoup de bons esprits, et qu'en somme fort peu d'agriculteurs s'étaient prononcés contre le principe même. Mais, par contre, des modifications avaient été réclamées à plusieurs articles des tarifs de certaines villes, de Paris surtout, et en première ligne la substitution d'un droit *ad valorem* au droit fixe perçu sur les vins.

La Commission supérieure de l'Enquête consacra deux de ses séances, celles des 10 et 13 décembre 1869, à une étude approfondie de la question. Le terrain de la discussion avait été utilement préparé par les exposés aussi complets qu'intéressants de MM. Migneret et P. Fould. Le rapport adressé à l'empereur, le 19 mai 1870, par le ministre de l'agriculture et du commerce, sur les travaux de la Commission, résume, dans les termes suivants, son opinion et ses conclusions en matière d'octrois :

« La question des octrois a été examinée au sein de la Commission supérieure avec toute l'attention que demande cette importante matière. Il est d'abord un point sur lequel tout le monde s'est trouvé d'accord, c'est l'impossibilité de supprimer les octrois sans créer aux communes, à l'aide d'autres taxes, des ressources suffisantes pour remplacer celles qu'on leur enlèverait ; mais, ce point de fait admis, la question de principe restait tout entière, et elle a été vivement débattue. Cependant, je dois le dire, la très grande majorité de la Commission n'a pas hésité à se prononcer pour le maintien des droits d'octroi. Elle a vu, dans l'institution de ces droits destinés à subvenir aux dépenses locales, une application très rationnelle de notre système général d'impôts, qui pourvoit aux dépenses de l'État, en partie à l'aide de contributions directes, et en partie à l'aide de taxes indirectes. Le système belge, qui consiste à attribuer aux communes une portion des produits de la douane, lui a paru avoir deux graves inconvénients : l'un, de placer les communes dans la dépendance de l'État au point de vue de leurs finances, et de porter ainsi, dans une certaine mesure, atteinte à leur autonomie ; l'autre, de faire payer aux habitants des campagnes une partie des dépenses des villes. Elle n'a trouvé, d'ailleurs, dans les systèmes mis en avant pour remplacer les droits d'octroi, aucune taxe ayant la même élasticité, et dont les produits pussent, comme ceux des octrois, se développer parallèlement aux progrès des richesses et des besoins de bien-être toujours croissants. Mais, en même temps qu'elle s'est montrée favorable au maintien des octrois, la Commission supérieure a été unanime à demander que les taxes soient

ramenées à un taux tel qu'elles ne forment qu'une partie très minime du prix de la denrée assujettie; qu'on restreigne progressivement le nombre des taxes additionnelles et des surtaxes; qu'on renonce à l'extension du périmètre de l'octroi, au préjudice des dépendances rurales des villes; enfin qu'on diminue autant que possible les gênes de la perception. »

Les vœux émis par la Commission supérieure, en ce qui concernait la modération des taxes d'octroi, avaient déjà reçu relativement satisfaction lorsque parut le rapport du 19 mai. Un décret du 12 février précédent avait promulgué le tarif général prescrit par l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867, et dont le Conseil d'État n'avait arrêté les chiffres qu'après avoir pris, conformément à l'intention du législateur, l'avis motivé de tous les conseils généraux.

La période postérieure à 1870 ne fournit qu'un acte législatif (1) concernant le régime général des octrois, mais cet acte a eu une portée qui s'est trouvée dépasser les prévisions mêmes de ses auteurs. La loi du 10 août 1871 a transféré au conseil général de chaque département, celui de la Seine excepté, non seulement les pouvoirs que la loi de 1867 avait attribués au préfet, mais encore, en fait, une partie de ceux réservés au Conseil d'État. C'est, en effet, le conseil général qui, depuis lors, statue définitivement, dans les limites du maximum des droits, et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général, sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi déjà existantes ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime (art. 46, 25°); c'est également lui qui est appelé à délibérer sur les demandes des conseils municipaux : 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur des matières non comprises dans le tarif général; 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif; 3° pour l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local; 4° pour les modifications aux règlements ou aux périmètres existants (art. 48, 4°).

Les délibérations ainsi prises par le conseil général sont, il est vrai, aux termes de la loi, de celles qui ne deviennent exécutoires que si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. Mais dans la pratique, le décret n'intervient qu'exceptionnellement; chaque conseil général se trouve donc, en réalité, presque exclusivement maître des tarifs dans sa circonscription, et cette cause n'a pas dû être étrangère à la progression plus que rapide, que l'on a eu le regret de constater dans le produit des octrois pendant la dernière période décennale.

II.

Quel est le produit des octrois en France? Quel contingent apportent les taxes de cette nature aux budgets des communes qui les perçoivent? Ce sont les points qu'il convient actuellement d'examiner.

