

Le Problème de la Dette Publique des États Balkaniques

INTRODUCTION

Parmi les problèmes les plus importants que les États envisagent au cours de la crise économique mondiale, il faut assurément compter celui de l'exécution de leurs engagements financiers extérieurs. La perturbation introduite dans la vie économique et dans les systèmes monétaires, les sacrifices matériels excessifs consentis durant la guerre, ont accumulé des charges budgétaires dont les dirigeants des peuples n'ont pas su mesurer dès le début toute l'étendue.

Les États ont essayé, dans l'après-guerre, de rétablir leur stabilité monétaire et leur situation économique. Cet effort a nécessité de nouveaux sacrifices. La stabilité monétaire obtenue par le retour à l'étalon-or, pour nécessaire qu'elle fût, n'a pas moins contribué à augmenter le poids des dites charges ; en effet, le retour à l'étalon-or eut pour conséquence inéluctable, l'accroissement de l'étalon-or et, partant, sa valorisation. Le rétablissement de l'étalon-or a donc fait que les dettes en or pèsent plus lourdement sur les États débiteurs.

Survint la crise mondiale, dont les caractéristiques les plus importantes consistent dans la forte compression du commerce international et des transactions internationales, dans la baisse des prix, la stagnation des capitaux, le chômage, la faillite morale des peuples et la faillite de leurs économies, l'effondrement du crédit qui est à la base de la vie économique moderne. Le contre-coup de ces manifestations a été évidemment ressenti plus violemment par les États balkaniques qui sont pauvres. Il s'ensuit que le fardeau de leur dettes devient intenable.

Nous n'entendons pas admettre que la violation d'engagements contractés constitue une saine politique en matière de dettes. La sens moral élémentaire, tout autant que l'intérêt

même des États leur font au contraire un devoir de respecter leurs engagements. *Pacta sunt servanda*, et la meilleure politique est sans doute celle de l'amortissement du service de la dette.

Cependant, comme le fondateur des sciences économiques, Adam Smith, faisait observer en 1776, dans son ouvrage classique sur la richesse des Nations(*) «l'on peut difficilement trouver l'exemple d'un pays qui, ayant accumulé une grosse dette l'a librement et complètement payée. La libération, si elle a jamais eu lieu, a été amenée à la suite d'une banqueroute, quelquefois seulement avouée, mais toujours une réelle banqueroute». Smith avait en vue dans ce dernier cas, la dépréciation de la monnaie.

On a vu, en effet, au cours de ces dernières années, des États riches, dont le problème de la dette publique ne se présente pas sous un aspect aussi défavorable que dans les Balkans, recourir soit à la dépréciation de leur monnaie pour réduire le fardeau de leur dette, soit simplement à la non-exécution de leurs engagements, surtout en matière de dettes de guerre. Cette nécessité de réduire les dettes publiques est reconnue même par les États créanciers.

Nous ne nous proposons pas d'examiner ici les Conférences successives, ni les efforts déployés par les États débiteurs, en vue de réduire et d'annuler leurs dettes de guerre ou de réparations, lesquelles exercent une influence néfaste sur l'économie de ces États puisqu'elles ne proviennent pas d'emprunts d'investissement mais qu'elles constituent uniquement des fardeaux anti-économiques, qui n'ont été d'aucun profit pour l'économie desdits États.

Les dettes excessives des États balkaniques sont pour la plupart d'origine et de formation analogues à celles des dettes de guerre et de réparations. On pourrait même soutenir que plusieurs ont été contractées à des conditions particulièrement onéreuses et sont grévées d'intérêts trop élevés. Les dettes publiques des États balkaniques ne constituent pas des investissements réguliers et profitables à leur économie. Elles sont presque entièrement rattachées à l'histoire des guerres et des révolutions de ces États. Pour la plupart, ce sont des emprunts de guerre, contractés pour passer des commandes d'armements ou de fournitures à l'étranger, qui en a retiré de grands profits. Leur influence sur l'économie des États débiteurs est donc aussi néfaste que celle des réparations et des dettes de guerre.

C'est là un point qui doit être particulièrement relevé. Dans ces conditions on pourrait donc affirmer qu'il convien-

drait d'appliquer, dans une certaine mesure, sur les dettes des États balkaniques, un traitement analogue à celui qui a été appliqué en matière de dettes de guerre et de réparations. Par conséquent, si on ne pousse pas jusqu'à l'annulation complète de ces dettes, à l'instar des dettes de guerre européennes, du moins conviendrait-il de les réduire sérieusement jusqu'à la limite de la capacité de paiement des États débiteurs. A cette fin, après avoir exposé certaines considérations d'ordre juridique, concernant les règles de la détermination de la capacité de paiement, nous exposons autant que possible en détail l'évolution de la dette publique des États balkaniques et les caractéristiques spéciales de leur formation et de leur emploi. Plus bas nous nous livrons à certaines considérations concernant la capacité budgétaire et la capacité de transfert de ces mêmes États. De même en vue de présenter une idée plus complète de la question que nous traitons nous avons considéré utile d'offrir des renseignements plus ou moins détaillés sur l'endettement des économies privées dans les Balkans à l'égard de l'étranger.

L'examen comparé de la capacité budgétaire de ces États serait extrêmement difficile, malgré son utilité. D'abord parce que le niveau budgétaire de ces États est différent, de même que celui de leur développement en général. En second lieu, parce que la construction technique des budgets et la composition des services et des dépenses qui s'y reflètent, diffèrent d'un pays à l'autre. Toute comparaison serait donc hasardeuse, à moins de reposer sur un examen préalable du niveau budgétaire, de la forme et de la composition des budgets, des services, des dépenses et des recettes qui s'y reflètent.

Le problème des transferts est particulièrement ardu et compliqué dans les États balkaniques.

Plus le fardeau budgétaire pèse sur l'économie de ces États, plus le problème des transferts est difficile à résoudre. Un niveau budgétaire excessif, c. à. d. une surcharge démesurée de l'économie populaire, épuise le potentiel économique du pays et exerce une influence très défavorable sur le mouvement des capitaux et sur le mécanisme des transactions internationales. Ainsi se stabilisent les phénomènes de la crise, car certaines règles classiques de la science économique, concernant le mouvement des capitaux par l'application de la politique d'escompte et du mouvement des prix, ne jouent pas toutes seules. C'est ce qui explique que nous ayons consacré un chapitre spécial à la capacité des budgets et des transferts des États balkaniques.

A la lecture de ce chapitre le lecteur attentif pourra discerner dans quels États le problème de la capacité de paiement est plus menaçant, et il conviendra avec le savant acadé-

(*) *The Wealth of Nations*, Everyman's Library, Londres 1931, Vol. II p. 412.

micien et professeur Andréadès (*) que l'attitude des créanciers a été trop sévère à l'égard de la Grèce, qui, malgré le fardeau excessif de ses dettes, malgré les problèmes ardu qu'elle a eu à envisager, a néanmoins respecté entièrement ses obligations en or, pendant toute la guerre et l'après-guerre jusqu'en 1931.

Nous avons également consacré un chapitre spécial aux divers règlements des dettes publiques des États balkaniques intervenus depuis le commencement de la guerre. Le lecteur pourra ainsi apprécier quels sont les États qui ont obtenu, ces derniers temps, les conditions les plus favorables dans les réductions de leurs dettes publiques. Au cours de notre ouvrage nous saisissons l'occasion de traiter, en outre, un certain nombre de questions se rattachant aux dettes publiques de ces États.

Si, parmi toutes les questions qui concernent la dette publique des États balkaniques, nous nous attachons plus spécialement à celle du règlement de ces dettes, ce n'est pas seulement que cette dernière question est nouvelle, mais c'est aussi que nous tenons à mettre en relief que la mesure de la satisfaction des créanciers étrangers doit être donnée par le degré de résistance que présente l'économie des États balkaniques. Cette vérité a été particulièrement mise en évidence par M. Papanastasiou dans un article paru dans la revue «Ergassia» du 21 mai 1932.

Nous voulons surtout montrer que le rétablissement de l'équilibre dans l'économie des États balkaniques dépend de la réduction sérieuse de leurs obligations en matière de dette publique.

CHAPITRE I

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE JURIDIQUE SUR LES RÈGLEMENTS DES DETTES PUBLIQUES

SECTION A

Les divers procédés du règlement de la faillite d'État

1.—*Généralités.*—On sait que, d'après le droit public, il ne peut y avoir d'exécution forcée contre un État qui refuse de remplir les obligations découlant de ses emprunts.

