24546.

LIX

MENTAIRE

DE

ES FINANCES

БИБЛІОТЕКА
* Ученаго Комитета Мин. Фин. *

21546

БИБЛІОТЕКА
Ученаго Комитета Мин. Ф

TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DE

SCIENCE DES FINANCES

ET DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

DU MÊME AUTEUR :

Les reports dans les bourses de valeurs (*Couronné par la Faculté de droit de Paris*). — Paris, Giard et Brière, 1900.

24346.

TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DE

SCIENCE DES FINANCES

ET DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

28220

PAR

Edgard ALLIX

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE CAEN

БИБЛІОТЕКА
* Ученаго Комитета Мин. Фин. *

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

Библиотека НКФ СССР

39

30279 m

БИБЛІОТЕКА
Учебнаго Комитета Ин. Фин.

PRÉFACE

La science financière a produit en France, dans ces dernières années, beaucoup d'excellents ouvrages, et la publication d'un nouveau manuel pourrait sembler une entreprise singulièrement téméraire, si nous ne prenions soin de préciser le but très modeste et très limité que nous avons poursuivi en l'écrivant.

Nous avons simplement cherché à présenter l'ensemble des notions de science et législation financières, nécessaires aux examens de licence [1] et de doctorat, en un volume dont les dimensions ne fussent pas susceptibles de rebuter les étudiants par leur ampleur ou d'inquiéter les examinateurs par leur exiguïté.

Tel est le dessein qui a constamment dominé la composition de ce livre.

Obligé de nous restreindre, nous avons cru plus utile d'insister sur les questions essentielles que d'effleurer rapidement toutes les matières financières. Aussi avons-nous, de propos délibéré, sacrifié un certain nombre de développements. C'est ainsi, par exemple, que dans la partie consacrée aux ressources fiscales, nous avons renoncé à étudier les produits qui n'offrent pas un intérêt théorique spécial — tels les produits des postes et télégraphes — ou qui soulèvent des problèmes plutôt économiques que financiers, comme les droits de douane.

Pour tout ce qui touche à l'histoire et à la législation comparée, nous nous sommes borné à l'indispensable. Enfin nous avons été très sobre en fait de renseignements statistiques difficiles à retenir, et en fait de bibliographie. A l'occasion, nous avons toutefois fait exception, sur ce dernier point, en faveur de travaux

---

(1) La législation financière ne fait encore l'objet, en licence, que d'un cours à option de 3e année. Peut-être aurait-elle pu prétendre à la situation faite — très légitimement d'ailleurs — lors de la dernière réforme des programmes, à la législation industrielle et au droit international privé, devenus matières obligatoires. Il est permis de regretter qu'un licencié en droit puisse ignorer les grands problèmes financiers de l'époque actuelle, qui préoccupent, à si juste titre, le pays tout entier.

auxquels on ne rend pas toujours suffisamment justice : nous voulons parler des thèses de doctorat de nos facultés dont beaucoup constituent de très bonnes monographies que nous avons eu plaisir à citer.

La destination essentiellement scolaire de cet ouvrage nous interdisait toute prétention à l'originalité. La substance s'en retrouve presque tout entière dans des traités qui font aujourd'hui autorité : ceux de MM. Cauwès, P. Leroy-Beaulieu, Colson, Boucard et Jèze, Rémy, etc., et dans les livres, si remarquables à tous égards, de M. Stourm, dont nous aimons nous rappeler avoir été autrefois l'élève à l'Ecole des Sciences politiques. Notre principal désir a été non point d'innover, mais d'être aussi clair que possible dans un sujet aride. C'est pour cela que nous avons résolument écarté tous les plans à allures scientifiques pour nous en tenir aux divisions les plus simples, et qu'au besoin nous n'avons pas hésité à revenir plusieurs fois sur la même idée afin de la présenter sous des formes différentes.

Peut-être nous sommes-nous cependant étendu un peu plus qu'on ne le fait généralement sur la partie technique des finances et sur l'analyse des documents budgétaires. Nous tenons pour impossible, en matière financière, d'isoler la théorie de la pratique, et nous sommes convaincu qu'en feuilletant avec méthode un *projet de budget* ou un *compte général*, et en se familiarisant avec leur lecture, on en rapporte une vision concrète de la science des finances, supérieure aux développements théoriques les plus savants.

Aussi avons-nous cherché à faciliter au lecteur, par nos explications, l'accès des documents officiels auxquels nous l'engageons à se reporter le plus souvent qu'il pourra. Pour la même raison, nous avons donné une place assez large à des questions qui, parfois, ne sont que sommairement examinées : services de trésorerie, mouvement des fonds, dates de clôture des exercices, etc.

Enfin, le lecteur jugera par lui-même de la part de nouveauté qu'il peut y avoir dans l'esprit avec lequel nous abordons certains problèmes, notamment les problèmes fiscaux.

Nous croyons que notre système d'impôts, vieux de plus d'un siècle, ne correspond plus entièrement à ce besoin de justice so-

ciale qui anime la démocratie, et appelle de profondes retouches. Nous avons d'ailleurs soigneusement indiqué les difficultés d'une réforme, les dangers des transformations imprudentes, et fait valoir impartialement le pour et le contre. Mais nous avons du moins tenu à exposer avec quelque détail les idées fiscales nouvelles dont il est certes légitime de vouloir entreprendre la critique ou même la réfutation, mais que la science financière française a peut-être eu trop souvent le tort d'excommunier au nom d'axiomes prétendus infaillibles.

Granville, 20 août 1906.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages de fonds*

à consulter pour compléter les développements de ce Manuel.

Boucard et **Jèze**. — *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2e édit., en 2 vol., 1902.

Caillaux, **Privat-Deschanel** et **Touchard**. — *Les impôts en France. Traité technique*. 2 vol.

Cauwès. — *Cours d'Économie potitique*, t. IV.

Colson. — *Cours d'Économie politique*, t. III : *les finances publiques et le budget de la France*, 1905 (nombreux renseignements statistiques).

P. Leroy-Beaulieu. — *Traité de la science des finances*, 2 vol., 7e édit.

V. Rémy. — *Traité de la comptabilité publique*, 1894 (excellent exposé, malheureusement plus au courant).

L. Say. — *Les Finances de la France*, 1896.

Stourm. — *Le Budget*, 5e édit., 1906.

— *Systèmes généraux d'impôts*, 2e édit., 1905.

Consulter aussi le *Bulletin de statistique et de législation comparée* du ministère des finances : le *Dictionnaire des finances*, en 2 vol., de Léon Say (plus au courant de la législation actuelle) ; le *Répertoire de Droit administratif* de Béquet et le *Code des lois politiques et administratives* de Dalloz, notamment le remarquable article : *Comptabilité publique*, rédigé par M. V. Marcé et publié aussi à part sous le titre : *Traité de la comptabilité publique* (1904-1905), qui constitue un cours complet sur le décret du 31 mai 1862.

I. — *Documents officiels.*

Pour pénétrer dans le détail des finances françaises, il est nécessaire de consulter un certain nombre de documents officiels, qu'on se procure facilement dans les bibliothèques publiques ou dans les librairies administratives :

Projet de budget. — (Le projet de budget — moins les annexes — est également inséré dans les documents parlementaires du *Journal officiel*.)

Compte général de l'administration des finances. — Il en est publié depuis 1903 un résumé d'un maniement très commode.

Rapport annuel de la Cour des Comptes au Président de la République.

Enfin les deux *Rapports généraux* sur le budget présentés, l'un au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés, l'autre au nom de la Commission des finances du Sénat, insérés l'un et l'autre aux documents parlementaires du *Journal officiel* et publiés aussi, comme tous les documents parlementaires, en fascicules séparés.

TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE

DE

SCIENCE DES FINANCES

ET DE

LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

INTRODUCTION

OBJET DE LA SCIENCE FINANCIÈRE. — IMPORTANCE DES PROBLÈMES FINANCIERS A L'ÉPOQUE ACTUELLE.

I

On peut donner de la science financière une définition générale, en disant que c'est la science qui étudie les différents moyens par lesquels les personnes publiques — Etat, département, commune, etc. — se procurent les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs auxquels elles sont chargées de pourvoir, et les règles qui doivent présider à leurs services de dépenses et de recettes.

Les personnes publiques ont en effet besoin d'argent pour remplir leurs fonctions : pour ne nous occuper en ce moment que de la principale d'entre elles qui est l'Etat, à supposer même que son rôle soit réduit au strict minimum, comme le veulent les individualistes intransigeants, et qu'il se borne à peu près à assurer la sécurité publique, toujours est-il qu'il lui faudra des fonds pour entretenir une armée, une police, des tribunaux, etc. Le problème financier se posera quant à la façon de se les procurer. L'Etat doit-il se ménager les revenus d'un domaine privé, les bénéfices de la gestion d'entreprises industrielles et commerciales ? Devra-t-il faire appel à l'impôt ou à l'emprunt ? Et s'il combine ces diverses ressources, dans quelles proportions devra-t-il

recourir aux unes et aux autres ? Quels impôts devra-t-il choisir, quels modes d'emprunt, etc. ?

Voilà donc déjà une partie considérable et capitale de la science des finances : celle qui traite des *ressources* publiques.

D'autre part, une fois ce problème résolu — problème qui comporte de nombreuses discussions théoriques — un autre se présente, d'aspect plus pratique.

Il est nécessaire que l'administration des finances publiques se conforme à certains principes d'ordre et de clarté dans la comptabilité et la gestion de ces ressources. C'est là une exigence qui s'impose à tous les pays, mais qui est particulièrement impérieuse chez les peuples libres qui se réservent le droit de consentir l'impôt par l'intermédiaire de leurs représentants et celui de contrôler l'emploi de la fortune publique. Ces droits seraient méconnus, si le gouvernement ne s'astreignait pas à une certaine procédure permettant aux représentants de la nation d'estimer les dépenses et les recettes probables pour la période financière qui va s'ouvrir, de les autoriser par leur vote en connaissance de cause, et de suivre l'usage qui a été fait de cette autorisation. L'acte essentiel de cette procédure est le *budget*.

Quelles sont les règles les plus efficaces pour assurer au pays l'exercice de ses droits financiers ? Quelles sont les meilleures méthodes de confection du budget, pour qu'il fasse ressortir de la façon la plus simple, la plus complète et la plus sincère possible, l'ensemble des charges et des ressources nationales ? Quels sont les moyens de contrôle de l'exécution du budget ? Voilà un nouveau groupe de problèmes également importants qui rentrent aussi dans le cadre de la science financière, et qui tous se rapportent au budget et au droit budgétaire.

Etude des ressources publiques, étude du budget, telles sont donc les deux parties fondamentales de la science des finances publiques.

A s'en tenir au point de vue de la stricte logique, il semblerait rationnel d'examiner d'abord les sources auxquelles l'Etat puise ses recettes, avant d'aborder les règles budgétaires qui président à leur évaluation, à leur affectation aux dépenses, etc., de se demander comment s'alimentent les finances publiques, avant d'apprendre comment elles sont gérées. Nous suivrons cependant dans ce manuel la méthode opposée, en commençant par l'étude du budget.

Ce plan nous paraît offrir de sérieux avantages pour la commodité de l'exposé. Dans les Etats modernes, un budget bien fait condense en effet tous les renseignements qui intéressent la vie financière d'un pays. L'étude du budget et du droit budgétaire fournit une connaissance d'ensemble de l'organisation et des matières financières, et cette connaissance préalable est de la plus grande utilité, lorsqu'on passe ensuite

à l'étude spéciale de l'impôt et de l'emprunt, qui d'ailleurs figurent déjà comme éléments du budget, dans les recettes fiscales et dans les dépenses de la dette publique. Seule l'analyse du budget permet de situer à leur place dans le système financier d'un pays les différentes branches de ses ressources.

La première partie de ce volume sera donc consacrée au budget, et la seconde aux ressources publiques [1].

II

Avant d'aborder les développements spéciaux, il convient toutefois de formuler quelques indications générales, relativement à l'importance des questions financières dans les nations modernes.

Presque tous les Etats sont actuellement aux prises avec des difficultés financières plus ou moins considérables, qui tiennent à l'accroissement rapide des dépenses publiques dans le cours du XIXe siècle. Si l'on compare, à quelques années de distance, le budget d'un grand pays comme l'Angleterre, par exemple, ou la France, on est frappé de l'augmentation de son chiffre, d'une date à l'autre [2]. De 1890 à 1905 le budget de l'Etat en Angleterre (sans parler des budgets locaux, provinciaux et municipaux) augmente d'un milliard 1/2, soit d'environ 70 0/0, atteignant maintenant un total approximatif de 3 milliards 3/4. En 1828, le budget de l'Etat en France atteint le milliard ; 20 ans après, en 1848, il dépasse 1.600 millions ; sous le second Empire, il monte au deuxième milliard ; en 1875 il se fixe au delà de 3 milliards ; le budget voté pour l'exercice 1906 est de 3 milliards 700 millions en chiffres ronds ; enfin, pour la première fois, le projet de budget de 1907 inscrit le chiffre formidable de 4 milliards [3].

---

1. Une troisième partie aura trait aux *Finances locales*.

2. Nous empruntons à l'exposé des motifs du budget de 1903 les chiffres suivants :

Montant du budget des dépenses dans les principaux pays :

	1892	1902	Augmentation
	livres sterling		
Angleterre	90.924.000	188.469.000	107,28 0/0
	couronnes		
Autriche-Hongrie	278.286.000	364.007.000	30,80 »
Autriche.	1.221.332.000	1.685.118.000	37,97 »
Hongrie	835.268.000	1.086.870.000	30,12 »
	marks		
Allemagne (budget d'Empire) . .	1.507.521.000	2.302.640.000	52,74 »
	roubles		
Russie	1.125.456.000	1.946.572.000	72,95 »

N. B. — En 1902 le budget anglais se trouvait du reste exceptionnellement grevé par les dépenses de la guerre du Transvaal.

3. Ce chiffre est d'ailleurs exceptionnel, le projet du budget de 1907 compor-

M. Stourm, en 1899, dans un article sur la restauration financière du pays [1], calculait que si la progression des dépenses devait se poursuivre dans l'avenir avec la même vitesse qu'en ces dernières années, on arriverait à des budgets de 4.060.800.000 en 1910, de 5.076.800.000 en 1925, de 7.055.500.000 en 1947.

Les causes de cette augmentation des charges financières sont diverses : on en peut signaler plusieurs principales :

1° C'est d'abord, dans tous les pays, le développement du rôle de l'Etat : l'Etat est intervenu et intervient chaque jour davantage dans des domaines jusque-là livrés à l'initiative des particuliers : pour l'enseignement, pour les services d'assistance, de prévoyance, d'hygiène, pour l'amélioration de l'outillage national, l'Etat effectue aujourd'hui des dépenses qui ou bien n'existaient pas autrefois, ou bien étaient supportées par les particuliers et ne grevaient pas les finances publiques. Nous nous bornons à signaler le fait, sans que ce soit ici le lieu de discuter le difficile problème des rôles respectifs de l'Etat et des individus en matière économique.

