



Natalia PLATONOVA

Docteur en histoire et civilisations, chercheur à l'École des hautes études en sciences sociales

La Révolution de 1905, l'émergence du parlementarisme et les finances de la monarchie russe au début du XX^e siècle

Résumé. – La Douma d'Etat apparaît à l'issue d'un processus révolutionnaire qui contraint l'autocratie russe à accepter la participation des représentants de la Nation dans l'œuvre gouvernementale. Après la défaite de la Révolution de 1905, se met en place un système politique complexe qui, tout en intégrant l'institution représentative, vise à conserver de larges pouvoirs au tsar. En imposant des restrictions considérables dans l'exercice des compétences budgétaires de la Douma, le règlement du 8 mars 1906 reflète le rôle peu important dévolu à l'assemblée et permet de sauvegarder la position clé de l'Administration dans le domaine financier. L'affrontement politique entre le pouvoir tsariste et les parlementaires libéraux empêche, dans les faits, d'engager une rénovation approfondie des structures et des modes de gestion dont le système des finances monarchiques avait tant besoin. L'objectif de cet article est d'élucider les enjeux et la signification des changements qu'apportent la Révolution de 1905 et l'émergence du parlementarisme dans l'évolution des finances publiques en Russie impériale.

Mots clés. – Finances publiques, budget, Révolution de 1905, parlementarisme, réforme, Russie.

Abstract. – The Revolution of 1905 forced the Russian autocracy to accept the convocation of the State Duma. After the Revolution's defeat, the Duma belonged to a new political system in which the Tsar conserved a very great power. The promulgation of the Law of March 8th 1906 imposed a significant restriction on the budgetary prerogatives of the Duma and allowed the Administration to maintain a real control over the financial field. In the facts, the political confrontation between tsarist power and liberal members of the Parliament did not make possible to engage the needed thorough reform of the structures and management practices of the Russian finances. This paper aims to clarify the stakes and reality of the changes as a result of the Revolution of 1905 and the formation of parliamentarism in the public finances development of the imperial Russia.

Keywords – Public finances, budget, Revolution of 1905, parliamentarism, reform, Russia.

L'année 1905 commença en Russie par une manifestation populaire organisée par le pope George Gapone. Celle-ci fut réprimée dans le sang par les troupes tsaristes, alors que les ouvriers n'avaient d'autre intention que d'apporter au tsar une pétition. Cette manifestation eut lieu à Saint-Petersbourg le 9 janvier 1905 (« Dimanche rouge »), constituant le prélude d'un mouvement de grèves avec lequel la Révolution prit rapidement son élan en s'étendant à la Russie entière. En octobre, les manifestations

aboutirent à la grève générale qui paralysa toute la vie économique du pays. Nicolas II, dans l'impasse, fut contraint à des concessions. Il promulgua le manifeste du 17 octobre 1905 qui donna à la population les libertés civiles fondamentales et promit la réunion de la Douma à vocation législative (1). Sans d'ailleurs prononcer ce mot tant attendu par les opposants, ce manifeste constitue de fait une vraie Constitution, où le tsar admit exercer le pouvoir avec le Parlement.

Aussitôt, le Gouvernement s'investit dans l'élaboration d'une série de textes législatifs afin d'asseoir le nouveau régime politique. La loi portant création de la Douma d'Etat et la loi portant modification du statut du Conseil d'Etat virent le jour le 20 février et le 23 avril 1906 (2). Mais elles ne sont pas de nature à favoriser l'émergence du parlementarisme en Russie. Il en résulte, en fait, la formation d'un Parlement bicaméral composé du Conseil d'Etat incarnant la Chambre haute chargée de contrecarrer le pouvoir de la Douma, laquelle devint donc la Chambre basse élue au suffrage censitaire indirect ; des curies de propriétaires fonciers, de paysans, de citoyens et d'ouvriers furent créées afin de désigner des délégués qui élurent ensuite leurs représentants à la Douma. Après la dissolution de la seconde Douma, le gouvernement de Piotr Stolypine va changer le mode d'élection par la loi du 16 juin 1907 permettant de réduire les représentations ouvrières et paysannes pour favoriser la représentation de la noblesse et de la bourgeoisie. En même temps, la modification des lois fondamentales de l'Empire décrétée le 23 avril 1906 définit largement la nature des pouvoirs du tsar. L'empereur disposait d'un droit de veto absolu sur la législation votée par le Parlement. L'article 87 lui permettait de prendre, en période de vacances parlementaires, « toute mesure législative requise par les circonstances extraordinaires et urgentes » (3). Il gardait la main haute sur la défense nationale et dirigeait la politique extérieure. Il nommait et révoquait ses ministres qui n'étaient pas déclarés responsables devant la Douma.

(1) Parmi la nombreuse bibliographie consacrée à la naissance du parlementarisme en Russie, on retiendra A. Avrekh, *Stolypine et la troisième Douma*, Moscou, 1968 ; K.-F. Chacillo, *Le libéralisme russe pendant la Révolution de 1905-1907 : organisation, programme et tactiques*, Moscou, 1985 ; R. Ganellin, *L'autocratie russe en 1905 : réformes et Révolution*, Saint-Petersbourg, Nauka, 1991 ; O.-G. Malycheva, *La Douma d'Etat et son rôle dans le système politique de la Russie impériale*, Moscou, 2001 ; V.-S. Sadinov, *La Douma d'Etat de Russie (1906-1917) : l'historiographie de la question*, Moscou, 2001 ; D.-V. Aronov, *Etude sur les activités des groupes libéraux au sein de la Douma d'Etat, 1906-1917*, Moscou, 2005 (en russe).

Sur le contexte historique et politique et les événements de la Révolution de 1905, voir François-Xavier Coquin, *1905 : La Révolution russe manquée*, Paris, Complexe, 1999.

Sur la personnalité du tsar Nicolas II et la politique intérieure sous son règne, voir en particulier Hélène Carrère d'Encausse, *Nicolas II : la transition interrompue, une biographie politique*, Paris, Fayard, 1996.