D'ailleurs cet État, d'après la jurisprudence internationale, s'il n'en est pas disposé autrement dans les conventions relatives à l'emprunt, ne peut être traduit que devant ses propres tribunaux nationaux. Cependant, même quand il serait possible d'obtenir une sentence condamnatoire par un tribunal étranger contre un tiers État, l'exécution de cette sentence n'est évidemment pas possible, parce qu'elle doit être reconnue par le pays débiteur et, surtout, parce que dans aucun cas on ne peut avoir recours à une exécution forcée contre la fortune ou les revenus des États. Par conséquent l'État qui fait faillite, tant qu'il n'adopte pas la politique de la pure et simple répudiation de ses dettes, peut régler de quatre façons ses relations avec ses créanciers: 1) par détermination unilatérale de la mesure dans laquelle il paiera ses dettes; 2) par convention avec ses créanciers; 3) par recours à l'arbitrage; 4) par pression exercée par d'autres États.

2.—*La détermination unilatérale.*—Ce mode de règlement de la faillite est le pire de tous. Il prouve la mauvaise foi du pays débiteur et peut entraîner des démarches diplomatiques ou autres interventions de la part de pays qui voient menacés les intérêts de leurs ressortissants. Ordinairement ces États sont en définitive indirectement contraints à procéder à un accord avec leurs créanciers, qui, alors, imposent des conditions d'arrangement plus lourdes.

3.—*Le règlement par convention.*—Plus opportun est le règlement de la faillite après accord. Dans ce cas, le pays débiteur,

(*) V. article dans «Le Capital» de Paris du 20 février 1932, reproduit dans l'«Elephéron Vima» d'Athènes, du 7 mars 1932.

pour obtenir le règlement le plus avantageux, consent à ce qu'une enquête soit faite sur ses finances pour la détermination de sa capacité de paiement et pour prouver sa bonne foi. Cette enquête est menée par des experts étrangers. Dans les États dont les finances ont été assainies après la guerre avec la collaboration de la Société des Nations, cette enquête est menée avec le concours du Comité financier de la S. d. N. et de sa Section financière. Dans l'intérêt des prêteurs, la charge du pays débiteur est réglée, par l'accord qui survient, dans la mesure de sa capacité financière.

Parfois les accords prévoient le cas d'amélioration de la situation financière du pays débiteur. Dans ce but, on bien on admet certains indices de progrès économique, sur la base desquels on élève le taux minimum fixé par l'accord comme dû à l'avenir aux porteurs des titres de l'emprunt, ou bien on prévoit une échelle progressive d'augmentation annuelle du pourcentage de l'intérêt qui est dû selon l'accord aux porteurs des titres.

De tels indices de progrès financier sont prévus par la loi grecque sur le Contrôle International de l'année 1898. Ce sont l'augmentation des plus-values des revenus affectés par excellence (recettes des monopoles, du timbre et du tabac) l'amélioration de la valeur de la drachme et l'amortissement du capital des six emprunts qui font l'objet de la loi sur le Contrôle International.

Plus compliqué est l'indice du progrès financier prévu par le plan Dawes et dont le mouvement devait servir de base pour l'augmentation des annuités des réparations allemandes après l'année 1929. L'application de cet indice était extrêmement difficile et ne se fit pas. Au contraire, une échelle progressive d'augmentation du pourcentage de l'intérêt original est prévue dans les récents règlements du service de la dette extérieure des États balkaniques, dont nous nous occuperons plus loin.

Nous n'approuvons pas, quant à nous, cette politique. En effet, si nous envisageons le cas d'indices de progrès économique, nous pouvons faire observer que, d'une part, il est difficile de trouver des indices marquant l'avance réelle et ferme de l'économie du pays débiteur ; d'autre part, si, contre toute attente, on parvient à les établir, de nombreuses difficultés surgiront en pratique dans les rapports entre les créanciers et le pays débiteur. De plus, si nous envisa-

geons le cas d'amélioration par la détermination d'un relèvement progressif du pourcentage du taux original, il peut arriver que le pays débiteur soit tenu au relèvement de l'intérêt à une période où sa situation financière aura empiré.

En général, d'après nous, pour permettre une amélioration plus stable de l'économie du pays débiteur, il est bon de déterminer dans l'accord qui est conclu avec les créanciers un pourcentage d'intérêt fixe, correspondant à sa capacité de paiement au moment du règlement définitif. On établira ainsi, de façon définitive et fixe, la charge résultant pour le pays débiteur de sa dette publique et l'on évitera d'empirer ses finances à l'avenir, lorsque cette charge dépassera sa capacité de paiement. Une telle politique compromet l'assainissement et l'amélioration ferme de l'économie du pays débiteur.

4.—*Le règlement par arbitrage.*— On peut dire que ce mode de règlement de la faillite, ou de tout autre différend financier auquel l'État est intéressé, est subsidiaire et doit être prévu pour le cas où un accord ne serait pas obtenu entre les deux parties intéressées. Nous pouvons ainsi mentionner l'article 32 de la loi hellénique sur le Contrôle International de l'année 1898. Il en fut de même lorsque, ne parvenant pas à se mettre d'accord sur les dettes de guerre de la Grèce envers la France, le gouvernement hellénique et le gouvernement français renvoyèrent le règlement de cette question à un arbitrage. De même le gouvernement yougoslave renvoya devant la Cour de La Haye son différend avec les porteurs français de ses emprunts d'avant-guerre, relativement à la monnaie dans laquelle devait être effectué le service des emprunts en question.

Certes, dans les cas susmentionnés, il s'agit surtout de l'interprétation des dispositions de la loi sur le Contrôle International en Grèce et des accords relatifs aux emprunts serbes d'avant guerre. Mais il faut ajouter ceci. Par le compromis du 19 avril 1928 qui renvoyait le différend entre le gouvernement yougoslave et les porteurs français devant la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye, il était spécifié que si l'arrêt de ce Tribunal était défavorable à la Yougoslavie et si les deux parties n'arrivaient pas à s'entendre sur la réduction des charges découlant des emprunts pour la Yougoslavie, on pourrait recourir à un arbitrage où l'on devrait prendre en considération la capacité de paiement du pays débiteur.

Au contraire, si l'arrêt était défavorable aux porteurs français, on pourrait augmenter, après accord, l'intérêt dû en francs français. Et si l'accord n'était pas possible, on pourrait recourir à un arbitrage.

La Grèce a également demandé à plusieurs reprises l'arbitrage pour le règlement du service de sa dette extérieure. Mais ses créanciers ne l'ont pas accepté. En ce qui nous concerne, comme nous l'avons dit ailleurs, il faut prendre en considération, dans le règlement, non seulement la capacité actuelle de paiement du pays débiteur, mais aussi sa capacité future. De sorte qu'à l'avenir, le fonctionnement régulier des services essentiels et le niveau de sa civilisation et de son économie ne soient pas entravés.

4.— *Le règlement par contrainte. Conclusions.*— Comme nous l'avons dit ailleurs, conformément à la convention de La Haye, c'est seulement si le pays en faillite fait preuve de mauvaise foi qu'un autre État peut exercer des mesures coercitives pour recouvrer la dette publique. Cette pression peut être exercée directement par la voie diplomatique, en particulier chaque fois que le pays débiteur se trouve dans la nécessité de demander l'assistance de l'État intéressé au règlement du pays débiteur en faillite, ou chaque fois que ce dernier cherche à développer ses relations économiques ou politiques avec l'État en question. Les États qui ont suspendu le paiement du service de leur dette extérieure, ont évidemment l'obligation de défendre leurs intérêts et leurs conceptions avec courage et habileté, et il n'est point sage qu'ils prennent position de débiteur de mauvaise foi. Le fait est qu'une telle tactique des pays débiteurs de mauvaise foi a contribué à les assujettir à un contrôle international dans des conditions très défavorables.

SECTION B

Le fondement juridique de la réduction des engagements.