2° Toujours est-il que cette cause d'accroissement des dépenses publiques est encore rendue plus active par les progrès modernes de l'esprit démocratique. De Tocqueville, dans son livre sur *La Démocratie en Amérique*, avait déjà mis en lumière cette influence : « Le gouvernement de la démocratie est le seul où celui qui vote l'impôt puisse échapper à l'obligation de le payer, soit parce que les impôts ne peuvent atteindre ceux qui les votent, soit parce qu'ils sont assis de manière à ne pas les atteindre. » Cela veut dire, en d'autres termes, que les représentants de la classe démocratique, quand ils constituent la majorité ont tendance à accroître les dépenses qui profitent aux catégories de citoyens les moins aisées et à les faire payer par les riches. Telles sont les dépenses dites de « solidarité sociale », retraites ouvrières, assistance médicale gratuite, institutions de prévoyance de l'Etat, etc., qui forment un élément sans cesse grossissant des budgets. Ici encore, nous nous bornons à signaler la répercussion qu'elles ont sur les finances, sans avoir à rechercher si des raisons d'équité et d'humanité ne peuvent pas être légitimement invoquées en leur faveur.

3° Le régime parlementaire, dans les pays où il fonctionne, s'il est la sauvegarde essentielle des libertés publiques, est, d'autre part, enclin à des prodigalités fâcheuses.

---

tant environ 250 millions de dépenses extraordinaires qui ne sont pas appelées à se renouveler, dont 200 millions de dépenses à régulariser, engagées au moment de l'affaire du Maroc. Si on en fait abstraction, il reste encore un total de 3 milliards 750 millions environ.

1. « La restauration financière », *Econ. franç.* du 16 décembre 1899.

Il se prête tout d'abord à ce qu'on a appelé d'une expression pittoresque : la « surenchère électorale ». Les membres du Parlement se piquent d'émulation pour obtenir le vote de crédits destinés à servir des intérêts politiques et électoraux, qu'il s'agisse, par exemple, d'obtenir le vote de travaux publics intéressant leur circonscription, ou d'augmenter les traitements d'un groupe d'employés dont ils veulent se ménager la clientèle. Le dépouillement des crédits législatifs pendant un certain nombre d'années permet assez facilement à un œil exercé de découvrir celles qui sont contemporaines d'élections générales. La législature qui va prendre fin prépare généralement sa comparution devant le collège électoral en faisant des « largesses testamentaires » : en votant des relèvements de traitements ou de pensions pour les fonctionnaires, des mesures d'assistance dispendieuses, etc., et en supprimant ou réduisant en même temps telle ou telle branche de recettes, pour gagner les bonnes grâces du contribuable [1]. C'est ensuite à la nouvelle assemblée et au gouvernement à chercher les moyens d'équilibrer un budget dont les dépenses ont été accrues et les ressources diminuées.

4° Le régime parlementaire souffre aussi de ce qu'on peut appeler l'imprévoyance financière. Les Chambres, quand elles votent une réforme, se préoccupent trop peu de ses conséquences budgétaires [2]. La question de la note à payer est celle qui les intéresse le moins, surtout quand cette note est à lointaine échéance et ne sera présentée qu'aux Chambres et aux gouvernements futurs. C'est ainsi que depuis 1902, le Parlement a voté un certain nombre de lois entraînant des dépenses *permanentes* : élévations de traitements principalement, services d'assistance, réforme du service militaire (service de 2 ans), etc. Ces dépenses comportaient au budget de 1905 un supplément total de 32 millons 1/2. Voilà la mesure dans laquelle est actuellement grevé le budget ; voilà la dépense immédiate qui a seule attiré l'attention du Parlement. Seulement, quand toutes ces lois, dans 10, 20, 30 ans d'ici, auront produit leur plein effet, quand les fonctionnaires actuellement en exercice seront en âge d'obtenir des retraites majorées, quand le jeu normal de l'avancement les aura tous fait bénéficier des relèvements de traitements, etc.,

---

1. Témoin, en 1906, la déplorable réforme du timbre postal à 0 fr. 10 qui, sans profit appréciable pour les contribuables les moins fortunés qui n'écrivent guère, a creusé dans le budget un trou évalué à 27 millions. La même année, l'abandon du régime de surveillance des bouilleurs de cru a enlevé également au budget une vingtaine de millions.

2. Un député formulait à la tribune cette théorie simpliste : « Nous exposons les dépenses ; le gouvernement doit aviser aux moyens d'y faire face et nous soumettre ces moyens (Mouvements divers). — *M. le ministre des finances* : « La solution est fort élégante ! (on rit.) » *J. off.*, Ch. des dép., 2e séance du 9 novembre 1905.

Enregistrons à l'honneur du Parlement les « mouvements divers » qui ont accueilli cette étrange conception du rôle des assemblées en matière budgétaire.

ce n'est pas de 32 millions 1/2, mais de 150 millions que le budget sera chargé, du fait des lois votées dans ces dernières années. Pour citer un exemple particulier, les lois du 30 décembre 1903 et 22 avril 1905 portant relèvement des traitements des instituteurs et institutrices, qui ont nécessité pour 1905 12 millions 1/2 en chiffres ronds, entraîneront dans un avenir prochain un accroissement de dépenses annuelles d'environ 43 millions [1]. La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables n'a pas eu d'effet sur le budget de l'année où elle a été votée, puisque l'application n'en doit commencer qu'en 1907. Le projet de budget pour 1907 prévoit un crédit d'ailleurs insuffisant de 10 millions, qui devra être à peu près doublé. Quand le système battra son plein, la dépense totale, d'après les évaluations officielles, sera pour l'Etat de 37 millions 1/2 [2]. Dans toutes ces hypothèses, le Parlement n'envisage que les crédits, plus ou moins modestes, actuellement nécessaires, sans s'apercevoir ou sans vouloir considérer qu'ils sont l'amorce de dépenses infiniment supérieures et que ce sont les finances de l'avenir qu'il obère de la sorte.

Les inconvénients que nous venons de signaler sont assez graves pour qu'on ait songé, ainsi que nous le verrons plus loin, à prendre certaines précautions contre l'initiative parlementaire en matière de propositions de dépenses.

5° Ces causes ne sont pas les seules : dans beaucoup de pays, les gouvernements qui se sont succédé ont été obligés de recourir à des emprunts répétés,dont les charges s'accumulent et grèvent les budgets actuels. Le service de la dette publique est dans plusieurs pays une des plus lourdes charges du budget — particulièrement en France où il absorbe plus du quart de ses ressources (sans compter les pensions de retraite).

6° D'autre part, l'état de paix armée dans lequel vit l'Europe depuis une trentaine d'années impose à toutes les nations européennes des dépenses militaires considérables qui, avec les dépenses de la dette, constituent les obligations les plus onéreuses des budgets modernes. Que l'on songe seulement qu'en France, le total des dépenses militaires effectuées depuis 1870 représente aujourd'hui 42 milliards [3].

7° Ajoutons enfin qu'en dehors de toutes ces raisons diverses, existe une cause particulière, d'ordre économique, dont l'action latente tend à la longue à augmenter le montant nominal des dépenses publiques, et à enfler les chiffres budgétaires : c'est la diminution du pouvoir d'a-

---

1-2. Les renseignements et les chiffres ci-dessus sont empruntés aux très intéressants tableaux insérés dans le *Rapport général* de M. Baudin sur le budget de 1906.

3. ***Exposé des motifs du projet de budget de 1907.***

chat de la monnaie, au fur et à mesure que les instruments de paiement, par suite des nouvelles extractions de métaux précieux et des perfectionnements du crédit, deviennent plus abondants. La monnaie, comme tous les autres biens, est d'autant moins précieuse qu'elle est moins rare, et sa dépréciation se manifeste par la hausse générale du prix des marchandises et des services. Dire en effet que le *franc* s'est déprécié de moitié, revient à dire que ce qu'on payait autrefois 1 franc en vaut 2 aujourd'hui. Si la monnaie perd, pendant un certain laps de temps, moitié de sa valeur, il va donc de soi que les dépenses relatives à un service donné [1] doubleront pour cette seule cause, pendant la même période. Cette augmentation ne sera cependant qu'*apparente*, puisque, si le service en question coûte deux fois plus de monnaie, celle-ci a maintenant deux fois moins de valeur. D'ailleurs, cette action de la dépréciation de la monnaie n'est certaine que lorsqu'on compare les dépenses publiques à deux époques suffisamment éloignées l'une de l'autre, comme au début et à la fin du XIXe siècle. Au contraire, on ne l'observe pas toujours, si l'on n'envisage qu'une courte période, car la tendance de la monnaie à baisser de valeur peut être temporairement paralysée par des facteurs divers. C'est ainsi que de 1873 à 1900, pour des raisons économiques dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer, les prix des marchandises, au lieu de monter comme il aurait dû arriver par suite de l'affaiblissement du pouvoir d'achat de la monnaie, ont manifesté un mouvement de chute graduelle.