(2) On peut voir ces documents dans F.-I. Kalinytchev, *La Douma d'Etat d'après les sources documentaires*, Moscou, 1957, p. 102-104, 115-122 (en russe).

(3) Code des lois fondamentales de l'Empire dans la rédaction du 23 avril 1906, op. cit., p. 144.

Au regard de cette législation, il devient évident que la monarchie n'avait pas l'intention de poursuivre sur la voie constitutionnelle du manifeste du 17 octobre 1905. Dans les faits, ce manifeste n'était qu'une promesse. Nicolas II, en décidant de limiter son pouvoir, avait seulement cédé à la pression du mouvement révolutionnaire. Avec la reprise en main de la situation, il se tourna vers le raffermissement du pouvoir monarchique. Les dispositions législatives élaborées et mises en application à la veille de la convocation de la Douma visaient à restreindre la portée des concessions politiques qu'il avait accordées par faiblesse.

Dans ce contexte, ce que la monarchie redoutait le plus était que la Douma pût avoir le contrôle sur la politique économique et financière de l'Etat (4). Elle considérait toujours le domaine des finances comme étant réservé au pouvoir, où le tsar était libre de décider et de gérer les recettes et les dépenses à son gré et ne rendait compte à personne. En promulguant le règlement du 8 mars 1906, elle avoua ainsi son intention de s'en tenir à ce principe à l'avenir et, à cet effet, de faire de la sorte que l'institution représentative pût être intégrée au mécanisme gouvernemental sans rompre avec l'ordre financier existant (5). Ce texte, en énonçant n'avoir pour objet que de compléter la loi organique relative aux lois des finances de 1862, qui fut donc déclarée intacte et inébranlable, conduisit à fixer un cadre très restrictif à l'exercice des prérogatives budgétaires de la Douma.

En effet, le caractère limitatif du règlement du 8 mars 1906 est tout d'abord perceptible dans le fait qu'il n'employait pas le terme « Budget ». Ce terme se réfère en toute évidence au droit budgétaire occidental qui reconnaît une place éminente du Parlement dans la procédure budgétaire. En Russie, le budget est traditionnellement désigné par le terme « Etat général des prévisions des recettes et des dépenses de l'Etat » ; c'est parce qu'il est considéré avant tout comme un acte de gestion. Il apparaît donc que la conception bureaucratique de l'acte budgétaire prévalait encore sur celle politique et juridique dans le droit budgétaire russe au début du XX^e siècle.

Dans les termes de ce règlement, les procédures d'établissement du budget de l'Etat furent modifiées. Les administrations provinciales déposaient leurs états financiers prévisionnels aux ministères dont elles dépendaient. Les ministères dressaient sur cette base leurs projets de budget et les communiquaient simultanément au ministère des Finances et au contrôle d'Etat. Le ministère des Finances préparait le projet général de budget qu'il présentait vers le 1^{er} octobre à la Douma d'Etat et au Conseil d'Etat. Sous la seule condition d'avoir été accepté par les deux instances législatives, le projet de budget était porté à la signature de l'empereur, qui le transformait alors en loi de finances.

En mettant en place un système de fonds consolidés, le règlement du 8 mars 1906 posa une limitation importante à l'intervention budgétaire de la Douma. Ainsi, il laissa créer un précédent qui conduisit à mettre à l'abri des discussions parlementaires jusqu'à 46 % du budget des dépenses publiques, soit 1 164 373 063 roubles en 1908. En effet, il existait plusieurs catégories de fonds consolidés. Il s'agit en premier lieu des « fonds absolument réservés » qui présentaient le budget de la Cour impériale et celui de la Chancellerie de Sa Majesté Impériale ; leur part s'éleva, dans le budget de 1908, à 455 304 486 roubles, soit 13 % de toutes les dépenses de l'Etat. Ensuite, selon l'article 6, la Douma n'était pas autorisée à discuter et à diminuer le montant des crédits destinés au paiement de la dette de l'Etat. D'autre part, le ministère de la Guerre et le ministère de la Marine étaient soumis à l'application du budget limitatif leur fixant un plafond de dépenses à ne pas dépasser pendant trois ans. Ils pouvaient en contrepartie opérer des virements de crédits entre différents départements et gérer leurs excédents à leur gré. Les dépenses militaires n'étaient discutées à la Douma qu'en cas de demande de crédits supplémentaires dans le cadre du budget limitatif. Enfin, la dernière catégorie de fonds consolidés fut définie par l'article 9, stipulant que « ne peuvent être modifiés ou supprimés tels articles de

recettes et de dépenses qui sont portés au budget en vertu des lois fondamentales de l'Empire, des ordres de Sa Majesté Impériale et des actes administratifs en vigueur ». De cette manière, furent soustraits au vote parlementaire les crédits censés couvrir les dépenses de l'appareil administratif pour la somme de 641 593 000 roubles, soit 27,2 % de toutes les dépenses publiques.

Il est à noter qu'en introduisant l'article 9 du règlement, le législateur russe s'est largement inspiré du modèle de législation et de gestion des finances publiques japonaises. Il emprunta, en fait, l'article 67 de la Constitution du Japon réglementant les rapports entre l'empereur, le Parlement et le Gouvernement. Cet article énonçait en particulier que « le Parlement n'était pas en droit de diminuer ou de supprimer les crédits pour couvrir les dépenses publiques sans l'accord du Gouvernement ». Mais l'ambition russe alla encore plus loin. Ainsi, il faut comprendre que, lorsqu'un article de crédit était inscrit au budget en vertu des textes officiels, qu'il s'agisse des oukases du tsar, des lois fondamentales de l'Empire ou des règlements administratifs, il prenait force de loi. Cependant, ce qu'on ne verra nulle part ailleurs, c'est qu'ultérieurement, pour cette raison, il n'était plus possible de modifier le montant de ces crédits lors de l'examen du projet de budget de l'Etat à l'assemblée. Pour ce faire, il fallait que la Douma ait voté une loi particulière à ce sujet dans le cadre de la procédure législative ordinaire. A cet effet, elle avait la possibilité de déposer des projets de loi portant modification ou abrogation de ces articles budgétaires pendant toute la durée de la législature, indépendamment de la période des procédures d'adoption du budget. Lorsqu'elles étaient votées, ces dispositions n'étaient incorporées dans les actes budgétaires qu'à partir de l'année suivante.