1.— *Les conventions internationales.*— Il n'est pas de plus juste, ni de plus opportune politique, en matière d'emprunts, que celle qui consiste dans l'exécution des engagements assumés. Cette politique n'est pas dictée seulement par le caractère sacré des

conventions mais aussi par l'intérêt bien entendu des États. En effet, le respect des contrats et l'exécution des engagements constituent l'une des assises de l'édifice social, l'un des facteurs les plus puissants du progrès et le fondement du crédit des États. *Pacta sunt servanda.*

Mais cette loi est-elle si rigide qu'elle impose l'exécution d'engagements reconnus démesurés par suite de circonstances extraordinaires ? Si l'organisation juridique de la société internationale était entièrement achevée, si la notion de l'égalité et de la justice entre tous les États était aussi développée que l'organisation interne de chaque État en particulier, il est certain que des règles précises dont l'application obligatoire n'eût pas été difficile, auraient été posées, concernant l'attitude d'États réduits, par la force majeure ou même par simple erreur, à ne pas exécuter des engagements reconnus démesurés. Cependant, même dans l'état actuel de l'organisation internationale, on peut trouver dans les traités de paix des dispositions contractuelles destinées à régler et, même, à réduire, des engagements de cette nature.

On sait que la Commission des Réparations puisait dans les traités de paix une telle juridiction dans le règlement du fardeau des réparations allemandes. L'article 11 de l'annexe II du Traité de Versailles stipule que la Commission des Réparations, dans l'exercice de sa mission, « sera guidée par la justice, l'équité et la bonne foi ». D'un autre côté, il ressort des dispositions des traités de paix concernant les réparations que celles-ci sont réglées suivant la capacité financière de l'Allemagne et des Alliés. Le plan Dawes et le plan Young prévoient aussi l'institution de Commissions chargées d'examiner la capacité de paiement et de transfert pour la détermination des versements annuels des réparations. On peut aussi voir dans les traités de 1919 et dans les divers projets modifiant, sous la pression des événements et de l'opinion publique internationale, ou sous la réaction des États débiteurs, les dispositions financières des traités, que de nouvelles normes reposant sur la capacité financière des États sont instituées pour déterminer leurs obligations financières.

En vertu du principe de la capacité financière des États on procède à la modification d'obligations conventionnelles considérées comme démesurées.

En dehors des plans Dawes et Young et des autres projets qui concernent les réparations non-allemandes, les accords réglant les dettes de guerre de divers États envers la Grande Bretagne et les États-Unis prévoient également, à de certaines conditions, la clause de report des versements venus à échéance. Et même, à l'encontre des plans Dawes et Young qui permettent l'examen de la suspension des transferts ou des versements des obligations échues, suivant la véritable situation financière des États débiteurs, les accords relatifs aux dettes de guerre autorisent l'application de la clause de report sans aucun examen de la situation financière, pourvu que l'État débiteur en avertisse l'État créancier dans un délai déterminé, ordinairement de 90 jours.

La clause des transferts est également prévue pour les cas de force majeure, dans l'accord de Paris du 13 juin 1928 entre la Turquie et les porteurs de titres de la dette publique ottomane.

Nous nous bornons à ne mentionner que ces actes internationaux, intervenus avant la manifestation de la crise économique mondiale, qui eut une grande répercussion sur les rapports financiers des États et des particuliers. Ces actes internationaux prévoient la modification des engagements assumés, à de certaines conditions dont le caractère principal consisté dans l'impuissance financière de l'État débiteur.

2.—*L'opinion publique internationale et la convention de La Haye de 1907.*—La rupture des engagements d'un État débiteur ne saurait reposer sur l'appréciation unilatérale et arbitraire de son gouvernement.

La morale internationale ne saurait admettre qu'un gouvernement, abusant de sa souveraineté, portât préjudice à des intérêts privés. D'éminents spécialistes en Droit international, tels que Grotius, Vattel, Rivier, Lewandovski, reconnaissent aux États dont les citoyens auraient été lésés dans leurs intérêts par un autre État, le droit d'intervenir auprès de ce dernier pour l'obliger, au moins moralement, à réparer le préjudice causé à leurs nationaux. Il nous faudrait disposer de beaucoup de place pour rappeler les opinions et les points de vue concernant ce droit d'intervention. Notons seulement que la plupart des publicistes se prononcent contre l'intervention en affirmant que ce droit ne peut exister au profit d'un

État déterminé, parce qu'il serait contraire à l'indépendance d'un autre État.

En fait, l'intervention d'État à État pour la protection d'intérêts privés est une question discrétionnaire. Lord Palmerston(*) en Angleterre, de Matens en Russie(**), M. de Marcy en Amérique(***) et, surtout, l'ancien ministre des Affaires étrangères de France, M. Pichon, dans une déclaration à la Chambre des Députés(****), soutiennent et précisent ce point de vue.

La déclaration de M. Pichon comporte notamment le passage suivant :

*On ne peut risquer les forces ni engager la politique et les relations d'un pays dans toutes les spéculations heureuses ou malheureuses auxquelles les grands entrepreneurs, les fournisseurs et les banquiers pourraient se laisser imprudemment entraîner. Il y a des différences à faire entre les conflits qui naissent d'emprunts usuraires et ceux qui naissent d'emprunts réguliers; entre les États qui veulent sincèrement exécuter leurs obligations et ceux qui s'y refusent; entre les gouvernements qui commettent, de parti pris, des dénis de justice, et ceux qui sont respectueux du droit; entre ceux qui opposent la mauvaise foi à des réclamations justifiées et ceux qui pour des raisons indépendantes de leur volonté se trouveraient momentanément dans l'impossibilité d'accorder des satisfactions légitimes.

Le principe de l'intervention d'une Puissance pour la protection de ses ressortissants qui seraient créanciers d'une autre Puissance, a provoqué, comme on sait, de vifs débats en 1902, lorsque le ministre des Affaires étrangères d'Argentine, M. Louis Drago, eût protesté auprès du gouvernement des États-Unis contre les mesures que la Grande Bretagne et l'Allemagne avaient prises pour récupérer du Vénézuéla les créances dues par cet État. Ces mesures consistaient dans le bombardement des ports du Vénézuéla par les flottes allemande et britannique. M. Drago présentait sa théorie comme une conséquence nécessaire de la doctrine de Monroe(*****). Ces mesures de violence

(*) Dépêche de 1848 dans Strupp : l'intervention en matière financière, A.D.I. de La Haye; Recueil des cours 1925, III vol. 8 p. 76.

(**) Dans Strupp *id.* loc. cit.

(***) Strupp *op. cit.* p. 77.

(****) Journal officiel, 8 juin 1907, débats parlementaires. Chambre des Députés p. 1231.

(*****). Cette théorie de Drago n'a pas été admise par le Gouvernement de Washington.

portèrent leurs effets. L'année suivante, le III-e Congrès panaméricain, réuni à Rio de Janeiro, aborda la question de l'usage de violence en matière de remboursement de dettes publiques et recommanda aux États participants d'inviter le II-e Congrès de la Paix à examiner aussi cette question et, notamment, les moyens propres à empêcher des conflits ayant exclusivement des motifs d'intérêts pécuniaires.

Enfin le principe de non-recours à la violence pour le recouvrement des dettes publiques, prend corps au II-e Congrès de La Haye en 1907, dans la convention Drago-Porter, dont l'article premier stipule que «Les puissances contractantes ont convenu de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays comme dues à ses nationaux. Toutefois cette stipulation ne pourra être appliquée quand l'État débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'accrétion rend impossible l'établissement du compromis, ou après l'arbitrage manque de se conformer à la sentence rendue».

Il en ressort que l'État débiteur, suivant lesdites dispositions, n'est tenu à exécuter la convention d'emprunt que dans la mesure de sa capacité et que le droit d'intervention n'est légitime qu'en cas de mauvaise foi du débiteur.

Nous concluons donc, avec Moulin, que «si l'État emprunteur abuse de sa souveraineté en manquant sans nécessité aux engagements qu'il a contractés, il doit être juridiquement responsable vis-à-vis de ses créanciers extérieurs» (*).

3.—*La Doctrine.*—La doctrine est plutôt portée à admettre que les États sont en droit de suspendre le service de leur dette publique quand ils sont dans l'impossibilité de faire face aux dépenses essentielles de leur fonctionnement.

L'éminent juriste et délégué britannique à la Commission des réparations, sir John Fisher Williams, affirme(**) que l'État ne peut priver le peuple de tout son avoir et qu'il doit lui laisser les moyens de se maintenir à un niveau de vie déterminé. Si l'on demande au peuple davantage il en résultera un esprit de révolte ou de désespoir et, dans les deux cas, les conditions de la production s'en ressentiraient. Il ne faut admettre qu'avec réserve l'opinion suivant laquelle l'État serait une for-

ce théocratique, arbitraire et souveraine pouvant réclamer jusqu'au dernier sou du contribuable(*).