8° Jusqu'ici nous avons signalé un certain nombre de causes naturelles — en ce sens qu'elles sont inévitables ou normales — de l'accroissement des dépenses publiques. Il en est encore une autre, artificielle et anormale, sur laquelle on insiste volontiers : le gaspillage, et la mauvaise organisation des services. Par une singulière rencontre, adversaires et partisans du régime actuel sont aujourd'hui d'accord pour accuser et exagérer le gaspillage : les premiers s'en font une arme de polémique ; les seconds aiment à s'illusionner sur son importance pour une curieuse raison : c'est que, de toutes les causes d'élévation des charges budgétaires, le gaspillage est encore celle qu'on peut le plus aisément faire disparaître : d'où l'idée qu'en faisant des économies administratives, en simplifiant les services, en supprimant des fonctionnaires jugés inutiles on va pouvoir rendre disponible un nombre respectable de millions et résoudre ainsi la difficulté toujours grandissante de l'équilibre bud-

---

1. Sauf pour le service de la *dette publique* : comme l'Etat s'est engagé à servir à ses rentiers un intérêt *fixe*, qui ne variera pas avec les modifications survenant dans la valeur de la monnaie, le bénéfice est pour lui, si cette monnaie perd de sa valeur, puisqu'il n'en donne pas davantage qu'auparavant (voir chap. LIV, le § consacré à la dette perpétuelle).

gétaire. C'est là, croyons-nous, une illusion dangereuse. Rien n'est au fond plus coûteux que les économies réalisées au préjudice de la bonne exécution des services. Comme le disait justement à la Chambre des députés M. Guillain, rapporteur général du budget de 1901 : « Lorsqu'on analyse notre énorme budget de 3 milliards 1/2, on voit combien est relativement peu importante la part des dépenses d'administration... En réalité, il n'y a pas de très importantes économies à espérer de tous les projets de réformes administratives si péniblement combinées par leurs auteurs. D'ailleurs, en matière d'organisation administrative l'économie n'est qu'un des éléments à examiner... et l'organisation qui coûte le moins de personnel n'est pas toujours celle qui finalement répond le mieux aux intérêts économiques du pays. »

Telles sont les principales causes auxquelles on peut rattacher l'augmentation des dépenses publiques à notre époque. Il est utile de les connaître, si l'on veut comparer rationnellement le budget d'un pays à deux époques différentes et éviter à cet égard des interprétations inexactes et trop fréquentes.

Ainsi, ce serait une naïveté grossière — et c'est quelquefois un argument de politique vulgaire — que de mettre en regard un budget ancien — par exemple, le budget de Louis-Philippe avec ses 1.500 millions — et un budget actuel, tout proche de 4 milliards, pour en conclure, sans plus ample informé, que la France était autrefois gouvernée beaucoup plus économiquement que de nos jours, et pour disserter sur le « prix de revient » comparé de la République et des autres régimes.

Ce jugement sommaire appelle certaines corrections : il importe en effet de ne comparer entre elles que des choses comparables. Or, on constate tout d'abord que les dépenses militaires ne sauraient être comparées sans tenir compte des obligations considérables et nouvelles que la situation internationale impose à la France actuelle, obligations que le gouvernement subit bon gré mal gré, et qui ne grevaient pas les anciens budgets. Si l'on met à part les dépenses de la guerre et de la marine, pensions comprises, le budget se trouve déjà réduit d'environ 1.200 millions [1].

En second lieu, nous savons qu'au nombre des dépenses qui ont le plus augmenté et qui pèsent le plus sur les budgets contemporains figurent les dépenses de la dette publique [2]. Or, parmi elles rentre le service d'emprunts contractés par les gouvernements antérieurs, ou du moins destinés à solder les fautes des gouvernements antérieurs, tels les emprunts en rente perpétuelle émis pour la libération du territoire après

---

1. Voir dans l'*Exposé des motifs du projet de budget de 1907* la récapitulation des dépenses militaires annuelles, de 1870 à 1906.

2. A peu près 1 milliard, non compris la dette viagère.

1870, qui ont accru le capital de notre dette de plus de 8 milliards. Sur les 31 milliards, environ, de *capital* de notre dette publique non viagère, on ne saurait mettre au compte du régime actuel que les emprunts contractés par lui pour des dépenses dont la responsabilité lui revient, soit 6 milliards 1/2 en chiffres ronds [1] ; quant au surplus, le seul reproche que l'on pourrait lui adresser serait de ne pas avoir pratiqué d'assez larges amortissements.

Si nous retirons du budget les dépenses militaires (à peu près 1.200 millions) et le service de la dette publique non-viagère (environ 1 milliard), dont la majeure partie représente un legs du passé, nous voyons que la portion du budget relative aux services administratifs, aux services civils proprement dits, dépenses d'administration générale, outillage, instruction publique, assistance, etc., se réduit à environ 1.400 millions [2].

C'est, sans doute, un énorme accroissement par rapport à la dépense des mêmes services dans les budgets de la première moitié du XIXe siècle. Mais ici encore, plusieurs observations s'imposent :

1° Une partie de cette augmentation est purement apparente et provient de ce que les budgets actuels totalisent d'une façon plus sincère que leurs devanciers les dépenses de l'Etat, dont une partie se trouvait autrefois masquée par des procédés de comptabilité, ou laissée en dehors du budget.

2° Au nombre des dépenses nouvelles assumées par l'Etat, il y en a dont il a déchargé les particuliers aux frais desquels elles étaient faites auparavant (par exemple, les dépenses des écoles), de sorte qu'au point de vue du pays, il y a eu de ce chef déplacement plutôt qu'accroissement de dépenses.

3° Parmi les dépenses qui ont augmenté, un certain nombre sont des dépenses productives de recettes (par exemple : dépenses des manufactures de l'Etat, des postes et télégraphes, des chemins de fer de l'Etat, etc.). Leur accroissement n'est nullement par lui-même un indice fâcheux. La seule question qui se pose à ce sujet est de savoir si pour les entreprises auxquelles s'appliquent ces dépenses, la gestion par l'Etat est plus économique et plus rationnelle que la gestion par les particuliers. C'est une question d'espèces que la théorie, à elle seule, est impuissante à trancher. L'exploitation par l'Etat est généralement admise en matière de postes et télégraphes, et bien qu'ici la chose soit plus controversée, il semble que l'exploitation des chemins de fer par l'Etat et celle par les compagnies se valent à peu près [3].

---

1. Dont 4 milliards 500 millions d'emprunts amortissables, principalement pour les grands travaux publics, et 2 milliards en perpétuel.
2. Dont 250 millions pour l'instruction publique.
3. Berthélemy, *Traité élém. de droit admin.*, 3e édit., 1905, p. 662.

4° Enfin, il faut encore observer que par le seul effet du temps et de la marche de la civilisation, les besoins publics se sont accrus de même que les besoins privés. L'opinion du pays assigne maintenant à l'Etat des devoirs de solidarité et d'éducation nationale qui pouvaient sembler moins impérieux aux générations passées ; le développement de l'outillage économique exige également des frais de plus en plus considérables, pour être maintenu au niveau des progrès de la science moderne. Si le contribuable paie plus cher aujourd'hui, l'Etat lui rend aussi plus de services.