Les premiers chiffres que la statistique fournisse, après ceux relatifs au premier Empire que nous avons donnés ci-dessus, se réfèrent aux années 1829 et 1831.

(1) Une loi du 31 décembre 1873, portant augmentation des droits d'entrée perçus au profit du Trésor, avait limité au tiers en sus la quotité dont les taxes d'octroi pourraient dépasser les droits nouveaux. La loi du 19 juillet 1880, qui a réduit ces droits aux taux fixés par le décret du 17 mars 1852, a rétabli en même temps le maximum du double déterminé par la loi du 22 juin 1854.

En 1829, d'après le rapport au roi, les droits d'octroi se trouvaient établis dans 1,508 communes d'une population de 6,500,000 âmes, et produisaient ensemble 67 millions. Les tarifs variaient nécessairement avec les besoins des villes, et la taxe par tête ressortait depuis 1 fr. 50 c. jusqu'à 30 fr.

En 1831, le produit total était descendu à 54,242,906 fr. se répartissant ainsi : Paris, 19,051,693 fr.; départements, 35,191,213 fr. pour 1,466 octrois (1).

En 1836, les octrois des départements, au nombre de 1,423, produisaient brut 42,960,097 fr.; celui de Paris, 29,702,524 fr. ou 70 p. 100 des recettes ordinaires de la capitale (41,874,500 fr.). Le total fut de 72,662,621 fr.

Ils s'éleva en 1847, dernière année de la monarchie parlementaire, à 87,975,717 fr. Paris prélevait sur ce total plus de 40 p. 100, 36,090,963 fr. (2).

La part proportionnelle de la capitale était montée en 1862 à près de 52 p. 100 : 80,764,511 fr. (3) contre 78,668,804 fr. pour les 1,434 communes à octroi de la France d'alors. De ces 78 millions et demi, 6 provenaient de taxes additionnelles et de surtaxes.

Les communes à octroi peuvent être considérées comme formant deux catégories distinctes. Parmi elles, en effet, il en est un certain nombre qui présentent un caractère plus exclusivement urbain, dont la moyenne des revenus ordinaires est au moins de 100,000 fr. Un état dressé par le ministère de l'intérieur pour la préparation de la loi, qui a pris la date du 24 juillet 1867, fournit sur la situation financière de ces communes des chiffres intéressants. On en comptait 185 en 1864, les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle non compris. Leur population s'élevait à 4,328,324 habitants; leurs recettes ordinaires à 90,760,639 fr., dont 66,062 495 fr. fournis par les taxes principales d'octroi; leurs dépenses ordinaires à 67,254,556 fr. Elles percevaient, en outre 6,239,035 fr. de taxes additionnelles. Les frais de perception de l'octroi étaient de 7,861,289 fr. ou 10.80 p. 100.

Ils descendaient à 8 fr. 90 c. pour Paris, dont le budget ne figure pas dans les totaux ci-dessus, et s'établissait ainsi, en la même année 1864 : recettes ordinaires 128,214,158 fr., sur lesquels 88,075,653 provenant de l'octroi; dépenses ordinaires, 82,714,142 fr. La capitale comprenait alors 1,643,917 habitants.

Les documents de l'Enquête agricole permettent de compléter ces renseignements au point de vue de la population respective des 1,530 communes (dont 24 appartenant aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle), qui percevaient des octrois au 1^{er} janvier 1867 : 477 de ces communes avaient moins de 1,500 âmes; 664 de 1,500 à 4,000; 151 de 4,000 à 6,000; 121 de 6,000 à 10,000; 43 de 10,000 à 15,000; 28 de 15,000 à 20,000; 12 de 20,000 à 30,000; 17 de 30,000 à 50,000; 10 de 50,000 à 100,000; et 7 seulement au-dessus de 100,000 âmes. Le total de la population alors soumise à l'octroi était de 10,121,031 habitants.

(1) Ces chiffres et ceux qui suivent sont extraits, tant du rapport de M. Bocher sur l'enquête législative de 1851, que des rapports du ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes, années 1862 et 1877, et du *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. XI.

(2) Le nombre des octrois des départements était en 1847 de 1,458.

(3) Trois ans auparavant était intervenue la loi (16 juin 1859) qui avait étendu les limites de la capitale jusqu'à son enceinte fortifiée, accroissant ainsi du même coup sa population de plus de 350,000 âmes, antérieurement réparties entre 11 communes. En 1860, première année qui suivit l'annexion, le produit de l'octroi fut de 74,385,147 fr.

Le produit brut de tous les octrois s'était élevé, au 1^{er} janvier 1867, à 193,838,616 fr., dont 100,151,342 pour Paris, et 93,687,254 pour les autres communes (1). Les frais de perception de l'octroi de Paris n'avaient été que de 4.95 p. 100 (4,981,719 fr.), tandis que ceux des autres octrois avaient atteint 13 p. 100 (11,320,993 fr.).