M. Gaston Jéze, le savant professeur à l'Université de Paris, disait textuellement, dans un cours professé à l'Institut Carnegie en 1927-28 :

L'État débiteur, même lorsqu'il est reconnu débiteur, doit conserver les moyens, malgré la condamnation, de faire fonctionner ses services publics essentiels. Le service de la dette ne passe qu'après les services essentiels. Voilà un point qui vient considérablement diminuer les droits des créanciers entre les États».

Et plus bas :

«...Lorsque la situation économique et financière d'un État ne lui permet pas de mettre à sa charge, de supporter des dettes trop considérables, le juge ne doit pas le condamner à les payer. C'est un principe général et aujourd'hui on commence à comprendre mieux ce qu'est la capacité de payer».

Le même professeur écrivait dans le «*Journal des Finances*» du 2 Août 1927 (**).

«C'est en effet une règle certaine du droit international financier qu'un État est autorisé et légitimé à suspendre le service de sa dette publique, dans la mesure où le service intégral compromettrait le bon fonctionnement de ses services publics essentiels. Il est évident en effet que pour payer intégralement ses créanciers un Gouvernement ne va pas arrêter le service de la défense nationale, de la police ou de la justice. Il est admis que les Tribunaux internationaux ont le droit, en prononçant la condamnation, de tenir compte de la capacité de paiement de l'État débiteur, c'est à dire de déduire les services publics essentiels et la mesure de leur bon fonctionnement pour l'État considéré».

(*) Le même auteur écrit : «Au fond, ce que nous trouvons dans ces cas de garantie générale, ce n'est rien de plus qu'une promesse de payer, ou peut-être, dans certaines circonstances, la promesse que le service de l'emprunt particulier en question aura la priorité sur les autres demandes semblables qui pourraient être adressées à l'État, c'est à dire sur d'autres emprunts extérieurs et intérieurs, mais non pas la priorité sur le paiement des dépenses ordinaires de l'État».—J. Fisher Williams ; le Droit international et les obligations financières. Cours professés à l'A. D. I. de La Haye 1923, p. 254.

Un autre auteur, Imbert, admet que «quant aux gages spéciaux ils signifient que, tandis que les créanciers généraux sont soumis à la bonne ou à la mauvaise fortune de l'ensemble du budget, les créanciers gagistes sont protégés contre ce dernier cas par l'attribution à leur profit, après sans doute les besoins généraux de l'État, mais avant tout paiement aux créanciers chirographaires, des revenus spécialement affectés». Imbert : Les emprunts d'État étrangers, Paris 1904, p. 57.

(**) Page 722. Concernant l'appréciation de la capacité de paiement par le juge, voir aussi Germain Watrin : Essai de construction d'un contentieux international des dettes publiques. Paris 1929 p. 215 et suiv.

(*) Moulin: la doctrine de Drago, Revue générale de droit international public 1907, p. 438.

(**) Académie de Droit International de La Haye. 1927 vol. I. p. 553

On trouve une opinion similaire du même professeur dans la Revue de Science et de Législation financières (*): «C'est une règle du Droit international positif, dit-il, qu'un État est autorisé à faire passer le paiement de ses dettes après le fonctionnement de ses services publics essentiels».

Il faut enfin spécialement relever l'opinion émise par l'éminent professeur à l'Université d'Athènes, M. Varvaressos, en qualité de ministre des Finances, dans son exposé sur le budget de 1932—33(**). «Je crois, dit-il, qu'au point de vue de morale internationale, on ne saurait imputer à l'État hellénique de chercher à réduire ses engagements. Il y est contraint pour échapper à une entière catastrophe économique et sociale». C'est pourquoi M. Varvaressos invoque le principe de l'auto-conservation de l'État(***) et celui de la morale internationale, pour y appuyer le droit pour la Grèce de réduire ses obligations à l'égard de ses créanciers.

4.—*Les tribunaux*.—Le principe de la capacité financière dans l'exécution des engagements d'État figure dans plusieurs jugements de tribunaux nationaux et internationaux. A cet égard un jugement de la Cour de Bruxelles est caractéristique. On y lit ce qui suit :

«Il va de soi que les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'administration publique de l'État ont néanmoins droit de priorité, puisque la première obligation d'un gouvernement est de pourvoir à la continuation de son existence»(****).

On pourrait aussi déduire d'intéressantes conclusions du

(*) Oct.-décembre 1929, p. 764.

(**) V. Rapport sur le budget 1932—1933, p. 6 Journal des débats de la Chambre du 20 mai 1932.

(***) Et ce principe de conservation des États est le premier parmi les droits fondamentaux des États (conservation, indépendance, égalité, respect, commerce international). En effet l'éminent professeur de l'Université de Paris M. Gidel, dans un cours professé à l'Académie du droit international de La Haye sur les droits et les devoirs des nations, développant les théories classiques en matière des droits fondamentaux des États dit que ce sont des droits qui appartiennent à tout État du fait de son existence même, qui sont inhérents à lui et qui présentent le triple caractère d'être absolus, inviolables, inaliénables; voir Gidel, les droits et les devoirs des nations R. C., D. F. de La Haye 1925 V. p. 542.

(****) Cour de Bruxelles, 4 août 1897, affaire du Pérou. Cité par Henri Marc Imbert: Les emprunts d'États étrangers, recours individuels et actions collectives des créanciers, Paris 1905, p. 57-58, et par Sack; La succession aux dettes publiques d'États R.C.D.I. La Haye, 1928, I;II p.230.

fameux différend surgi entre la Roumanie et la Hongrie au sujet de l'indemnisation des optants hongrois dont les biens ont été expropriés par le gouvernement roumain. Suivant le traité de Trianon, le gouvernement n'était pas autorisé à exproprier les biens des propriétaires hongrois, fût-ce à des fins sociales et pour appliquer la réforme agraire. Le gouvernement hongrois soutenait donc la thèse de l'inexpropriabilité des dites propriétés. Pour combattre cette thèse de l'indemnisation intégrale et notamment la compétence des tribunaux mixtes prévus par le traité de Trianon, le gouvernement roumain a soutenu, entre autres, que l'indemnisation intégrale des optants hongrois dépasserait sa capacité financière. Voici ce qu'en dit M. De Lapradelle, professeur de Droit Public International à la Faculté de Droit de Paris. (*)

Au cours des très grands débats qui se déroulèrent devant le tribunal arbitral mixte, la question fut posée de savoir s'il n'y avait pas ici en jeu des intérêts politiques de conservation d'un État. Fallait-il dans la considération qu'une solution favorable à telle Partie pourrait mettre en péril la stabilité financière de l'autre État, voire au profit de cet État, soit décliner la compétence du tribunal, soit modifier le fond du procès?

Le Tribunal répond implicitement qu'il n'y a rien là qui puisse faire échec à sa compétence, mais il ne dit pas qu'au point de vue du fond il n'y aura pas à tenir compte des conditions financières de l'État, qui pourrait être éventuellement considéré comme débiteur et se trouver alors, du fait des indemnités à payer, grevé de charges, qui influeraient manifestement sur ses dispositions budgétaires. Grave problème à la vérité, qui relève peut-être moins du droit que de la morale internationale».

On voit d'après ce qui précède que si ce n'est à titre de règle de droit, c'est plutôt à titre de règle de morale internationale que le principe de la capacité financière devrait être examiné dans la détermination des obligations assumées par les États débiteurs. Et c'est dans cet esprit que le Tribunal mixte hongro-roumain, n'a pas refusé de tenir compte de la capacité financière de la Roumanie, tout en admettant cependant que sa compétence ne pouvait être aucunement influencée par le fait que la fixation de trop grosses indemnités pourrait mettre en péril l'équilibre économique roumain.