Dès le début, la question des fonds budgétaires consolidés souleva une discussion animée lors de la conférence gouvernementale présidée par le comte D. Solskij en présence du tsar. Alors, le secrétaire d'Etat A. Kobeljackij, qui fut l'auteur du projet initial du règlement du 8 mars 1906, songea à octroyer à la Douma le droit de discuter et de modifier les articles de crédit qui n'étaient pas fixés dans le budget selon les ordres émanant du tsar. Le conseiller G. Tcherevanskij fut du même avis et proposa d'ouvrir à la discussion parlementaire les chapitres budgétaires qui étaient définis et justifiés par les règlements intérieurs des ministères (si les ministres concernés étaient d'accord, le montant de ces crédits pourrait être réduit). Mais la majorité des membres de la conférence ne retint pas ces propositions et il fut finalement décidé de fonder le règlement du 8 mars 1906 sur le projet élaboré par le ministre des Finances Kokovcov.

En réalité, le règlement du 8 mars 1906 créa de nombreuses difficultés dans le travail de l'assemblée et ses rapports avec l'exécutif. L'Administration semblait s'abriter derrière cet extrême formalisme de la pratique budgétaire qu'il instaurait pour résister à l'intervention des représentants du peuple dans les finances monarchiques. D'ailleurs, dans une note donnée par le ministre de l'Intérieur A. Buligin sur le projet d'établissement de la Douma dotée du pouvoir consultatif daté de 1905, il explique assez clairement le leitmotiv qui guidait le pouvoir face aux parlementaires : « Tous les principaux postes de recettes et de dépenses de l'Etat sont déjà définis dans le budget pour leur nature et leur montant. Il convient donc de suivre autant qu'on peut ce dispositif à l'avenir, si l'on ne veut pas ébranler les fondements de notre système financier » (6).

(4) Pour une vue générale sur les grands problèmes des finances publiques de la Russie au début du XX^e siècle, voir en particulier A.-P. Pogrebinskij, *Les finances russes à l'époque de l'impérialisme*, Moscou, 1968 ; Y.-N. Chebalin, « Le budget de l'Etat russe au début du XX^e siècle », *Istoritcheskije zapiski* (65) 1960, p. 163-190 (en russe) ; Albrecht Martiny, *Parlament, Staatshaushalt und Finanzen in Russland vor dem ersten Weltkrieg : der Einfluss der Duma auf die russische Finanz- und Haushaltspolitik : 1907-1914*, Bochum, N. Brockmeyer, 1977 ; voir aussi notre article « Finances et politique en Russie au début du XX^e siècle : la Douma d'Etat, l'administration des finances et le budget de l'empire de 1908 », *Revue historique de droit français et étranger*, 84 (3), 2006, p. 385-421.

(5) *Règlement portant sur la présentation, la discussion et l'exécution des lois des finances du 8 mars 1906*, in F.-I. Kalinytchev, *op. cit.*, p. 132-136.

(6) Avis du ministre de l'Intérieur A. Buligin sur la mise en exécution des mesures annoncées dans le rescrit du 18 février 1905, in *Matériaux sur l'établissement de la Douma d'Etat en Russie*, Saint-Petersbourg, 1905, p. 102-104 (en russe).

A partir de 1907, en s'appropriant à discuter le budget de l'Etat, la Douma forma une commission budgétaire afin d'examiner préalablement les projets de budget des ministères. Sa tâche principale consista dès lors à vérifier la validité et la conformité de multiples titres législatifs et administratifs présentés pour justifier la nature et l'utilité des crédits qu'ils demandaient. La clarification de ces références nécessita un travail minutieux et considérable qui poussa à réaliser un dépouillement de législation en remontant parfois jusqu'au XVIII^e siècle. Une quantité d'articles budgétaires fut reconnu incohérent et non fondé et, par conséquent, des propositions de lois particulières portant leur abrogation furent émises, mais l'assemblée, débordée qu'elle était par d'autres questions urgentes liées à la politique intérieure, manquait toujours de temps pour statuer.

En effet, les vérifications permirent de mettre en lumière de nombreuses irrégularités dans la technique budgétaire des ministères. Leurs documents prévisionnels contenaient des demandes de crédit non justifiées. Certains articles budgétaires se référaient à des actes législatifs et administratifs qui n'étaient plus en vigueur ; d'autres se fondaient sur de simples notes écrites en marge des rapports des ministres ou aux ordres donnés oralement par le tsar. « Dans cette masse de papiers budgétaires, écrivit Struve, nous avons vu apparaître d'épouvantables anachronismes incrustés par couches entières dans l'un des plus importants domaines de l'économie nationale » (7). Devant cette constatation, les députés conclurent sur la nécessité d'une refonte complète de l'architecture et de la classification du budget de l'Etat. Ils ne voulaient désormais parler que de leur exigence d'établir la plus grande spécialisation budgétaire par le vote du Parlement qui se chargerait donc de corriger la répartition incorrecte des crédits entre différents secteurs d'activités et services publics faite au ministère des Finances.