Le rapport publié par le ministère de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1877, plus explicite que les documents antérieurs du même genre, consacre des tableaux distincts aux villes ayant au moins 100,000 fr. de revenus ordinaires, et met ainsi en mesure de dresser pour l'époque actuelle le bilan de ces villes, qui, au nombre de 260, comptent 6,307,157 habitants. Un premier fait se dégage de cet examen : c'est pour ces villes que l'octroi constitue la grosse question. Son produit total, en effet, ayant été en 1877, Paris non compris, de 124,572,269 fr. (taxes principales, 110,436,777; taxes additionnelles, 14,135,492), elles se sont trouvées entrer dans ce total pour 110,716,175 fr.; et les 1,282 autres communes pour 14,135,492 fr. seulement.

Sur ces 110,716,157 fr., il y a 97,207,983 fr. afférents aux taxes principales. Ces taxes forment les deux tiers environ du budget des recettes ordinaires (152,003,345 fr.) des 260 villes, tandis que les centimes ordinaires et spéciaux ne représentent qu'un peu moins de 10 p. 100 (14,713,209 fr.).

Parmi les 260 agglomérations urbaines, il y en a 30 qui peuvent être considérées comme composant, sous le nom de grandes villes, une classe distincte, celles dont les recettes ordinaires sont supérieures à 1 million, et dont la population atteint 40,000 âmes (2). Elles figurent pour 85 millions dans les 152 millions attribués ci-dessus aux recettes ordinaires de 1877. L'octroi leur a fourni 66 p. 100 (56,372,696 fr.), les centimes moins de 10 p. 100 (7,948,041 fr.).

Mêmes résultats en ce qui concerne la ville de Paris, dont la population touchait en 1877 à 2 millions. Ses recettes ordinaires, pour ledit exercice, ont été de 217,505,136 fr.; son octroi a produit 128,553,908 fr. et ses centimes ordinaires et spéciaux 5 millions seulement.

L'octroi constitue donc pour toutes les communes qui ont le caractère exclusivement urbain, la plus essentielle, la seule certaine des ressources; et au chiffre où en sont arrivés les budgets des villes, aucune taxe locale, de quelque importance, de quelque nature qu'elle fût, à plus forte raison aucuns centimes additionnels soit à l'une quelconque des contributions directes, soit même à toutes les quatre ensemble, ne seraient de force ni d'ampleur à pourvoir à son remplacement. Afin de rendre cette démonstration plus nette encore, il a paru qu'il convenait de joindre ici deux tableaux.

L'un donne, pour les villes dont la moyenne des revenus ordinaires a atteint 1 million en 1877, le produit respectif des centimes et de l'octroi.

L'autre présente, pour celles de ces villes où les produits bruts de l'octroi ont atteint 1 million en 1879, le montant de leurs revenus ordinaires, le produit net dudit octroi, en même temps que le nombre de centimes nécessaires pour pourvoir au remplacement de ce produit.

(1) Y compris 24 communes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dont les octrois avaient produit brut 3,040,752 fr., et net 2,707,764 fr.

(2) Ensemble 2,824,679 âmes.

Communes ayant au moins 1 million de revenus.

	POPULATION.	PRODUIT DES CENTIMES		PRODUIT DE L'OCTROI.	
		ordinaires.	extraordinaires.	Taxes principales.	Taxes additionnelles et surtaxes.
Marseille	318,868	1,031,147	716,627	7,053,726	2,410,677
Lyon	342,815	1,211,400	1,876,453	8,222,661	2,330,338
Bordeaux	215,140	767,886	920,143	4,944,907	»
Lille	162,775	390,650	334,688	3,511,736	354,909
Rouen	104,902	394,751	468,235	2,987,770	592,452
Saint-Étienne . .	126,019	224,999	219,720	2,479,273	248,327
Nantes	122,247	322,965	439,870	2,038,272	291,411
Toulouse	131,642	328,618	341,611	2,023,839	724,667
Le Havre	92,068	316,285	482,875	2,110,962	190,456
Roubaix.	83,661	262,692	»	1,497,805	205,589
Nancy.	66,303	156,859	191,568	1,539,828	»
Reims	81,328	235,875	261,883	1,059,289	73,518
Amiens.	66,896	238,682	137,500	1,109,988	17,229
Nice	53,397	182,608	»	1,304,668	»
Grenoble	45,426	123,263	66,673	698,028	352,864
Angers	56,846	114,773	253,890	1,138,160	»
Nîmes.	63,001	170,287	289,871	957,794	95,005
Limoges.	59,011	94,604	229,397	1,174,712	»
Tours.	48,325	119,557	123,079	1,016,470	»
Toulon	70,509	98,108	128,626	1,145,493	»
Versailles	49,847	99,791	100,307	997,210	»
Montpellier . . .	55,258	188,155	163,135	856,190	82,487
Boulogne	40,075	109,605	78,149	790,622	»
Rennes	57,177	91,776	126,712	1,064,751	»
Orléans.	52,157	119,345	284,468	899,747	»
Caen	41,181	117,975	128,755	763,671	»
Besançon	54,404	128,770	113,561	767,041	»
Tourcoing. . . .	48,634	112,542	106,176	639,070	36,801
Dijon.	47,939	91,533	61,443	741,844	»
Brest.	66,828	102,540	84,100	837,869	»
	<u>2,824,679</u>	<u>7,948,041</u>	<u>8,032,515</u>	<u>56,372,696</u>	<u>8,006,730</u>
Paris	1,988,806	5,172,271	17,000,000	128,553,908	»