La réduction de la capacité de paiement d'un État par suite de force majeure et l'influence qu'elle pourrait exercer, en tant

(*) Cours de doctorat professé à l'Université de Paris pendant l'année 1927-28, p. 233.

que règle stricte de droit, sur la réduction des paiements de cet État, fait l'objet d'un arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye concernant les dettes serbes. Nous en reproduisons le passage y relatif :

« On ne saurait prétendre que la guerre, elle-même, quelque graves qu'aient été ses conséquences économiques, ait juridiquement affecté les obligations nées des contrats conclus entre le Gouvernement Serbe et les porteurs français. Les bouleversements économiques provoqués par la guerre n'ont pas libéré l'État débiteur, bien qu'ils puissent comporter des considérations d'équité qui, sans doute, seront examinées comme il convient lors des négociations et—le cas échéant—de la sentence arbitrale prévue à l'art. II du compromis. (r)

On voit par le texte qui précède que la Cour de La Haye ne s'appuie pas sur le principe de la réduction de la capacité de paiement, comme sur une règle de droit, pour en conclure à la réduction des obligations du débiteur. Elle admet néanmoins que la capacité du débiteur peut comporter des considérations d'équité. C'est ce qui arriva, en effet, car les porteurs français ont considérablement réduit, au cours de négociations directes avec le gouvernement yougoslave, le service de la dette serbe d'avant-guerre.

C'est sur la base du même principe d'incapacité financière du débiteur qu'on réduisit à plusieurs reprises, depuis la guerre, le service des dettes publiques bulgare, turque et roumaine, dans la mesure exposée plus bas.

5.—*Conclusions. La mesure d'incapacité financière.*—Il résulte de cet exposé d'opinions et de jurisprudence que l'affaiblissement de la capacité financière d'un pays débiteur, par suite de force majeure, ne pourrait légitimer, à l'égal d'une règle de droit, l'inexécution partielle de ses engagements. Néanmoins, en tant que règle de morale internationale, le principe de l'incapacité financière engendre des considérations d'équité pouvant aboutir à la réduction contractuelle des engagements du débiteur. Ainsi qu'il est dit dans le rapport de la Conférence de Stresa « si un débiteur s'estime dans l'impossibilité de remplir intégralement ses obligations, il est de son devoir d'entrer, directement et en temps utile, en rap-

(*) Voir Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Recueil des arrêts, Série A No 20)21 Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France p. 39.

port avec ses créanciers, ainsi que d'accepter, si ces derniers le jugent nécessaire, tout examen utile sur sa situation par des personnalités qualifiées, agréées par les deux Parties» (*). Se basant donc sur le principe de l'auto-conservation, comme sur une règle de droit, les États sont fondés à invoquer leur incapacité financière afin de suspendre le service de leur dette publique, en vue d'assurer le fonctionnement essentiel de leur administration. Quant aux recettes budgétaires affectées à la garantie de ce service, elles constituent une promesse de priorité non pas absolue mais relative, les dépenses nécessaires aux fonctions essentielles de l'État primant toutes les autres.

Mais il convient de se demander quelle est la mesure de cette incapacité financière. Nous estimons qu'on en trouve la détermination dans la politique de la Commission Américaine de consolidation de la dette, telle qu'elle figure dans le rapport annuel de la Trésorerie du ministère des Finances pendant l'année 1924-25.

« Tout en maintenant le principe de l'intégrité des obligations internationales, la Commission admet comme un axiome qu'un gouvernement créancier ne saurait exiger de l'État débiteur des sommes supérieures à la capacité de paiement de ce dernier. L'ajustement opéré dans chaque cas particulier doit être mesuré sur la possibilité pour le gouvernement respectif de réserver et de transférer aux États-Unis les paiements exigés. On ne saurait, en vertu du principe de l'intégrité, épuiser totalement le débiteur, jusqu'à la limite extrême de sa présente et future capacité de paiement. Il faut lui permettre de conserver et d'améliorer sa situation économique, d'assurer son équilibre budgétaire de placer ses finances, ainsi que son économie monétaire sur des bases saines et de maintenir et, si possible, d'améliorer le standard d'existence de ses ressortissants. Un règlement oppressif ayant pour effet de retarder le redressement économique et le développement du débiteur étranger, n'est pas dans l'intérêt bien entendu des États-Unis, ni dans celui de l'Europe (*).

Cette détermination de la capacité de paiement est dou-

(*) V. cette partie du rapport reproduite dans the Economist du 12 novembre 1932, annexe p. 5; voir aussi dans l'Europe Nouvelle du 26 février 1929.

blement remarquable. D'abord parce qu'elle représente l'opinion d'une Grande Puissance créancière et, ensuite, parce qu'il en ressort clairement que dans la fixation de la capacité de paiement de l'État débiteur on doit s'abstenir d'imposer des charges pouvant retarder son développement économique et abaisser son niveau de civilisation.

C'est pourquoi nous estimons que dans les règlements des dettes publiques il serait opportun de fixer les charges correspondantes d'une manière définitive sans en prévoir l'augmentation ultérieure suivant l'amélioration de la situation économique du débiteur. Aussi croyons-nous que Tricoupis eut tort de déclarer, au moment où le service de la dette publique hellénique avait été suspendu, en 1898, que les sacrifices des porteurs seraient atténués au fur et à mesure de l'amélioration de la situation financière de la Grèce.

La réduction des charges déterminées par le degré de la capacité financière de l'État débiteur doit être définitive. Toute augmentation ultérieure sur la base d'une amélioration éventuelle de la situation financière, devrait être écartée parce qu'elle affaiblit la capacité de paiement et engendre de nouveaux dangers d'aggravation. Nous ne pouvons donc admettre l'opinion de M. Wuatrin, suivant laquelle « l'État est perpétuel, sa richesse est par là illimitée et une réduction définitive dépasse la nécessité du fonctionnement des services publics » (*).

Ayant ainsi exposé les considérations d'ordre juridique qui peuvent légitimer la suspension des services de dettes publiques démesurées, nous aborderons l'examen des dettes publiques des États balkaniques, ainsi que l'attitude de ces États envers leurs engagements extérieurs, à la suite de l'aggravation survenue dans leur situation économique et de leur incapacité subséquente de faire face à leurs obligations.

(*) Op. cit. p. 210.

(*) V. le rapport de la Conférence de Stresa pour la reconstruction économique de l'Europe centrale et orientale. Publication de la S. d. N. page 15.

CHAPITRE II

L'ENDETTEMENT DE L'ALBANIE

SECTION A

L'économie privée

1. — *Les conditions défavorables pour l'investissement de capitaux en Albanie.*—Il est naturel que, de tous les pays balkaniques, l'Albanie présente le développement économique le moins important. Cela est dû à plusieurs raisons. Il ne faut pas oublier que l'Albanie compte peu d'années de vie indépendante. Sa vie politique agitée jusqu'en 1925 fut également un obstacle sérieux dans son développement économique.

Le mouvement économique du pays ne présente aucune tendance appréciable de développement depuis le dernier quart de siècle écoulé. L'étude approfondie éditée en 1929 par la Chambre de Commerce de Bari sous le titre : « L'Albania economica » calcule qu'en 1883-84 le commerce extérieur de l'Albanie s'élevait à 12 millions de frs or et en 1888 à 45 millions

(*) La Bibliographie y relative n'est pas riche. On peut néanmoins consulter les publications suivantes :

La Bibliographie Balkanique par M. L. Savadjian.

La Revue des Balkans de Paris.

La revue « Les Balkans » d'Athènes et notamment son numéro de juillet 1934, rédigé par M. X. Lefcoparidis et consacré entièrement à l'Albanie.

On peut également consulter les publications de la S. d. N. sur les Finances Publiques des divers États, les balances de comptes et le commerce international etc. ainsi que les ouvrages suivants :

Evelpidi C.—Les États Balkaniques, Paris 1930.

Ancel J.—Les Balkans face à l'Italie, Paris 1928.

Mousset A.—Le monde balkanique, Paris 1917.

Calées A.—La situation économique et financière de l'Albanie, Genève, 1922.

V. aussi le dossier de l'« Europe nouvelle » No 11, Albanie : Série d'articles parus dans la revue l'« Europe nouvelle » Paris et Hermann Gross : Wirtschaftsstruktur Albanien, Iena 1933.

de frs or, y compris la région de Jannina. En 1902 le commerce extérieur de l'Albanie est calculé à 20 millions de frs or, dont les 14 millions constituent l'importation. Si nous prenons en considération que la production en général du pays est fort mince et le commerce intérieur insignifiant les chiffres susmentionnés du commerce extérieur de l'Albanie montrent combien est réduit le développement du mouvement commercial de ce pays. D'autre part, le tracé des frontières du nouvel État, en laissant en dehors les régions de Prisen, Ipek et de Touzi dont le commerce se fait par Schkodra, a retranché des facteurs importants de la vie économique du pays et, en général, rendu difficile son développement. Si donc les facteurs politiques en question s'ajoutent aux facteurs économiques défavorables, on conçoit facilement qu'il fût impossible au capital étranger de chercher dans une large mesure à se faire investir dans l'économie privée de l'Albanie.