La promulgation du règlement du 8 mars 1906 eut une grande résonance dans la société. Les libéraux, parmi lesquels il faut citer les juristes, les économistes et les spécialistes de la science financière, I. Ozerov, P. Migulin, L. Jasnopolskij, A. Chingarev, M.-P. Fedorov, réagirent immédiatement dans la presse par nombre d'articles qui démontrèrent qu'en réalisant une telle répartition inadéquate du volume des compétences financières entre l'exécutif et le législatif, les autorités violaient les principes énoncés par le manifeste du 17 octobre 1905 (8). L. Jasnopolskij, professeur de droit financier à l'université de Kiev, fut l'un des premiers commentateurs du règlement du 8 mars 1906. Dans les articles parus en 1909 dans *Droit (Pravo)*, journal politique et juridique d'orientation libérale édité depuis 1898 à Saint-Petersbourg par I.-V. Hessen, il souligne à juste titre qu'en cherchant à préserver dans le budget de l'Etat sans aucune modification l'ensemble des anciens postes des recettes et des dépenses, la monarchie ignorait la réalité des changements survenus dans la situation politique et économique du pays. « Ce règlement était une parfaite illustration du conservatisme politique du pouvoir impérial éprouvant la plus profonde méfiance à l'égard de la représentation nationale », écrivit-il. « Sous l'Ancien Régime, le fait que le monarque signait le budget lui donnait force de loi, permettant de se prémunir contre l'arbitraire de l'Administration pendant son exécution. Par contre, en ce début du XX^e siècle, obtenir l'autorisation du budget par deux Chambres du Parlement devrait suffire pour l'approuver. Il convient donc de supprimer l'article 9 du règlement qui demandait de légiférer sur les questions budgétaires au-delà de la procédure de vote du budget. Cet article est prévu pour empêcher la représentation nationale de changer radicalement le budget et, par ce biais, d'influencer la politique gouvernementale. Le pouvoir exécutif s'est octroyé de très larges compétences dans le domaine financier au détriment de la volonté de la représentation nationale comme on l'a encore jamais vu dans les régimes constitutionnels existants » (9).

Les partis politiques, soudainement légalisés et mis sur pied en ces circonstances de la Révolution, s'exprimèrent vivement à la tribune parlementaire pour contester la mainmise du

Gouvernement sur les affaires budgétaires. Ils se mirent à sévèrement critiquer la politique économique et financière de l'Etat sous tous ses aspects. Il est à noter qu'après l'octroi du manifeste d'octobre, l'opposition politique fut divisée. Les libéraux, qui furent à l'avant-garde du mouvement protestataire, rompèrent avec la Révolution en s'engageant dès lors dans l'action parlementaire. Deux partis se constituèrent : le Parti constitutionnel – démocrates (Parti des cadets) – et le Parti du 17 octobre (dit aussi Parti des octobristes) – en faveur d'une monarchie constitutionnelle qu'ils croyaient encore possible de construire en Russie. Se trouvaient face à eux et à leurs objectifs les conservateurs et les sociaux-démocrates qui, quant à eux, se séparèrent entre les Bolcheviks et les Mencheviks. Résolus à mener jusqu'au bout le combat contre le régime, les Bolcheviks appelaient à boycotter les élections ; les Mencheviks firent, en revanche, leur entrée à la première Douma en avril 1906. Le budget de l'Etat fut soumis pour la première fois à l'approbation parlementaire en 1908, adopté par la troisième Douma qui sera la seule à durer les cinq années de son mandat. Les budgets de 1913-1917 furent examinés et votés à la quatrième et dernière Douma, qui vit son action entravée par la Première Guerre mondiale.

Le règlement du 8 mars 1906 dépourvut la Douma du droit de consentir à l'impôt dans l'esprit des parlements occidentaux. Ses compétences en matière fiscale étaient renfermées dans la seule possibilité de proposer des mesures en vue d'améliorer les conditions d'assiette et de perception des impôts existants. Ce faisant, la Douma se préoccupa en toute priorité de vérifier les évaluations budgétaires du Gouvernement, à qui elle reprochait de sous-évaluer le rendement de certaines sources de revenus de l'Etat. En se tenant à la classification des revenus publics adoptée pour le budget par la loi du 14 juin 1891, elle votait quasi systématiquement l'augmentation des prévisions des recettes. Par exemple, en 1908, l'assemblée recalcula le chiffre budgétaire de la patente sur les activités commerciales et industrielles de 90,7 millions à 99,2 millions de roubles, ce qui se justifia plus tard par le recouvrement effectif de 104,8 millions de roubles. Il est vrai que, dès la fin du XIX^e siècle, cet impôt donnait un meilleur rendement sur toutes les autres contributions directes payées à l'Etat, favorisé sans doute par le développement du capitalisme économique et financier. Par ailleurs, de 1908 à 1917, l'ensemble des impôts directs se stabilisa autour de deux cents millions de roubles par an et perdit ainsi en productivité par rapport aux impôts indirects. En effet, ceux-ci étaient constitués dans le budget de 1908 par les droits de douane et divers impôts de consommation, d'une somme totale estimée à 490 millions de roubles et recalculée par la Douma à 504 millions. Les recettes réellement entrées au Trésor dépassèrent les prévisions de 22,4 millions de roubles. On ne doit toutefois pas croire que cet accroissement des revenus découlait de l'augmentation de la consommation. En fait, il fut essentiellement dû à l'élévation des accises sur les produits, comme le sucre, le tabac, les huiles d'éclairage de naphte et les allumettes (10).

Dans le début du XX^e siècle, le monopole de l'Etat sur la vente des boissons alcoolisées, rétabli en 1895 sous le ministériat de Witte, fournit les revenus les plus importants de la monarchie. La production d'alcools se faisant dans les fabriques appartenant à l'Etat ou dans des distilleries privées, le ministère des Finances

(7) Discours de Petr B. Struve lors de la séance de la Douma du 20 mars 1907, dans *Les comptes rendus sténographiés de la seconde Douma d'Etat*, Saint-Petersbourg, 1907, t. 1, p. 864 (en russe).

(8) Voir *Questions de l'économie nationale et du droit budgétaire*, Saint-Petersbourg, 1907 ; P. Migulin, *Le présent et le futur de nos finances*, Saint-Petersbourg, 1907 ; I. Ozerov, *Comment dépense-t-on l'argent public ?*, Moscou, 1907 ; A. Chingarev, « Questions du budget de l'Etat et de l'économie nationale dans les débats de la troisième Douma d'Etat », *Russkaja mysl (La pensée russe)*, (9-10) 1908 ; L. Jasnopolskij, « A propos de notre droit budgétaire », *Pravo (Droit)*, (1, 6, 8, 25, 41) 1909 (en russe).

(9) L. Jasnopolskij, *op. cit.*, (1) 1909, p. 17-18.

