



Le fonds historique exceptionnel des marchés de guerre

Septembre 2015

Par Béatrice TOUCHELAY, professeur en histoire contemporaine à l'université de Lille 3

Les marchés de guerre sont issus des dossiers examinés par le jury national des marchés de guerre (1933-1940). Ils concernent tous les marchés passés par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics entre le 1er août 1914 et le 25 octobre 1919, ainsi que ceux concernant la liquidation des stocks, la reconstitution des régions libérées et les opérations liquidatrices des séquestres d'Alsace et de Lorraine réalisées après la guerre auprès de fournisseurs dont le montant global des commandes reçues dépasse les 500 000 francs. Ils apportent des éclairages inédits sur l'activité économique pendant la première guerre mondiale tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle départementale.

Dès fin 1914, les marchés publics passés par la France en guerre suscitent de nombreuses critiques tant de l'opinion publique que des journalistes ou des syndicats. Cette contestation des marchés publics conduit progressivement à l'augmentation du nombre de comptables et d'experts comptables tant dans l'administration que dans les entreprises.

Bien que voté par la Chambre en 1920, il faut attendre 1933 pour qu'un jury national des marchés de guerre soit constitué. Un nouveau projet est rejeté en 1925, puis un autre est discuté à la fin de 1927 à la Chambre. La question devient sérieuse. Raymond Poincaré, ministre des Finances et président du Conseil demande aux différents départements ministériels d'examiner « d'extrême urgence » les conditions de la révision des marchés. Les conclusions du corps de contrôle de l'Armée sur les marchés passés par l'Artillerie soulignent l'ampleur des moyens matériels et humains nécessaires pour réviser les 9 200 marchés passés avec l'Aéronautique et les 82 000 marchés passés avec les Forges, qui correspondent à une valeur totale d'environ 20 milliards de francs. Le corps de contrôle recommande d'affecter un crédit de 100 000 francs pour recruter le personnel de techniciens et de comptables nécessaire et pour l'installer dans de nouveaux locaux. La reconstitution de la plupart des archives qui sont anciennes, dispersées et sans doute lacunaires, constituerait la tâche essentielle de ce personnel. Ces difficultés matérielles s'ajoutent à l'opposition des sénateurs qui parviennent à repousser l'organisation de la révision des marchés de guerre jusqu'en 1933. La révision est introduite par quelques articles de la loi de finances du 31 mai 1933.

La révision des marchés est confiée à un Jury national institué par l'article 138. Elle vise les marchés de guerre supérieurs à 500 000 francs passés par l'État, par les départements, par les communes ou par les établissements publics entre le 1^{er} août 1914 et le 25 octobre 1919 et une fois déduits les règlements de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. Les marchés de moindre importance, et en particulier ceux qui concernent « la liquidation des stocks sans adjudication publique en suite de la guerre ou de la reconstruction des régions libérées », pourront également être soumis à la révision.

La loi arrête les modalités de la révision. A l'initiative des ministères ou de personnalités morales, un commissaire du gouvernement, conseiller d'État nommé par décret contresigné par le ministre des Finances et par le garde des Sceaux, saisit le Jury national des marchés de guerre par des conclusions écrites motivées qui sont communiquées aux parties. Le Jury siège à Paris. Il est présidé par un président de section au Conseil d'État qui a un poids prépondérant en cas de partage. Le Jury réunit,

outre le commissaire du gouvernement, des commissaires adjoints, un contrôleur financier, un contrôleur de l'Armée, trois maîtres de requête au Conseil d'État, un inspecteur principal des Contributions directes et un autre de l'Enregistrement ainsi qu'un magistrat du tribunal de commerce de Paris. Il est divisé en trois sections entre lesquelles le président répartit les affaires. Les affaires les plus importantes sont examinées en session plénière sur l'initiative du président. Le Jury ne peut statuer en session plénière que si 21 membres sont présents. Il en faut sept pour les sections. Les assujettis sont informés de la procédure qui leur est intentée par une lettre recommandée avec accusé de réception. Ils peuvent se faire représenter au Jury par des avocats inscrits au barreau. Le Jury est doté d'importants pouvoirs de communications puisqu'il peut obtenir tous les rôles d'impôts et tous les documents qu'il juge nécessaires pour éclairer l'affaire en cours. Il peut également déléguer un ou plusieurs de ses membres, ou des experts assermentés qu'il aura désigné, pour prendre connaissance de la comptabilité des entreprises titulaires des marchés ou celle de leurs associés.