2.—*Les principaux investissements de capital étranger en Albanie.*—On sait que le capital étranger a entrepris des recherches pour découvrir des puits de pétrole en vue de leur exploitation.

Ainsi, dans la région de Kortsia, un groupe du Crédit Français de Pétrole a entrepris des recherches; dans la région de Divoli et d'Ardenitsa travaille la Compagnie Italienne «Ferrovie dello Stato». D'autre part, la Compagnie Anglaise «Arcey Exploration Compagny Ltd.», filiale de l'Aglo Persian Oil Compagny, a entrepris dans certaines régions albanaises d'Ardenitsa, Fieri et Patos, des recherches, jusqu'en 1931, en vue de leur exploitation industrielle. En vertu de la convention relative entre la Compagnie anglaise en question et l'État albanais cette Compagnie assume l'obligation de fonder, pour l'exploitation des puits pétrolifères, une nouvelle compagnie au capital de 500.000 Lstg. auquel participeraient des Albanais jusqu'à 40 0/0 de la somme totale. Les recherches de cette compagnie n'ont pas été fructueuses.

Comme dans tous les États balkaniques le capital étranger a demandé son investissement en Albanie, pour plus de sûreté, sous forme d'emprunts et de crédits envers l'État. De plus il s'est assuré des compensations politiques.

Il est indispensable de mentionner la participation de l'épargne étrangère dans le capital de la Banque Nationale d'Albanie, fondée le 2 septembre 1925. Le capital de cette Banque

est de 12.500.000 frs or, dont 2,6 millions versés. Les capitalistes italiens ont acheté les 78 0/0 des obligations émises, et le solde a été couvert par des capitalistes belges et yougoslaves. Il est à noter que la Banque Nationale d'Albanie n'est de fait qu'une dépendance de la Banca Commerciale Italiana et du crédito Italiano.

SECTION B

La Dette Publique

1.—*L'évolution de la Dette publique.*—Le développement de la Dette publique d'Albanie est dû tant aux besoins du trésor pour la couverture du déficit du budget qu'à la nécessité d'exécuter des travaux publics.

Également importants sont les crédits envers l'Albanie contre fourniture de matériel de guerre. L'Albanie a contracté aussi deux emprunts forcés à court terme, l'un de 1 million et demi de frs or, émis en 1920, l'autre de 710.000 émis en 1922, tous les deux déjà acquittés.

La Dette publique d'Albanie comprend les montants ci-après :

1) L'emprunt de 10 millions de frs fourni en 1914 par les Grandes Puissances au prince de Wied, dont la somme de millions a été versée, c. à d. la tranche revenant à l'Italie.

2) L'emprunt de 50 millions de frs or à 7.5 0/0 émis en 1925 en Italie par la Société pour le développement économique de l'Albanie—Società di Sviluppo Economico dell' Albania en abrégé Svea—garanti par les recettes des douanes albanaises.

3) La dette flottante de divers crédits de l'État, à la suite des déficits des budgets, dont l'estimation n'est pas connue.

Aux montants susmentionnés nous devons ajouter : a) les crédits de l'Italie envers l'Albanie contre la fourniture de matériel de guerre et b) ses obligations découlant de sa participation à la Dette Publique Ottomane, traitée ailleurs.

De même il est à noter que, pour la couverture des déficits des budgets antérieurs et l'exécution de travaux, l'Italie en vertu de l'accord du 24 juin 1931, a assumé l'obligation sous certaines conditions de prêter sans intérêt à l'Albanie un total de 200 millions de frs or.

Comme on voit l'Italie est la plus grande créancière de l'Albanie. Cette pénétration italienne en l'Albanie est un sujet d'inquiétudes pour les relations italo-albanaises. Ainsi, à la fin de l'année passée, ont circulé des informations, aussitôt démenties, à propos d'une rupture sur le terrain financier entre l'Italie et l'Albanie. D'après ces bruits, l'Italie aurait dénoncé l'accord précité du 24 juin 1931. Mais, comme il a été surtout soutenu dans un article publié dans « l'Europe Nouvelle » du 6 janvier 1934, les capitaux italiens investis en Albanie l'ont été non seulement au bénéfice indirect de l'Italie, mais dans son intérêt le plus immédiat, au point que la suppression des subsides annuels prévus par l'accord de 1931 serait sans doute plus sensible par ses conséquences à l'Italie qu'à l'Albanie. En y renonçant le Gouvernement italien abandonnerait par cela même certains avantages auxquels, jusqu'à présent, il a paru singulièrement tenir^(*).

2.—*Moratorium de 1929*.—D'après ce qui précède, il ressort que seul l'emprunt de 50 millions de frs-or constitue surtout une obligation immédiate. Pour cet emprunt, en vertu de l'accord du 20 juillet 1925, l'Albanie était obligée de verser des amortissements mensuels à partir du 15 juin 1926. En vertu de l'accord du 27 juin 1926, le capital réel de l'emprunt a été fixé à 70.5 frs-or au lieu du capital initial de 50 millions frs-or, la différence constituant les frais d'émission de cet emprunt ainsi que d'autres dépenses. Les annuités ont été fixées à 6.474.000, payables en versements mensuels de 5.636.050 frs-or. Par l'accord du 20 février 1928, un moratorium a été reconnu à l'Albanie jusqu'à l'année 1932.

Suivant l'accord mentionné, l'Albanie ne verse aucune annuité pendant les années 1928—1929. En 1930 elle verse 1 million de frs-or et en 1932, 2 millions de frs-or. En 1932, le moratorium a expiré. Les montants des annuités suspendues de 1928 à 1931 sont payables en deux séries de 46 versements mensuels.

Ainsi, à partir de 1932, le service de la dette publique, y compris les annuités suspendues, atteint la somme de: 5.636.850 et 666.666 frs-or; soit: 6.303.516-frs or. Si l'on prend en considéra-

(*) Voir l'article de M. Jacques Gascuel dans « Europe Nouvelle » du 6 janvier 1934.

tion que le niveau du budget jusqu'à 1931 oscillait autour de 30 millions de frs-or, on peut dire que les annuités de cet emprunt sont énormes pour le budget albanais. Le capital de la dette publique au 31 décembre 1931, suivant les renseignements fournis par la publication « The Stock Exchange Official Intelligence for 1933 » est calculé à 2.733.039 Lstg. Les annuités s'élèvent à 225.474 Lstg et la charge par tête à Lstg 2.73. Notons enfin que le service de l'emprunt de 50 millions a été interrompu et que le budget 1934—35 n'inscrit qu'à titre symbolique une somme de 250.000 frs-or.

SECTION C

L'appréciation de la capacité de paiement de l'Albanie

1.—*La capacité du budget*.—Ce qui est caractéristique dans le vie financière de l'Albanie c'est le développement progressif du niveau de son budget. Cependant, un niveau élevé de budget influence défavorablement l'économie du pays, car l'État absorbe outre mesure le revenu national du pays. Il empêche ainsi la formation de l'épargne et pousse d'autre part à l'augmentation de l'impôt qui, incorporé dans les prix, contribue à la hausse du prix de production. Ceci nuit diversement à l'économie nationale et particulièrement à sa concurrence avec l'étranger.

En résumé l'évolution des recettes et des dépenses de l'Albanie de 1922 à 1929, apparaît comme suit :

	En francs or.				
	1922	1923	1924	1925	1926
Dépenses	25.917.364	21.664.178	24.109.257	15.764.522	23.103.607
Recettes	15.164.000	20.644.078	17.394.500	15.661.150	23.009.360
Déficit	10.753.364	1.020.100	6.714.757	103.372	94.247
	1927	1928	1929		
Dépenses	30.858.169	28.045.000	31.668.200		
Recettes	30.836.806	26.384.522	31.668.200		
Déficit	21.363	1.660.478			

Il ressort des statistiques ci-dessus que les recettes augmentent rapidement. L'augmentation des recettes n'est pas due au

développement de l'économie nationale, mais à l'organisation fiscale du pays et aussi à l'augmentation importante de l'aggravation fiscale par rapport au revenu national.