Nous reviendrons, au surplus, à la fin de cette introduction, sur les dangers de ces comparaisons budgétaires auxquelles les passions politiques trouvent plus souvent leur compte que la bonne foi et la vérité.

III

Quelque naturel que soit donc, en majeure partie, l'accroissement des dépenses publiques, il n'en soulève pas moins un redoutable problème financier. Les principales recettes dont s'alimentent les budgets sont fournies par l'impôt, et l'expérience de toutes les époques montre qu'il y a aux facultés contributives d'un pays des limites que la fiscalité la plus exigeante ne peut dépasser.

On constate pour la France que le produit des impôts et autres revenus ordinaires de l'Etat, n'a pas cessé de s'élever. Le rendement de l'impôt proprement dit a passé de 800 millions environ en 1820 à 1.600 millions à la fin du second Empire, et à plus de 3 milliards actuellement [1].

Cette augmentation tient surtout à la productivité croissante des impôts existants, par suite du développement normal de la matière imposable dû aux progrès de la richesse publique ; elle provient également, mais pour une moindre part, de la création d'impôts nouveaux qui sont venus s'ajouter aux anciens. Les impôts nouveaux établis de 1870 à nos jours ont surpassé les dégrèvements effectués dans la même période, de 400 millions en chiffres ronds.

Mais il importe de voir si l'augmentation des recettes marche de pair avec l'augmentation des dépenses ; et si, tandis que la progression de celles-ci semble devoir se poursuivre, il est possible de compter aussi pour l'avenir sur la progression régulière de celles-là.

Or, on remarque d'abord que l'accroissement des recettes normales

---

1. Colson, *Cours d'Econ. polit.*, t. III : *les finances publiques et le budget de la France*, p. 379. A ces 3 milliards d'impôts d'Etat, il faut ajouter encore, pour avoir la charge totale des contribuables français, environ 850 à 900 millions d'impôts locaux (départementaux et communaux).

de l'Etat est toujours resté en deçà de l'accroissement de ses dépenses. De 1838 à 1870, il n'y a pas eu un seul exercice dont les comptes ne se soient équilibrés par un recours à l'emprunt, avoué ou dissimulé. De 1870 à nos jours, cet état de choses a persisté, hormis quatre exceptions en 1898, 1903, 1904 et 1905, années au cours desquelles la recette l'emporte sur la dépense. Le déficit est depuis plus d'un demi-siècle la règle de nos budgets [1]. « La richesse et le crédit de la France lui ont permis de soutenir jusqu'ici sans péril le poids de cette situation paradoxale, mais il va sans dire qu'elle ne peut pas s'éterniser et que plus elle se prolonge, plus elle devient grave [2]. »

En second lieu, divers symptômes font craindre que l'accroissement normal du rendement des impôts, par suite du progrès de la richesse publique, ne soit en voie de se ralentir : cet accroissement a été très faible depuis une trentaine d'années et a même fait place à des moins-values dans ces derniers temps. De plus, la stagnation de l'annuité successorale [3] donne lieu de redouter qu'il n'y ait maintenant un arrêt dans le développement de la richesse française.

Il paraît donc bien difficile de créer encore de nouveaux impôts [4], d'autant plus que les quelque 3 milliards 900 millions, que les contribuables français paient à l'Etat et aux groupements locaux, représentent déjà 15 à 16 0/0 du total des revenus privés évalués à 25 milliards, et que lorsque les impôts sont trop lourds, ils finissent toujours par retomber sur les classes pauvres.

Il y a certes beaucoup à remanier dans notre système fiscal ; mais il

---

1. Consulter à ce sujet les deux intéressants graphiques donnant le mouvement comparé des recettes et des dépenses budgétaires depuis 1870 et montrant l'aire de déficit qui les sépare : l'un dressé par M. Colson, p. 385 du volume cité ci-dessus, l'autre inséré dans l'*Exposé des motifs du projet de budget de 1907*.

2. *Exposé des motifs du projet de budget de 1907*

3. On appelle *annuité successorale* la valeur totalisée des successions et donations annuelles (les donations ne sont pour la plupart que des avancements d'hoirie). Cette valeur est connue par l'Enregistrement, au moment de la perception des droits de mutation. Du chiffre de cette annuité on peut déduire le chiffre de la fortune privée du pays.Tous les biens sont en effet destinés, un jour ou l'autre, à faire l'objet de transmissions successorales. Si l'on estime à 33 ans la survie moyenne d'une génération par rapport à la précédente, il en résulte qu'au bout de 33 ans, tous les biens auront été transmis de l'une à l'autre. D'où l'on peut conclure, par suite de la régularité des phénomènes démographiques, que l'annuité successorale représente 1/33e de l'actif total du pays. Or, cette annuité, pour la France, après avoir prodigieusement monté, tend à redescendre : de la période 1881-1885 à la période 1896-1900,elle passe de 6.182 millions à 6.869 millions ; elle retombe dans la période 1901-1904 à 6.489 millions. Le rapport de l'impôt à l'annuité successorale, s'est élevé dans ces dernières années de 54 à 58, 60 et 61 0/0.— v. de Foville : *Un arrêt possible dans le développement de la richesse française*, *Econ. franç.* du 28 avril 1906 ; et Colson, *op. cit.*, p. 368-372.

4. Le projet de budget de 1907 fait état de 120 millions d'impôts nouveaux à créer.

faut bien se persuader, contrairement à une idée trop répandue, que les réformes pourront le rendre plus juste, mais non sensiblement plus productif.

Dans ces conditions, une solution héroïque s'impose au pays et à ses représentants, tant que les charges de la dette et de la défense nationale absorberont les 2/3 de nos budgets : c'est l'ajournement de toute réforme dispendieuse, la réduction de toute dépense utile mais non véritablement indispensable. « On peut, disait Turgot, donner de fort bonnes raisons pour soutenir que toutes les dépenses sont indispensables, mais comme il n'y en a point pour faire ce qui est impossible, il faut que toutes ces raisons cèdent devant la nécessité absolue des économies [1]. » Certes, il peut en coûter à une grande démocratie comme la nôtre, d'être entravée par des motifs budgétaires dans l'application de son programme d'améliorations sociales, mais le plus sûr moyen pour elle de faire faillite à son idéal serait de commencer par faire faillite à ses affaires.

En terminant cet aperçu rapide, nous tenons à mettre le lecteur en garde contre l'abus que l'on fait trop fréquemment des statistiques budgétaires comparées, dans les discussions financières.

Il est presque impossible de tirer de cette sorte de rapprochements des résultats vraiment instructifs, à cause des difficultés d'interprétation dont nous ne signalerons ici que les principales.

I. — D'abord, en ce qui concerne les budgets :

1° Le budget de l'Etat est dans certains pays morcelé en plusieurs budgets partiels : budget ordinaire, budget extraordinaire, comptes spéciaux, etc., ce qui exige des totalisations souvent malaisées.

2° On ne peut légitimement comparer le budget de l'Etat, dans deux pays, sans tenir compte d'autre part des budgets locaux dont les charges grèvent aussi la nation. Les services publics sont en effet diversement répartis entre l'Etat et les groupements provinciaux et municipaux, suivant l'organisation administrative de chaque peuple. Ainsi, pour l'Angleterre, aux 3.600 millions environ du budget de l'Etat les budgets locaux ajoutent une somme à peu près égale (3.800 millions), tandis qu'en France ils n'atteignent que 1.200 à 1.300 millions.

3° Il faut tenir compte aussi de la composition des *ressources* budgétaires. Un budget auquel l'impôt pourvoit presque exclusivement et un budget alimenté en grande partie par les revenus d'un important do-

---

1. Cité par Neymarck, *Finances contemporaines*, t. II, p. 132.

maine agricole et industriel de l'Etat (comme en Prusse) ne sont évidemment pas également lourds pour les contribuables.