(10) Pour une vue générale sur l'évolution du système fiscal en Russie impériale, voir en particulier V.-N. Zakharov, J.-A. Petrov et M.-K. Chacillo, *Histoire de l'impôt en Russie : IX^e – début du XX^e siècle*, Moscou, Rosspen, 2006 ; J.-A. Petrov, « Les impôts et leurs assujettis en Russie du début du XX^e siècle », in *Annuaire d'histoire économique*, Moscou, Rosspen, 2002, p. 384-418 (en russe).

organisait leur commercialisation dans 25 000 débits de boissons publics. L'extension du monopole sur les périphéries de l'empire et les élévations successives du prix de la vodka en 1900, 1905 et 1908, induirent une augmentation des revenus, passant à 709 millions de roubles en 1908, à 767 millions en 1910 et à 783 millions en 1911. La vodka devint un produit de consommation massive dans la population. Le rôle si important du monopole sur la vente des spiritueux dans les finances de l'Etat faisait l'objet de constantes critiques de la part de l'opposition parlementaire qui accusait le Gouvernement d'« alcooliser le peuple » et qualifia le budget de l'Etat de « budget de l'ivresse ».

Dès le début, l'approche par la Douma des questions financières marqua une différence de fond avec celle qui prévalait au sein du Gouvernement. Elle s'opposa à la démarche qui consistait à régler les recettes de l'Etat en raison de ses dépenses et non l'inverse. Pour couvrir le déficit budgétaire, cette approche amenait à accentuer la pression fiscale, axée essentiellement sur l'extension de la fiscalité indirecte frappant lourdement les couches pauvres de la population et à multiplier les emprunts, ce qui aggravait le problème de l'endettement de l'Etat. Au contraire, le tsar devait plutôt éviter d'emprunter et aménager un amortissement rapide des dettes publiques ; les finances de l'Etat devaient être fondées sur les impôts modérés dans le respect des principes d'égalité et d'équité. En considérant une réforme du système fiscal nécessaire dans un souci de justice sociale, la Douma proposa en conséquence l'introduction de l'impôt sur le revenu. Finalement, cet impôt serait imposé par la loi du 6 avril 1916, après un vote favorable du projet gouvernemental par les députés de la droite modérée et du centre, des Cadets et des groupes socialistes de la quatrième Douma, mais l'état de guerre et l'aggravation de la situation politique et sociale dans le pays empêchèrent sa mise en application (11).

En matière de dépenses publiques, la question de la maîtrise des dépenses de l'Administration, pour laquelle s'écoulait depuis toujours une grosse part des ressources de l'Etat, déclencha de véhéments débats au sein de la Douma. Les défauts de l'administration publique furent alors largement soulignés. Celle-ci était fort dépensière et ne se souciait pas de la rigueur budgétaire ; la négligence des règles de la comptabilité publique à tous les niveaux hiérarchiques de l'Administration et l'insuffisance des moyens de contrôle furent désignées comme causes essentielles de nombreux désordres dans les finances publiques. La réforme de l'administration publique s'imposait donc et la Douma tendait à l'appréhender de façon globale. Outre qu'elle réclama la réduction de crédits pour la plupart des ministères, l'assemblée songeait à une réforme administrative d'envergure, laquelle pourrait moderniser et rationaliser les structures et les modes de gestion de l'Etat. Ainsi, les députés signalèrent les irrégularités dans le régime des traitements des fonctionnaires du ministère des Voies de communication. Dans ce ministère, il est devenu habituel de distribuer aux employés d'importantes sommes en supplément de leurs salaires pour le transport et le logement (12). C'est aussi le cas du ministère des Affaires étrangères, où on comptait trop de services consulaires, d'agents spéciaux et de commissaires ; les ambassadeurs et les consuls étaient surpayés ; on gaspillait l'argent en rémunérations, transmissions télégraphiques coûteuses et résidences luxueuses à l'étranger. Les excédents des crédits alloués aux dépenses du ministère étaient conservés dans ses caisses, de même que les recettes perçues au titre des droits consulaires à l'étranger restaient dans les consulats. Le Contrôle d'Etat n'avait aucune connaissance exacte sur la manière dont ces sommes étaient employées. La Douma se saisit de l'occasion lors de l'examen du budget de l'Etat pour non seulement exiger une réorganisation complète des services du ministère des Affaires étrangères, mais aussi pour revendiquer son droit de décider les orientations générales de la politique étrangère de la Russie, tout en révélant des erreurs de la diplomatie russe sur la scène internationale (13).

Le budget du ministère de l'Instruction publique fut l'objet d'autant de critiques. Les députés, de quelque bord politique qu'ils provenaient, se succédèrent à la tribune pour dénoncer l'inertie de l'Etat face aux problèmes de l'enseignement public. Leurs propositions de réforme dans l'éducation nationale affirmèrent le caractère universel de l'enseignement, c'est-à-dire elles devaient ouvrir l'accès à la scolarité à toutes les couches sociales et sur tout le territoire de l'empire. Ce fut un principe très moderne pour devenir l'objectif d'une réforme assignée à long terme. Dans l'immédiat, le premier soin du ministère de l'Instruction publique serait de construire de nouvelles écoles, d'encourager la diffusion des littératures pédagogiques, d'examiner les besoins des universités et de l'Académie des sciences, d'augmenter les rémunérations des enseignants, de diversifier le programme des enseignements. Pleinement appliqués dans ce débat, les Cadets ne pouvaient cependant pas se satisfaire d'une simple réforme des structures éducatives, même si la Douma projetait l'augmentation des crédits, et s'interrogeaient sur le rôle attribué à l'intelligentsia dans la vie de l'Etat et de la société. Ils déclarèrent l'incompatibilité de la réforme du système éducatif avec les méthodes de gestion policières et répressives que pratiquait alors le Gouvernement dans ce domaine : l'intelligentsia restait en opposition au régime et fut persécutée ; la censure politique se déchaînait ; les sociétés savantes, les instituts polytechniques et les associations culturelles étaient fermés ; les professeurs étaient sous une surveillance rigoureuse et les étudiants impliqués dans les agitations révolutionnaires étaient expulsés.