Communes où les produits bruts de l'octroi ont atteint 1 million en 1879.

	REVENUS ordinaires (1878).	OCTROI en 1879 net.	NOMBRE de centimes nécessaires d'après le produit du centime.
Paris	196,597,197	129,519,874	266
Lyon	10,437,353	9,571,841	152
Marseille	10,995,000	8,526,687	148
Bordeaux	6,643,000	4,254,530	92
Lille	4,632,000	3,402,856	140
Rouen	3,946,000	3,245,263	135
Toulouse	3,643,000	3,402,856	130
Saint-Étienne . .	3,425,000	2,328,333	144
Le Havre	2,882,000	2,361,568	116
Nantes	2,515,000	2,266,489	124
Nancy.	1,813,000	1,486,190	175
Roubaix.	2,076,000	1,389,696	123
Nice	1,534,000	1,331,419	158
Toulon	1,547,000	1,158,350	184
Grenoble	1,294,864	919,599	201
Limoges.	1,372,000	1,118,857	179
Reims	1,655,000	1,053,030	82
Angers	1,437,000	1,052,803	131
Amiens.	1,512,000	1,055,863	88
Versailles	1,370,171	934,194	124
Rennes	1,226,000	1,032,148	158
Tours.	1,280,291	953,670	145

Ces 22 villes ont 40,000 âmes et au-dessus. — Dans les 13 premières, le centime est supérieur à 10,000 fr. A Paris, il faudrait 266 centimes pour remplacer le produit de l'octroi. — Dans 11 villes, il faudrait de 140 à 201 centimes. — Dans 7 villes, de 116 à 135 centimes. — Dans 3 autres (Amiens, Reims et Bordeaux), de 82 à 92 centimes.

Un dernier chiffre reste à indiquer pour compléter les renseignements qui précèdent. Le passif général de toutes les communes de France, Paris excepté, s'élevait le 31 mars 1878 à 757,477,783 fr.; la part afférente dans ce total aux 260 villes était de 564,889,525 fr.

Celui de la capitale, à la même date, atteignait 1,988,276,523 fr., exigeant une annuité de 101,533,293 fr.

C'est sur le produit des octrois que se trouve assuré en première ligne le service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts communaux. Jusqu'à présent, l'administration supérieure et le Conseil d'État avaient fixé à 30 ans le maximum de l'amortissement de ces emprunts. Devant des exigences croissantes, en présence d'une situation financière fortement engagée, le maximum a dû, depuis 1877, être reporté à 40 ans.

Le *Bulletin de Statistique* de 1882 donne les résultats généraux sommaires du produit des octrois pour 1880. Il s'est élevé à 277,062,508 fr. brut, et net à 254,625,212 fr. Le premier total (produit brut) se décompose ainsi : ville de Paris, 141,863,392 fr.; octrois des départements, 135,199,114 fr.

Le même document permet de constater la répartition entre les départements des 1,536 octrois existants en 1880. Elle est très inégale sans causes appréciables. Le département qui en compte un nombre de beaucoup supérieur à tous les autres est le Finistère, qui n'en a pas moins de 185. Après lui vient le Nord, 68, puis 3 départements du Sud-Est : les Bouches-du-Rhône, 56 ; le Var 50, et Vaucluse 45 ; un département du Sud-Ouest : Lot-et-Garonne, 45. La Seine et l'Isère sont sur le même rang avec 41. Les 3 départements des Pyrénées en comptent ensemble 76. On peut citer encore parmi les plus chargés : l'Ariège, les Côtes-du-Nord, l'Eure, le Gers, le Morbihan, le Pas-de-Calais, la Seine-Inférieure et le Tarn, où le nombre varie de 23 à 34. Ceux qui en comptent le moins sont : la Lozère, 2, le Cher et le Doubs, 3, et Maine-et-Loire, 4.

La population des villes soumises à octroi, défalcation faite des annexes situées en dehors du rayon de l'octroi, est de 11,090,118 habitants. C'est un peu moins du tiers de la population de la France.

Comte de LUÇAY.