4° Il faut encore tenir compte de la composition des *dépenses*. Il y a dans un budget des dépenses sans contrepartie, d'autres dépenses qui, au contraire, sont corrélatives de recettes (par ex. : achats de matières premières pour les manufactures de l'Etat),d'autres enfin qui sont consacrées à l'amortissement de la dette publique. Toutes ces dépenses ne peuvent pas être mises sur le même pied, et l'on ne peut rapprocher deux budgets sans prendre en considération la part respective que ces diverses catégories occupent dans chacun d'eux.

5° Les chiffres fournis par les budgets de deux pays ne peuvent souvent pas être comparés entre eux, à moins de corrections très délicates, simplement à cause de la façon différente dont ils sont établis. Un budget qui, comme le budget français, détaille toutes les dépenses et toutes les recettes, tendra naturellement à présenter des chiffres plus élevés qu'un budget qui, comme le budget allemand, fait la compensation entre certaines dépenses et certaines recettes et n'inscrit à son actif ou à son passif que l'excédent des unes sur les autres [1]. Les différences tenant à cette cause seront de pure forme.

6° Les chiffres budgétaires n'ont aucune signification, si on ne les rapproche pas d'abord de la fortune du pays. Un budget d'un milliard est plus lourd pour un peuple pauvre qu'un budget de 3 milliards pour un peuple riche. Or les statistiques qui permettent d'estimer la fortune nationale sont douteuses pour beaucoup de pays.

7° Il faudrait pouvoir comparer aussi le chiffre des dépenses budgétaires avec la valeur des services que, dans chaque pays, les contribuables retirent de l'activité de l'Etat. « Pour le contribuable comme pour quiconque paie, l'important est de savoir s'il en a pour son argent [2]. » Est-il besoin de dire que cette recherche est plus ou moins illusoire, et soulève des questions d'appréciation à peu près insolubles ?

II. — Même difficulté si l'on veut évaluer les charges fiscales comparatives de deux pays :

1° Le procédé le plus défectueux, procédé d'ailleurs fréquent, consiste à diviser dans chaque pays le total des impôts par le nombre d'habitants, de façon à dégager la charge fiscale par tête d'habitant.

En effet : *a*) une même moyenne individuelle d'impôts représente une charge très différente dans un pays riche et dans un pays pauvre ; *b*) la moyenne par tête d'habitant n'a absolument aucun sens : tous les impôts ne se superposent pas, en effet, les uns aux autres, pour frapper tous les habitants, mais n'atteignent, pour la plupart, qu'une catégorie déterminée de contribuables, à l'exclusion des autres. Celui qui paie l'impôt sur les valeurs mobilières souvent ne paiera pas l'impôt foncier, n'étant pas propriétaire d'immeubles ; les patentes ne sont réclamées

---

1. V. *infrà*, le ch. VI consacré à la ***règle de l'universalité budgétaire***.
2. Colson, *op. cit.*, p. 422.

qu'aux commerçants, etc. De plus, il y a des impôts obligatoires, et d'autres plus ou moins facultatifs (par ex. les impôts sur les consommations de luxe), qu'on ne peut pas faire entrer dans les mêmes calculs.

Cette évaluation du montant de l'impôt par tête d'habitant a conduit ceux qui y recourent à une conséquence tout à fait bizarre : c'est que le poids de l'impôt devrait diminuer dans un pays, par le seul fait que sa population s'accroîtrait. En effet, plus le nombre d'habitants entre lesquels se répartit l'impôt est grand, et plus la charge de chacun est petite. Pour expliquer le poids excessif de l'impôt en France, il n'est pas rare qu'on mette en parallèle l'état stationnaire de notre population et le mouvement de la population allemande [1]. C'est là un étrange sophisme ; la richesse d'un pays n'augmente pas nécessairement en proportion de l'augmentation de sa population, et si elle se subdivise entre un nombre de possesseurs plus élevé qu'auparavant, chacun d'eux est moins riche, et possède une moindre capacité contributive.

2° Pour apprécier correctement la charge de l'impôt dans les divers pays, il faudrait pouvoir la comparer à l'ensemble de la fortune des contribuables, mais l'observation que nous avons déjà faite plus haut au sujet du manque de statistiques s'applique encore ici.

3° Le rapport de l'impôt à la fortune nationale ne serait même pas suffisamment instructif par lui-même. Il faut encore avoir égard à la répartition de la fortune dans les pays que l'on étudie. Une même somme d'impôts sera plus facilement recouvrée dans un pays où la richesse se partage entre les représentants d'une nombreuse classe moyenne, que dans ceux où existe un petit nombre de grosses fortunes, et un grand nombre d'individus sans ressources appréciables.

4° De même qu'en matière de comparaisons budgétaires, il faudrait pouvoir connaître exactement la valeur des services que le contribuable obtient pour son argent dans les différents pays. Ainsi, dans un pays, l'Etat peut fournir l'instruction gratuite, et pas dans un autre.

On voit qu'il faut accueillir avec la plus extrême circonspection les comparaisons budgétaires ou fiscales avec l'étranger [2].

---

1. Cf. *J. off.* Débats parlem. Ch. des dép., 2e séance du 22 mars 1906, p. 1576, col. 1.

2. L'ouvrage qui, à notre connaissance, établit ces comparaisons de la façon la plus prudente et la plus judicieuse, en soulignant les réserves nécessaires, est l'excellent livre déjà cité de M. Colson, auquel nous renvoyons le lecteur pour tous les détails de statistique.

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET

LIVRE PREMIER

PRÉPARATION DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU BUDGET. — RÔLE DU POUVOIR EXÉCUTIF DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET.

I

Caractères du budget. — On a donné du budget des définitions très diverses, dont l'excellent ouvrage de M. Stourm contient une abondante nomenclature [1]. Pour caractériser le budget — en ne nous occupant en ce moment que du budget de l'Etat — nous nous servirons des termes du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique (art.5), retouchés légèrement, et nous dirons que : « *Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat pour une période déterminée.* »

1° et 2° *Prévision et autorisation.* — Deux mots appellent l'attention dans cette définition : *prévues* et *autorisées*. Ce sont là les deux caractères nécessaires et indissolubles d'un budget.

Le budget est, d'une part, un *état de prévision* : c'est « un tableau

---

1. Stourm, *Le Budget*, 5e édit., p. 1-5.

évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer » (P. Leroy-Beaulieu).

C'est, d'autre part et simultanément, un *acte d'autorisation* : l'acte par lequel le gouvernement est autorisé à dépenser et à recevoir, conformément aux indications budgétaires.

La présence de ces deux caractères est indispensable à l'existence du budget :

Un simple état de prévision, non sanctionné par une autorisation, n'est pas encore un budget [1] : c'est ou bien un projet de budget, destiné à être ultérieurement soumis à l'autorisation, ou bien un simple document administratif, par lequel le gouvernement cherche à se renseigner et à s'éclairer sur les éventualités financières prochaines.

De même, une autorisation de réaliser des recettes et de faire des dépenses qui ne s'appuierait pas sur certains chiffres de prévision, qui ne serait pas enfermée, du moins en ce qui concerne la dépense, dans certaines limites numériques, une autorisation sommaire de percevoir et de dépenser sans compter, ne constituerait pas davantage un budget proprement dit, et, à vrai dire, ne se conçoit guère. Si large que soit l'autorisation, encore comporte-t-elle au moins un chiffre total de prévisions en dépense et en recette.

Les éléments que nous venons de dégager de cette définition soulèvent donc déjà deux questions · 1° comment s'y prend-on pour faire les évaluations, en d'autres termes, comment prépare-t-on le projet de budget ? 2° par qui et comment sera donnée l'autorisation ; par qui et comment le projet de budget sera-t-il transformé en budget ; en d'autres termes, par qui et comment le budget est-il voté ?