La lutte pour la préservation de la légalité et des libertés politiques fut aussi mise en avant lors des discussions parlementaires sur le budget du ministère de l'Intérieur. Le discours de l'opposition dépassa rapidement les cadres strictement techniques réservés au domaine financier pour se transformer en une critique radicale de la politique intérieure de l'Etat. « Le ministère de l'Intérieur exerce un poids exorbitant sur la vie sociale et politique du pays, annonça le Menchevik E. Gegetchkori. A présent, de nombreux crédits sont dépensés pour l'entretien de la police. Elle met en application différentes mesures exceptionnelles à travers lesquelles le Gouvernement essaie de rétablir l'ordre, mais, en réalité, il bafoue les libertés octroyées et sévit contre l'opposition politique dans le pays (14) ». Avec l'intervention de V.-A. Maklakov, les Cadets relevèrent les contradictions entre les principes énoncés par le manifeste du 17 octobre 1905 et la réalité de l'action gouvernementale : « Chez nous, le régime représentatif n'existe qu'au palais de Tauride, mais il est absolument absent dans les gouvernements, où les pouvoirs locaux violent la loi et les libertés fondamentales. La plus grande partie de la Russie vit sous ce régime de « l'illégalité légitimée ». Le ministère de l'Intérieur agit au contraire des nouveaux principes énoncés par le manifeste d'octobre (15) », déclara-t-il. En refusant de voter l'augmentation des crédits pour la police, les parlementaires se posaient ainsi en adversaires de la politique qui visait à continuer le régime d'exception, ce qui exacerbait l'affrontement social dans le pays.

Après la désastreuse défaite russe contre le Japon en 1904, l'avenir de la défense nationale inquiétait fortement la Douma. Le ministère de la Guerre gaspillait l'argent dans l'achat des vivres et des munitions à des prix coûteux. Même après la guerre, la flotte coûtait plus cher à la Russie que dans les autres pays. Le ministère de la Marine ne cessait de demander des crédits

(11) Nous revenons sur ce sujet dans un article portant sur « L'invention de l'impôt sur le revenu et la modernisation des finances publiques en Russie du XIX^e au début du XX^e siècle », actuellement en préparation.

(12) Conclusions de la commission budgétaire sur le budget du ministère des Voies de communication rapportées à la séance du 2 avril 1908, in *Les comptes rendus sténographiques de la troisième Douma d'Etat*, Saint-Petersbourg, 1908-1912, t. 2, p. 1602-1604.

(13) Voir les sténogrammes des débats parlementaires sur le budget du ministère des Affaires étrangères à la séance du 4 avril 1908, *ibid.*, p. 1757-1771, 1826-1839.

(14) Discours de E. Gegetchkori prononcé à la séance de la troisième Douma le 1^{er} mai 1908, *ibid.*, p. 2577.

(15) Discours de V.-A. Maklakov, membre du comité central du Parti des cadets, prononcé devant la Douma le 29 avril 1908, *ibid.*, p. 2390.

supplémentaires, alors qu'il ne les employait pas. Les usines et les chantiers de l'Amirauté avaient pourtant bien besoin de rénovation technologique. Pour rétablir la puissance militaire de la Russie, la Douma appelait le Gouvernement à revoir son programme de modernisation des forces armées. Elle désigna comme priorité de développer l'industrie des armements, d'améliorer la formation des cadres d'officiers, de réformer le système de contrats pour les fournitures militaires et d'économiser sur les dépenses administratives. Sur ce point, le plus critique était le leader des Octobristes, Alexandre Gutchkov, ayant dénoncé, à la séance du 29 mai 1908, la conduite irresponsable des membres de la famille impériale occupant durant la guerre les postes de haut commandement dans l'armée et la marine (16). Le discours de Gutchkov ne passa pas inaperçu dans l'opinion publique et provoqua le mécontentement du tsar.

L'importance des chemins de fer dans l'économie nationale explique l'attention particulière de la Douma au budget du ministère des Voies de communication. Les revenus de la monarchie attestaient certes une remarquable croissance depuis que beaucoup de lignes de chemins de fer appartenant à des entreprises privées avaient été achetées par l'Etat et que de nouvelles lignes avaient été construites. Ainsi, la Russie disposait de l'axe de chemins de fer continental le plus long d'Europe : au 1^{er} janvier 1906, on comptait 60 915 verstes (17) de lignes ouvertes à l'exploitation régulière, dont 29 457 verstes à la charge de l'Etat dans la Russie d'Europe et 9 123 verstes dans la Russie d'Asie et autres ; 17 022 verstes étaient gérés par neuf compagnies privées. Mais l'entretien d'un réseau aussi vaste de voies ferrées était fort coûteux. Les frais de gestion et de réparation du matériel roulant vieillissant s'ajoutant au remboursement des emprunts contractés pour le rachat des chemins de fer privés (18) détournaient annuellement jusqu'à 400 millions de roubles de la recette brute. Malgré tout, le trafic de transport restait faible et desservait de façon très inégale les différents territoires de l'empire. Les voyageurs se plaignaient de l'inégalité et de la cherté des tarifs. L'Administration trop centralisée était incapable de résoudre sur le champ les problèmes se présentant localement dans l'exploitation des chemins de fer.

Les députés de gauche comme de droite s'accordèrent dans l'appréciation négative de l'action ministérielle sur ce terrain. Au lieu d'accorder des crédits supplémentaires et d'augmenter les tarifs de transport pour les particuliers que préconisait le ministère des Finances, ils se prononcèrent pour la création d'une commission d'enquête parlementaire afin de donner de nouvelles orientations à la politique de développement des chemins de fer de l'Etat. Sur cela, à la séance du 24 avril 1908, le ministre des Finances Vladimir Kokovtsov répondit : « Dieu merci, nous n'avons pas encore de Parlement ! ». A la phrase emportée du ministre, qui témoignait sans équivoque de l'hostilité des milieux gouvernementaux à l'égard de la Douma, répliqua un mécontentement unanime des députés qui persistèrent dans leur opinion (19).