D'une façon plus concrète les recettes s'analysent approximativement ainsi en milliers de frs-or :

	1929-30	1928-29	1927-28	1926-27
Recettes de domaines de l'Etat	1.704	1.675	1.809	1.051
Impôts directs	10.181	9.190	10.304	7.773
Impôts de consommation	11.030	9.718	9.155	9.026
(Dont douanes)	7.730	6.633	7.147	8.032
Monopoles	5.260	4.800	4.086	3.710
Services publics	988	520	955	537
Recettes diverses	2.505	2.283	4.511	1.278
	<u>31.668</u>	<u>28.186</u>	<u>30.880</u>	<u>23.375</u>

Les impôts directs sont surtout la dîme et l'impôt sur le menu bétail.

La charge fiscale de l'Albanie est lourde. Il n'existe pas de statistiques précises quant au revenu national du pays.

M. Evelpidi dans son ouvrage connu « Les États Balkaniques » (*) a calculé le revenu national de l'Albanie pour 1927 à 33.474.000 dollars. Si l'on prend en considération que dans le calcul du revenu national M. Evelpidi ne comprend pas les remises des émigrés et que le revenu des banques n'est pas également indiqué, on peut dire que dans l'année précitée le revenu national de l'Albanie atteint les 35.000.000 dollars.

*) Cf. p. 341. Le revenu national de l'Albanie, selon M. Evelpidi est analysé comme suit en milliers de dollars :

Production - agriculture	9.540
Elevage	9.087
Forêts	1.312
Mines et salines	540
Pêche et chasse	450
Transformation industr. domest.	3.615
Métiers	5.525
Grande industrie	
Circulation	
Chemin de fer) 400
Navigation	
Autres communications	
P. T. T.	125
Commerce	2.280
Total	<u>33.474</u>

Si l'on considère que le pays ne s'est pas développé au point de vue économique, la charge fiscale par tête s'élevant à frs or 37.1 pour 1929 est sans doute sensible. L'impôt absorbe 11 0/0 environ du revenu national.

Il n'est pas probable qu'à l'avenir la charge fiscale soit allégée. Plutôt, si le pays se trouve dans la nécessité de remplir ses obligations découlant des emprunts, il est probable que la charge fiscale sera augmentée et alors il se peut que les conséquences pour l'économie nationale soient dangereuses.

Le budget des dépenses est analysé comme suit en milliers de francs or :

Ministères	1929-30	1928-29	1927-28	1926-27
Finances	4.689	4.719	9.390	3.730
Justice	1.337	1.227	975	882
Intérieur	2.993	2.154	2.000	2.283
Affaires étrangères	3.444	3.241	2.811	2.445
Travaux publics	892	959	840	912
Economie nationale	2.308	2.044	2.537	2.309
	1.094	652	411	356
Défense nationale	<u>14.912</u>	<u>13.190</u>	<u>10.234</u>	<u>10.234</u>
Total	31.669	28.186	30.858	23.151

On peut remarquer que les dépenses pour la Défense nationale sont fort importantes. Ainsi dans le budget 1929-30, sur un total de dépenses de 31.6 millions frs or, les dépenses de nature militaire s'élèvent à 14.9 millions frs or (pour l'armée et la gendarmerie), de sorte que les dépenses militaires du pays absorbent les 47.1 0/0 du budget des dépenses et cette proportion est constante pour toutes les années à peu près. Seuls les appointements des officiers et des militaires atteignent en 1928-29, 8.5 millions de frs or et ceux de la gendarmerie 2.05 mil. frs or.

Cette grande proportion de dépenses militaires entrave dangereusement le développement de l'économie nationale de l'Albanie, qui est ainsi soumise à d'importantes dépenses de consommation, tandis que si ces dépenses étaient utilisées pour l'exécution de travaux publics, l'économie nationale du pays en serait fort développée.

Pendant les années suivantes le niveau du budget est également élevé. Le budget de 1930-31 se résume comme suit :

Recettes :

	Fr. or	
1) Domaines de l'État	1.200.000	
2) Impôt des propriétés bâties et non bâties, forêts et carrières	1.100.000	
3) Dîme	4.200.000	
4) Impôt sur le bétail	2.000.000	
5) Impôt sur le gros bétail	350.000	
6) Impôt sur le revenu	150.000	
7) Impôt sur la construction de routes	600.000	
8) Droit de patente	650.000	
9) Droits de douanes	8.837.700	
10) Impôt sur la consommation du café	1.445.000	
11) Impôt sur le tabac	2.000.000	
12) Impôt sur la consommation de l'alcool	159.000	
13) Impôt sur les peaux	5.000	
14) Taxes diverses	1.022.300	
15) Licences	192.000	
16) Monopole de sel	1.750.000	
17) Monopole de pétrole	1.800.000	
18) Monopole d'allumettes et de papier à cigarettes	1.650.000	
19) Monopole de matières inflammables	60.000	
20) P. T. T.	1.026.000	
21) Divers	573.000	
22) Recettes extraordinaires	216.000	
Total	Fr. or	31.385.000

Dépenses :

a) Liste civile	Fr. or	760.000
b) Reine-mère	127.000	
c) Maison civile du roi	48.400	
d) Inspecteurs royaux	56.440	
e) Service d'aides de camp.	41.692	
f) Maison militaire du roi	10.840	
Total	Fr. or	1.014.372
2) Chambre	592.000	
3) Conseil d'État	114.160	
4) Président du gouvernement	146.280	
5) Cour des comptes	83.500	
6) Pensions	337.300	
7) Ministère des Finances		
a) Appointements des fonctionnaires	1.510.632	
b) Dépenses diverses	351.900	
c) Dette publique	1.166.667	
d) Réserves	58.400	
Total	Fr. or	3.088.599
8) Ministère de la Justice	1.268.700	
9) " de l'Intérieur	2.007.600	
10) " des Affaires étrangères	800.000	
11) " des Travaux publics	2.498.200	

12)	de l'Économie nationale	1.147.400
13)	de l'Instruction publique	5.539.900
14)	de la Défense nationale	14.722.279
Total		Fr. or 31.385.000

Le même niveau est atteint également par le budget de 1932-33.

Le budget de 1930-31, comme d'ailleurs tous les budgets, quoiqu'il apparaisse équilibré, est loin de réaliser un équilibre véritable.

En 1934-35 le budget est réduit considérablement. Ainsi le total des recettes est prévu à 18.506.500 frs or et le total des dépenses à 19.369.775 frs or. Cette réduction importante du nouveau budget est due tant au contre-coup de la crise financière qu'à la suspension de la part de l'Italie à l'Albanie de l'emprunt de 10 millions de frs or mentionné ci-haut. A cause de ce fait, plusieurs dépenses du budget ont été réprimées.

Les déficits des budgets albanais sont continus. Les emprunts contractés et les crédits accordés sont utilisés pour leur couverture.

L'expert hollandais Hürger, qui fut invité en 1924 à étudier les finances albanaises et à procéder à leur meilleure organisation, indique dans son rapport y relatif que seul un budget flottant entre 15 et 20 millions de fr or pourrait correspondre à la capacité réelle de l'Albanie. Il faut toutefois noter qu'en 1924 le niveau du budget de dépenses s'élevait à 18.3 millions de frs or. En conséquence la réduction d'une manière stable des dépenses jusqu'à ce niveau devient une nécessité impérieuse. A l'avenir, surtout, les budgets seront chargés considérablement du service de la Dette publique, calculé, suivant les accords y relatifs à partir de 1932, à 6.303.515 frs or et susceptible d'augmentation. On doit donc attribuer l'importance nécessaire aux conséquences défavorables qu'entraîne pour l'économie du pays cet endettement énorme. A cet effet non seulement un règlement opportun de la Dette publique de l'Albanie est indiqué mais aussi l'exécution de travaux propres à aider au développement de l'Économie albanaise, tels que travaux de communication pour l'exploitation du bois des régions du nord, culture intensive des grandes plaines incultes de

(*) En 1933-34 le budget des recettes s'élève à 21.437.000 frs or et celui des dépenses à 27.527.000 frs or; ce total a été réduit à 23,8 millions frs or en vertu de la loi d'août 1934.

l'Albanie. De même l'exécution de travaux d'assèchement et contre l'inondation y est tout indiquée. Grâce à l'augmentation de la production du pays, la capacité des transferts de l'Albanie et en général la capacité de paiement des ses obligations extérieures sera renforcée.