La révision des marchés introduit une législation d'exception qui revient sur des conventions passées antérieurement. S'inspirant de l'expérience antérieure, elle prévoit de prélever un intérêt de 8 % par jour sur les sommes à reverser au Trésor en cas d'appel des décisions du Jury. Il faut aller vite. Le décret d'application de la loi promulgué le 18 octobre 1933 prescrit de déférer tous les marchés concernés au jury national dans un délai de six mois. L'article 118 de la loi du 23 décembre 1933 prévoit d'inscrire au budget de 1934 une somme provenant de la révision. Le jury national est installé par l'arrêté du 3 mai 1934. Un décret adopté le même jour définit le statut des personnels auxiliaires de son secrétariat. Ce personnel, composé de dactylographes, d'employés et de garçons de bureau, est « soumis au régime de l'administration centrale du ministère des Finances ». Il est dirigé par un chef de section. La charge principale de la révision des marchés relève de ce secrétariat puisqu'il doit à la fois établir et classer les dossiers de chacun des 200 000 marchés signalés et prescrire les enquêtes à effectuer auprès de leurs titulaires ou de leurs fournisseurs. Le secrétariat établit une fiche par fournisseur qui est numérotée et datée et qui précise la consistance du marché, la date de mise à l'étude, les conclusions, etc. Il se charge également des vérifications des dossiers avant de les transmettre pour examen aux commissaires adjoints.

La révision des marchés de guerre exige un travail titanesque basé sur l'examen et sur la comparaison des dossiers des marchés révisables établis par le secrétariat du jury national, des informations tirées de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre conservées aux Finances et des 20 mètres cubes d'archives non classées provenant de la commission des marchés de la Chambre des députés. Cette tâche est impossible à envisager avec un effectif réduit. Elle ne sera jamais achevée.

Pour accélérer les travaux, un premier décret élargit les pouvoirs d'examen et de recherche des commissaires du gouvernement auprès du Jury national le 28 octobre 1934. Le 22 août 1935, un autre décret prévoit de renforcer les cadres du jury national en désignant douze rapporteurs spéciaux supplémentaires qui sont nommés par arrêté du garde des Sceaux. Ces rapporteurs sont choisis parmi les magistrats de l'ordre judiciaires, les auditeurs du Conseil d'État ou de la Cour des Comptes, les inspecteurs des Finances ou les contrôleurs de l'armée. Ces renforts restent insuffisants et les travaux traînent en longueur. Les modalités de fonctionnement du jury national ne sont précisées que plus tardivement avec le décret du 4 mars 1936. Ces mesures alarment les milieux professionnels qui font le pari de l'inefficacité du processus de révision. La complexité des procédures introduites en 1933 bloque effectivement toutes les opérations. Le fonctionnement sera modifié par le décret loi du 25 août 1937 qui annule toutes les décisions du jury national et qui institue un reversement forfaitaire plus simple et plus avantageux pour les intéressés. Les procédures de révision reprendront à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

Sources complémentaires :

GROTARD (Sandrine), « Le premier impôt sur des bénéfices d'entreprises en France. La contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre (1916-1930) », dans *Etudes et Documents*, CHEFF, 1996, VIII, p. 259-280.

TOUCHELAY (Béatrice), « Taxer les bénéfices de guerre, ou confisquer les profits illicites, deux légitimités distinctes », dans *L'entreprise, le chiffre et le droit*, Bordeaux, éd. JG. Degos et S. Trébucq, 2005, p. 367-383. Consultable en ligne : <http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/0503/0503020.pdf>.