L'analyse des documents de la Douma montre à quel point la lourdeur des contraintes du règlement du 8 mars 1906 entravait tout travail d'amélioration du budget. En 1908, quarante députés avec le leader incontestable des Cadets, Pavel Miliukov, à leur tête déposèrent un projet de loi exigeant l'abrogation pure et simple du règlement en question. Contre toute attente, dans les débats qui s'ensuivirent, les Octobristes hésitèrent. La majorité parlementaire ne soutint finalement qu'une modification partielle du texte. Celle-ci prévoyait, en effet, de joindre à la compétence de la Douma le vote du financement pour les services de la Cour impériale. La suppression des articles 17 et 18 devait affirmer le principe selon lequel les crédits supplémentaires et extraordinaires ne seraient pas ouverts sans l'approbation du Parlement. Le fameux article 9 fut cependant maintenu, mais, à force de protestations des Cadets, il fut reformulé. Les parlementaires seraient autorisés à « modifier ou supprimer les articles du budget qui y étaient inscrits en exécution des oukases du tsar et des textes administratifs entrés en vigueur depuis le 23 avril 1906 », c'est-à-dire depuis

que la modification des lois fondamentales de l'Empire fut réalisée pour refléter les changements de régime après la réforme politique de 1905. La formulation adoptée n'étendait, sur le fond, que de peu la marge de manœuvre de la Douma en matière budgétaire. En juin 1910, le projet de loi fut déposé au Conseil d'Etat, où il s'exposa à l'objection. La commission de conciliation établie le 14 décembre 1911 ne put accorder les deux Chambres. Le Conseil d'Etat resta sur sa position à la séance du 5 juin 1912. Par conséquent, le projet de loi portant modification du règlement du 8 mai 1906 fut écarté.

Le même sort attendit les revendications de la Douma pour la réforme du contrôle des finances. Pour constater les résultats de l'exécution du budget, l'assemblée comptait sur la collaboration du Contrôle d'Etat qui était tenu de certifier la régularité et l'exactitude des comptes d'opérations financières de l'année écoulée par deux rapports : l'un était rendu à la connaissance publique au début de l'année, l'autre était destiné au monarque. C'est bien ce dernier rapport, sans doute le plus important car il informait le tsar sur les manquements des administrateurs aux lois des finances, que le Contrôle d'Etat refusait délibérément de communiquer à la Douma. Le rapport officiel du contrôleur de l'Empire était cependant trop sommaire pour lui permettre, lors de la procédure du règlement définitif du budget, d'apprécier en toute connaissance de cause la manière dont le budget avait été exécuté.

Pour se faire, le cadre juridique des relations entre la Douma et le Contrôle d'Etat devait être précisé. Or, ce point essentiel fut passé sous silence dans le règlement du 8 mars 1906, ce qui est à nouveau révélateur de l'attitude intransigeante de la monarchie envers la représentation nationale. Devant ce constat, les parlementaires invoquaient la nécessité, d'une part, d'assurer l'indépendance de l'institution suprême de contrôle à l'égard de l'Administration et, de l'autre, d'établir des liens plus étroits entre l'assemblée et le Contrôle d'Etat dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois des finances. La Douma avait en vue de réformer le Contrôle d'Etat à la manière des cours des comptes occidentales, pour qu'il lui prête son assistance dans le contrôle des comptes annuels de l'Etat ; l'adoption du modèle de contrôle juridictionnel français l'intéressait tout particulièrement.

Les négociations engagées à partir de 1909 en vue de réformer le statut du Contrôle d'Etat n'aboutirent pas à un dialogue mais à un conflit majeur entre le pouvoir tsariste et la Douma (20). Elles n'étaient guère suivies d'effets sur le rôle bien faible des institutions de contrôle au sein de l'Etat qui n'évolua pas jusqu'à la fin du régime en 1917. Le Contrôle d'Etat demeure un organe administratif subordonné au tsar. Le contrôleur de l'Empire siégeait avec voix délibérative au Conseil des ministres. Treize Chambres de contrôle instituées dans les gouvernements avaient la compétence de vérifier et de clôturer les comptes des comptables à l'appui des pièces justificatives. Lorsque des irrégularités étaient constatées, elles rendaient compte au Contrôle d'Etat qui ne pouvait cependant prononcer des sanctions qu'après une concertation avec l'administration supérieure concernée. Cette règle nuisait sérieusement à l'efficacité du contrôle car les opérations traînaient inévitablement en longueur dans un échange de correspondances, et ce pour, finalement, récupérer des sommes minimales dues au Trésor.

(16) Discours du député A.-I. Gutchkov prononcé à la séance de la Douma du 29 mai 1908, *ibid.*, p. 1598-1599.

(17) Mesure itinéraire russe. 1 verste = 1,0667807 km.

(18) Au 1^{er} janvier 1906, dans la totalité de la dette de l'Etat se chiffrait à 7 841 millions de roubles, la part des dettes contractées pour le rachat des chemins de fer privés est de 3 167 millions de roubles, soit 40 %.

(19) *Les comptes rendus sténographiés de la troisième Douma d'Etat*, op. cit., p. 1995-2001.

(20) Sur les polémiques autour du projet de la réforme du contrôle financier, voir S. Ivanov, « Le Contrôle d'Etat et la représentation nationale », *Le Courrier de la Société pour la réforme des finances publiques*, (3) 1911 ; A. Chingarev, « A propos de la réforme du Contrôle d'Etat », *Le Nouveau Economiste*, (15) 1913 ; M. Pokarov, « Réflexions sur le projet de loi portant la modification du statut du Contrôle d'Etat », *Le Nouveau Economiste*, (12, 14 et 29) 1916 (en russe).

histoire

De toute façon, les règlements de 1862 et 1891 en vigueur n'attribuaient pas au Contrôle d'Etat la compétence de juridiction sur les ordonnateurs. Il devait se borner à dénoncer leurs manquements dans la gestion financière devant le Conseil d'Etat. C'est à l'empereur lui-même qu'appartint la décision de mettre en jeu la responsabilité de ses ministres. On doit ajouter à cela qu'à cette époque, le contrôle financier ne s'appliquait pas de la même manière à l'ensemble des services publics. Il existait un nombre d'administrations exemptées du contrôle de l'Etat, telles que la Chancellerie de Sa Majesté Impériale, le Bureau des emprunts étrangers du ministère des Finances, le Saint-Sinode, l'Académie des sciences et la Société impériale de bienfaisance, qui avaient des budgets autonomes et arrêtaient les comptes chacun dans son ressort.