3° *Limitation dans l'avenir.* — Il est enfin un troisième élément qui doit encore nous retenir. « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat, *pour une période déterminée.* » Ceci indique que la prévision et l'autorisation sont limitées dans le temps, et s'appliquent, comme le suppose d'ailleurs nécessairement l'idée de prévision, à une période à venir.

Ce troisième caractère est également essentiel dans la définition du budget. C'est par lui que le budget se différencie des comptes. Le budget est tout l'opposé du compte : tandis que le compte est le relevé d'opérations *passées* — engagements de dépenses ou paiements, acquisitions de créances ou encaissements —, qu'il peut être dès lors certain et définitif,

---

1. Telle n'est cependant pas la théorie officielle allemande : le budget, dans cette théorie, n'est rien de plus qu'un devis, qu'un plan d'administration, et le vote parlementaire qui l'adopte n'est pas un vote d'autorisation, mais un vote d'approbation dont le gouvernement pourrait, à la rigueur, se passer, s'il lui était refusé (V. plus loin, ch. XVIII, p. 153).

le budget est l'estimation de dépenses et de recettes futures ; il prévoit que les recettes de l'exercice 1907, par ex., s'élèveront à tant, et les dépenses à tant. Mais c'est une simple prévision, et malgré les efforts pour la rendre exacte, elle n'en demeure pas moins toujours incertaine et exposée à être démentie par les événements, toujours provisoire aussi dans une certaine mesure, et susceptible de corrections (annulations de crédits, demandes de crédits additionnels en cours d'exercice, etc.).

A ce troisième caractère se rattache un nouveau problème : comment fixera-t-on la durée de la période à laquelle s'appliqueront la prévision et l'autorisation ? Le budget sera-t-il annuel, biennal, etc. ? Le budget sera-t-il, en second lieu, dressé par gestion ou par exercice ?

Le budget étant ainsi défini, il nous faut maintenant le suivre depuis sa naissance jusqu'à la fin de sa carrière, et nous aurons, en observant l'ordre logique et chronologique en même temps, à franchir quatre étapes successives : 1° la préparation ; 2° le vote ; 3° l'exécution ; 4° le contrôle de l'exécution du budget.

II

Préparation du budget par les ministres en France. — Dans presque tous les pays, la préparation du projet de budget appartient au pouvoir exécutif. Placé à la tête de l'administration, ayant des agents sur tous les points du territoire, le pouvoir exécutif est en effet le seul qui puisse recueillir les renseignements nécessaires à l'établissement du budget, apprendre de ses fonctionnaires les besoins probables des divers services administratifs pour la période budgétaire qui va s'ouvrir, les crédits qui leur seront nécessaires, et le rendement présumé des différentes branches de recettes pour la même période.

En France, *chacun des ministres* est chargé de dresser le *budget des dépenses* de son département, et de centraliser à cette fin les indications voulues.

Ces indications émanent, en premier lieu, des agents administratifs locaux. Ils sont en effet seuls à même de constater sur place, par expérience, les exigences du service auquel ils appartiennent, dans les limites de leur ressort. Ils en font part, au jour le jour, à leurs supérieurs, dans leur correspondance officielle, et leurs demandes parviennent ainsi, par la voie hiérarchique, au siège de l'administration centrale, qui sera, la plupart du temps, une direction de ministère.

Parvenues à la direction, ces demandes sont examinées ; celles qui présentent un caractère d'urgence et d'utilité incontestables sont mises à part, pour qu'il y soit donné suite immédiatement, — au besoin, au

moyen de crédits additionnels au budget en cours d'exécution, qu'on sollicitera des Chambres. Celles qui peuvent attendre sont étudiées et amendées, s'il y a lieu, pour être incorporées au prochain projet de budget.

Aux demandes de ses agents locaux, qui visent toujours des besoins particuliers du service dans une circonscription administrative déterminée, l'administration centrale ajoute ses propres propositions de dépenses, concernant l'ensemble du service dont elle a la direction, et transmet le tout au ministre dont elle dépend. Celui-ci, aidé des lumières de ses bureaux, examine les projets transmis par les diverses administrations de son ministère, les centralise, les modifie s'il le juge convenable, et y ajoute à son tour les projets plus généraux qui intéressent l'ensemble de son département ministériel. La préparation des *budgets des dépenses* des divers ministères franchit ainsi trois échelons : agents locaux — bureaux des administrations centrales, à Paris – et ministre, assisté d'un service du ministère spécialement chargé de le seconder dans la préparation du budget des dépenses : cabinet ou bureau central, ou secrétariat général, etc. suivant les ministères.

Une fois ces divers projets achevés, ils sont remis par chacun des ministres au ministre des finances, dont il reste à indiquer le rôle.

Fonctions du Ministre des Finances. — Le ministre des finances, en matière budgétaire, a trois fonctions qui lui sont propres :

1° Il centralise les budgets des dépenses des divers ministères, en y ajoutant le *budget des dépenses du ministère des finances*, qu'il a dressé lui-même, d'après les procédés que nous venons d'exposer.

2° Il est chargé seul d'établir le *budget général des recettes*. C'est en effet une règle fondamentale et presque sans restrictions de notre organisation financière, que tous les ministères sont exclusivement des ministères de dépenses, à l'exception du ministère des finances qui est le seul ministère des recettes. D'abord le rôle principal de ces ministères est de dépenser : les travaux publics, la guerre, la marine, l'instruction publique, etc., sont des sources de dépenses. Ceci ne veut pas dire que les services de ces divers ministères ne soient éventuellement générateurs de recettes (par ex., pour la vente du matériel hors d'usage des arsenaux, les frais d'études des lycées, les produits des postes et télégraphes, etc.). Mais ces recettes sont toutes versées aux agents de l'administration des finances, seule chargée de les percevoir [1] et

---

1. En ce qui concerne la *perception* des recettes, il y a toutefois exception pour celles des postes et télégraphes, encaissées par les receveurs des postes qui dépendent du sous-secrétariat d'Etat des postes et télégraphes, rattaché actuellement au ministère des travaux publics. Mais ces agents les versent aussitôt aux

de les centraliser. En résumé : tous les ministères dépensent ; donc, autant de budgets des dépenses que de ministères — un seul ministère centralise les recettes de tous les services de l'Etat : donc, un seul budget des recettes, dressé par le ministre des finances, qui est le budget général des recettes de l'Etat. Nous verrons plus loin quelle méthode d'évaluation est suivie dans l'établissement de ce budget des recettes.

3° Le ministre des finances est seul chargé de rédiger l'*exposé des motifs* du budget général, c'est-à-dire l'avant-propos, la préface, qui figurera en tête de l'ensemble des budgets des dépenses et du budget des recettes qu'il présentera lui-même aux Chambres.

Si nous faisons abstraction de cette dernière fonction, la moins importante, pour ne retenir en ce moment que les deux premières, nous voyons que celles-ci donnent au ministre des finances une situation très importante en matière budgétaire.

Chargé d'une part de centraliser les budgets des dépenses de ses collègues, en y ajoutant le sien, et d'autre part de dresser lui-même le budget général des recettes, il lui appartient de faire cadrer les évaluations de dépenses et les évaluations de recettes, de réaliser, en un mot, l'équilibre du budget, en cherchant les économies possibles ou les compléments de recettes nécessaires pour l'obtenir. Voilà la mission essentielle et redoutable du ministre des finances. Il est, comme on l'a dit, « le ministre de l'équilibre ».