SECTION D

La capacité des Transferts

1.—*Les difficultés du mouvement des capitaux.* — Dans tous les pays un niveau élevé de budget, comprenant des dépenses excessives pour l'entretien des services publics exerce une influence désastreuse sur le développement des capacités productives du pays. A plus forte raison les frais généraux élevés de conservation de l'État influencent-ils défavorablement le développement économique des États pauvres qui ont un plus grand besoin d'aide étrangère.

Les États pauvres, pour leur développement économique, ont assurément besoin de l'aide du capital étranger. Dans les États avancés économiquement le capital était surtout attiré, avant la guerre, par le jeu de la politique du taux d'escompte. Grâce aux variations du taux d'escompte, la Banque d'Angleterre favorisait ou limitait la masse des capitaux que les banques pouvaient mettre à la disposition des entreprises. C'est également par le changement du taux d'escompte, selon les enseignements de la théorie classique de Ricardo, que la Banque d'Angleterre exerçait une influence sur le mouvement international des capitaux de pays en pays et sur la balance de comptes de divers pays. Ainsi le moyen classique, utilisé largement avant la guerre pour attirer des capitaux dans un pays, consistait dans la hausse du taux d'escompte de la Banque d'Émission. Mais cette politique, comme l'expérience le démontre, n'est pas suffisamment efficace dans tous pays et à toute époque. Afin que la politique du taux d'escompte soit plus ou moins efficace il est indispensable que des facteurs réels et psychologiques y concourent : stabilité monétaire, état politique normal, tendance d'améliorer l'économie et les finances du pays, bonne organisation bancaire et économie normale du pays, bonne administration, équitable et rapide fonctionnement de la justice, crédit public stable, exécution des obligations

contractuelles du pays envers l'étranger, organisation fiscale, parfaite, distribution équitable des charges fiscales, relations politiques normales avec les pays créditeurs, relations économiques avantageuses de sorte que la dépendance nuisible du pays de l'étranger soit affaiblie et que la confiance de l'étranger envers le pays soit en général renforcée. De tels facteurs psychologiques et réels, ne se rencontrent dans aucun pays balkanique, à plus forte raison en Albanie, qui compte seulement quelques années de vie indépendante nationale. Dans de telles conditions, le capital étranger n'est transféré vers les pays balkaniques et surtout vers l'Albanie, qu'après s'être assuré certains privilèges et de gros bénéfices découlant de contrats.

Nous donnons ailleurs quelques éléments de l'endettement de l'Albanie envers l'étranger. Par ces emprunts, l'Albanie a pu couvrir les déficits de son budget et sa balance de comptes. Voyons maintenant quels sont les autres éléments de sa balance de comptes, afin de pouvoir estimer sa capacité de transferts.

2.—*La balance commerciale.* — Depuis 1925, c'est-à-dire depuis que règne en Albanie, un régime politique stable, le commerce extérieur se présente comme suit en millions de frs or :

Année	Importation	Exportation	Déficit	o/o.
1925	21.799	17.119	4.680	21.6
1926	24.375	11.749	12.626	51.6
1927	24.794	11.144	13.650	55
1928	32.078	14.856	17.223	23.7
1929	38.638	14.983	23.665	61.2

Il convient de noter l'augmentation continuelle de l'importation contrairement à la presque stabilité de l'exportation. Ce fait démontre combien est insuffisante l'économie de l'Albanie. Il faut cependant noter que dans l'importation est compris le matériel de guerre, fourni à crédit par l'Italie, ainsi que le matériel de la «S.V.E.A.» pour l'exécution des travaux publics. Un montant important de l'importation comprend la valeur du blé, dont la quantité importée chaque année augmente. La baisse des prix des produits agricoles a influencé la valeur des produits agricoles exportés,

3.—*La Balance des comptes.* — Il ressort de ce qui précède que la passivité de la balance commerciale de l'Albanie est

forte et pèse très défavorablement sur sa balance des comptes de paiements envers l'étranger, étant donné que l'Albanie n'a pas d'autres éléments actifs importants, tels que remises des émigrants, bénéfices de marine marchande, intérêts de capitaux investis à l'étranger etc., qui lui serviraient pour régler ses dettes à l'égard de l'étranger.

Les remises des émigrés qui constituent le plus important élément actif de la balance de comptes, annuellement, se calculent à 7 millions de frs or. L'Albanie ne dispose pas de marine marchande, ni d'autres revenus importants de l'étranger. Par contre, les passif de la balance de comptes à l'avenir pèsera, ainsi qu'il est mentionné ailleurs, sur la dette publique. Selon les données de la publication de la S.d.N. sur la balance des comptes des années 1931-32, celle de l'Albanie se présente comme suit, en millions de francs or : (V. le tableau ci-contre).

Le tableau en question offre une idée de la passivité de la balance de comptes de l'Albanie.

Il faut notamment signaler les chiffres concernant le mouvement des fonds et les participations étrangères à l'économie albanaise. Les données ci-dessous de la balance des comptes nous donnent également une idée de la capacité des transferts qui est diminuée depuis la cessation de l'appui étranger.

Conclusion. — La balance des comptes de l'Albanie que nous donnons ci-après montre combien à l'avenir l'augmentation de la dette publique contribuera à l'aggravation de la passivité de la balance des comptes de l'Albanie. L'Albanie réussit, les emprunts mis à part, à couvrir le déficit de sa balance des comptes avec l'étranger par la réduction continue de l'encaisse de la Banque d'Albanie.

Ainsi, comme la politique du taux d'escompte ne peut avoir de résultats efficaces pour attirer les capitaux étrangers et pour équilibrer la balances des comptes, l'Albanie procède à cet équilibre grâce aux emprunts et crédits fournis, tel l'emprunt de la Svea. Cependant, comme il ressort de l'examen de la capacité budgétaire de l'Albanie ainsi que de sa capacité des transferts, le service de la dette publique pèsera dangereusement sur l'équilibre économique du pays ainsi que sur l'équilibre de son budget. Il est nécessaire donc que les charges du pays provenant des emprunts soient en conséquence réduits ;

	Mouvement des entrées ou du crédit (exportations)					Mouvement des sorties et du débit (importations)				
	En millions de francs or									
	1928	1929	1930	1931	1932	1928	1929	1930	1931	1932
<i>I. Marchandises</i>	14.9	13.7	12.4	7.5	4.5	32.1	38.6	33.3	29.5	22.8
1) Marchandises d'après les statistiques	2.2	2.2	1.8	1.1	0.7	—	—	—	—	—
2) Rectifications pour a) erreurs d'évaluation b) marchandises non enregistrées	—	—	—	—	—	2.6	3.1	1.7	1.5	1.1
<i>II. Intérêts et dividendes</i>	—	—	—	—	—	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
3) Intérêts et dividendes afférents aux capitaux étrangers placés dans des entreprises albanaises	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>III. Autres services</i>	—	—	—	—	—	0.5	0.5	0.1	1.0	0.2
4) Fonds des émigrants	10.0	10.0	7.0	7.0	6.0	—	—	—	—	—
5) Sommes envoyées par des émigrants	—	—	—	—	—	0.3	0.3	0.8	0.8	1.0
6) Dépenses de touristes	4.0	5.0	5.0	5.0	5.0	0.6	0.7	0.9	0.9	0.8
7) Services diplomatiques à l'étranger	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8) Revenus de biens immeubles loués à long terme à des étrangers	0.1	0.7	0.1	—	—	—	—	—	—	—
Total	31.2	32.6	26.3	20.6	16.2	36.3	43.4	37.0	33.1	26.1
Déficit	-5.1	-10.8	-10.7	-12.5	-9.9	—	—	—	—	—
<i>Mouvement des capitaux</i>	2.4	9.6	12.7	15.8	7.0	—	—	0.9	—	—
1) Recettes provenant de l'emprunt consenti par la Société pour le développement économique de l'Albanie (S.V.E.A.) et amortissement de cet emprunt	—	—	—	1.0	7.0	—	—	—	—	—
2) Emprunt italien de 1931	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3) Participation étrangère dans des entreprises albanaises, autres placements étrangers dans l'industrie, etc.	3.5	6.0	4.5	2.2	2.0	—	—	—	—	—
Total	5.9	15.6	17.2	19.0	16.0	—	—	—	—	—
Montant net des entrées des capitaux	+5.9	+15.6	+16.3	+19.0	+16.0	—	—	0.9	—	—