★

La Révolution de 1905 entraîne un bouleversement dans l'ordre politique et financier établi en Russie impériale. En instituant la Douma d'Etat, le tsar accepta la participation des représentants de la Nation dans l'œuvre gouvernementale. Les libéraux se mobilisèrent pour la cause constitutionnelle et jouèrent un rôle essentiel dans la mise en place des mécanismes budgétaires du régime représentatif russe. Ce ne fut pas un exercice aisé. La Douma est ballottée par les contraintes politiques par lesquelles le pouvoir tsariste poursuit la restauration du régime et par les tensions sociales qu'elle ne parvient pas à dominer. Les conditions défavorables de la naissance du parlementarisme en Russie n'enlèvent cependant rien à l'intensité ni à la profondeur des débats menés au sein de l'assemblée sur les problèmes financiers essentiels du moment. La question de la responsabilité en matière des finances est ouvertement posée devant le pouvoir russe et alimente par extension le grand débat sur l'instauration en Russie de la monarchie constitutionnelle auquel l'ensemble de la société se trouve sensibilisée depuis la première Révolution.

Si l'intervention de la Douma ne réussit pas à régler le problème du déficit budgétaire, elle conçut en revanche un programme de réformes cohérent permettant d'apporter des solutions innovantes aux problèmes des finances publiques. A travers les revendications et les débats parlementaires, on voit progressivement

se dessiner un projet de réformes alternatif de l'administration publique et d'assainissement des finances de l'Etat, fait, d'une part, d'expédients financiers sur le court terme et de mesures de réforme sur le long terme, d'autre part, qui aurait pu relancer le développement économique et rénover le système financier de la Russie sur de nouveaux principes. Sous la pression parlementaire, le Gouvernement fut poussé à corriger les lignes de la politique économique et financière de l'Etat. Les changements étaient en marche, mais ne purent pas être menés jusqu'au bout. Beaucoup de propositions innovantes de la Douma restèrent sans application. La rénovation du système financier fut compliquée par l'affrontement politique entre le pouvoir tsariste et la représentation nationale. La résistance obstinée de l'Administration s'appuyant sur les dispositions du règlement du 8 mars 1906 brisa les tentatives d'établir le contrôle parlementaire sur les finances monarchiques. Il s'agit certes là de l'une des lois les plus conservatrices de caractère organique relatives aux lois finances que connut l'Europe à cette époque.

Loin d'être une institution insignifiante et indécise, la Douma fit preuve d'une remarquable capacité de légiférer et de proposer des solutions pour surmonter la crise économique et financière et essayer encore d'adapter la monarchie russe aux évolutions du pays. Le tsar hésita à saisir les opportunités de changement qui s'offraient à lui. Le règlement du 8 mars 1906 exprime nettement la ligne de conduite défensive et laisse entrevoir les limites de la réforme politique de 1905. Le pouvoir tsariste n'a pas vu que la Révolution eut un impact irréversible sur la société et qu'il était urgent de conduire les transformations les plus capitales dans le pays. Au contraire, il montre son attachement au principe autocratique comme fondement de l'organisation politique de l'empire, alors que ce principe idéologique était entré en contradiction avec la réalité historique du début du XX^e siècle et mettait en cause l'avenir de la monarchie, en constituant le principal obstacle à la modernisation de l'Etat et de ses rapports avec la société. En 1917, ce choix politique, en conjonction avec des problèmes économiques et sociaux aggravés par la Première Guerre mondiale, fut à l'origine de la nouvelle crise du régime qui, cette fois, emportera la monarchie.

Droit de réponse

L'article de Claude Charpentier, TPG honoraire, ancien TPG du Val-de-Marne, consacré à la restructuration des postes comptables effectuée en 2003 dans ce département, paru dans notre numéro de mars-avril, a suscité une demande de droit de réponse de la part d'une organisation syndicale. Pour éviter toute contestation ou polémique, cette réponse est publiée ci-après dans son intégralité de façon à ce que les lecteurs soient parfaitement informés et en mesure d'apprécier les précisions statistiques présentées.

Le Rédacteur en chef.

M. Claude Charpentier, trésorier-payeur général du Val-de-Marne, retraité depuis 2005, précise dans son article « La restructuration du réseau du Trésor Public dans le Val-de-Marne : une anticipation réussie » paru dans *La Revue du Trésor* de mars-avril 2008 que « les personnels concernés n'ont pas manifesté d'hostilité à ces différents projets ».

Or, non seulement les personnels des trésoreries concernées par les restructurations 2003 ont massivement signé une pétition adressée à la direction locale de la DGCP en octobre 2001 (400 signatures), mais ils ont jugé nécessaire de participer à une grève à l'appel de la CGT le 15 octobre 2002, jour d'échéance du paiement du solde de l'impôt sur le revenu décalé d'un mois cette année-là.

Le préavis de grève avait fait l'objet d'un article dans *Le Parisien* du 14 octobre 2002. Cinq postes comptables ont dû être fermés ce jour-là suite à la mobilisation de 11,8 % des agents du département provenant tous des dix trésoreries touchées par les restructurations.

Certes, M. Charpentier, tout TPG retraité qu'il soit, a le droit à son opinion personnelle sur les restructurations qu'il a mis en œuvre, mais il ne peut nier l'expression manifestée par les personnels qui sont pour la plupart toujours en fonction dans le réseau et vivent les conséquences de ces réorganisations.

La section Val-de-Marne du Syndicat national du Trésor CGT.