Il semble qu'investi d'une si lourde responsabilité, le ministre des finances devrait, en matière budgétaire, avoir autorité sur tous ses collègues. Il paraîtrait nécessaire qu'il eût le droit de réduire les demandes qui lui paraissent exagérées et menaçantes pour l'équilibre du budget, ce qui revient à le supposer pourvu du droit de contrôler, de reviser et d'amender les propositions de dépenses (ou, ce qui est la même chose, les demandes de crédits) de ses collègues, de les rejeter même partiellement, de façon à n'admettre de dépenses au budget qu'en proportion des recettes probables.

En fait, ce droit n'existe pas en France pour le ministre des finances. Aucun texte ne lui accorde une suprématie quelconque sur les autres ministres en matière budgétaire. Il n'a aucun pouvoir légal de modifier leurs propositions. C'est là une lacune de notre organisation financière qu'on a maintes fois signalée. Nous la croyons cependant plus choquante au point de vue logique qu'importante en pratique : si, en effet, le ministre des finances disposait d'un droit formel de rejet vis-à-vis des demandes de crédits des autres ministres, l'exercice de ce droit ferait souvent naître

---

comptables du ministère des finances qui les centralisent, de sorte qu'on ne s'écarte de la règle que pour y rentrer immédiatement.

des difficultés entre eux ; tel pourrait se refuser à prendre plus longtemps la responsabilité de la direction de ses services, si on lui marchandait des ressources indispensables, d'après lui, à leur fonctionnement. Ces difficultés ne pourraient être résolues que par la bonne entente des membres du cabinet, ou, à défaut de cette entente, donneraient lieu à une crise au sein du ministère. Il en serait ainsi toujours de même que dans le système actuel, où le ministre des finances ne peut compter que sur la bonne volonté de ses collègues pour faire droit à ses observations. La seule autorité qu'il exerce maintenant parfois sur eux, il la tient de son ascendant personnel, de ses capacités, de cette « férocité » qui, selon M. Thiers, est la première qualité d'un bon ministre des finances, et du consentement spontané de ses collègues.

C'est en vertu de ce consentement tacite, et de l'accord qui règne entre les membres du gouvernement, que le ministre des finances invite parfois ses collègues à modérer leurs propositions de dépenses pour les maintenir dans les limites de ses prévisions de recettes. Ce ne sont point là des injonctions, mais des invitations, auxquelles les autres ministres ne se conforment que de leur gré.

Suprématie budgétaire du Chancelier de l'Echiquier, en Angleterre. — A l'inverse du système français, le système anglais reconnaît au département des finances un droit absolu de contrôle et de rejet, en fait de dépenses budgétaires.

Notre ministère des finances est représenté en Angleterre par un conseil, le *Board* (bureau) *of the Treasury*, composé de 7 personnes : 1° le premier lord de la Trésorerie, qui est en principe le chef du cabinet, et dirige la politique générale ; 2° le Chancelier de l'Echiquier, qui est toujours un des chefs du parti au pouvoir ; 3° trois lords juniors et deux secrétaires de la Trésorerie, membres du cabinet. Ces cinq derniers personnages, de même que le premier lord de la Trésorerie, ont plutôt un rôle politique ; le Chancelier de l'Echiquier est le véritable ministre des finances ; il est secondé par un secrétaire permanent, qui ne fait pas partie du cabinet, et qui maintient, à travers les changements de ministère, la continuité des traditions administratives.

Ce « bureau de la Trésorerie » possède constitutionnellement, d'une façon absolue depuis 1818, le pouvoir de déterminer le montant des dépenses proposées pour chaque département ministériel. Ceci indique que le Chancelier de l'Echiquier, responsable de toutes les demandes de crédits qui seront soumises aux Chambres, est libre d'accueillir, de rejeter ou de modifier les propositions budgétaires de ses collègues.

Ce droit, dont l'exercice est d'ailleurs toujours tempéré dans la pratique par des discussions et des concessions amiables — ce qui fait que

l'état de choses anglais n'est pas très différent de ce qui se passe en France — ne fonctionne dans toute sa rigueur que pour les *services civils*. Les services de la guerre et de la marine jouissent, vis-à-vis du ministre des finances, d'une plus grande autonomie : leurs demandes de crédits ne peuvent être modifiées, si la modification est de quelque importance, qu'en conseil de cabinet, et ce sont les ministres de la guerre et de la marine qui les présentent eux-mêmes aux Chambres [1].

---

1. A. Barbé, *Le vote du budget en Angleterre*, Thèse Caen, 1904, p. 42 et suiv.

CHAPITRE II

RÔLE DU PARLEMENT DANS LA PRÉPARATION DU BUDGET.

Nous avons vu précédemment que la nature même des choses désigne le pouvoir exécutif comme préparateur normal du budget. En fait, il arrive souvent que le Parlement intervient dans sa confection

La mesure de cette participation parlementaire est, du reste, variable suivant les époques et suivant les pays. En France, pendant la période révolutionnaire, et de nos jours aux Etats-Unis, elle est assez considérable, pour annihiler presque complètement le rôle du pouvoir exécutif et en faire un simple commis chargé de fournir aux comités parlementaires les renseignements qui leur permettront d'établir eux-mêmes le budget ; — elle est nulle, au contraire, dans certains pays comme l'Angleterre ; — elle fait du Parlement, dans certains autres comme la France actuelle, le collaborateur souvent regrettable du gouvernement dans la préparation du budget.

Préparation du budget français par les Assemblées sous la Révolution. — En France, l'idée inexacte qui a prévalu dans les constitutions révolutionnaires, c'est que la préparation du budget doit appartenir au Parlement.

Cette idée s'appuyait sur deux considérations : 1° on pensait qu'investi du droit de dresser et de proposer le budget, le pouvoir exécutif serait trop puissant, et que les assemblées n'auraient plus vis-à-vis de lui qu'un rôle amoindri ; 2° comme dans un gouvernement représentatif, c'est aux représentants du peuple qu'il appartient de consentir l'impôt, on déduisait abusivement de ce principe que toute question relative à l'impôt, et notamment toute proposition de recettes fiscales, doit être du ressort exclusif du Parlement.

Ces deux considérations étaient, l'une et l'autre, erronées.

En effet, la préparation du budget est une œuvre essentiellement *administrative*. Le projet de budget n'est autre chose qu'un *devis* d'administration pour la période qui va s'ouvrir. Le soin de l'établir incombe naturellement au pouvoir exécutif, puisqu'il est chargé d'administrer sous sa responsabilité. Il appartient ensuite au Parlement d'étudier le devis qui lui est soumis, de l'approuver, de le rectifier ou de le rejeter.

Cette division des fonctions est le seul moyen de ménager à la fois l'initiative et la responsabilité du gouvernement et la suprématie budgétaire des Chambres, qui reste entière, puisque ce sont elles qui statuent souverainement sur les propositions du gouvernement.

Quant au second argument, il contenait un sophisme évident : le droit de voter l'impôt n'implique pas logiquement le droit de le proposer. Comme on l'a dit justement, « le véritable pouvoir en matière budgétaire consiste non pas à proposer, mais à accorder » [1].

Quoi qu'il en soit, la Constitution de 1791 déléguait *exclusivement* au pouvoir législatif le droit : 1° de fixer les dépenses publiques ; 2° d'établir les contributions publiques et d'en déterminer la nature. De même, la Constitution de l'an III réservait au Conseil des Cinq-Cents l'initiative des mesures financières comme des lois ordinaires. Cependant, comme il était impossible de se passer tout à fait du concours indispensable du pouvoir exécutif pour la préparation du budget, les ministres sous la Constitution de 1791, les Directeurs, sous celle de l'an III, étaient tenus de présenter à l'Assemblée un aperçu des dépenses à faire et de la situation financière.

Préparation du budget par les comités parlementaires aux Etats-Unis. — Aux Etats-Unis, une application excessive du principe de la séparation des pouvoirs a fait adopter un système analogue. L'initiative, en matière législative, appartient exclusivement au *Congrès*, et c'est lui qui, pour cette raison, se charge également de préparer le budget. Le pouvoir exécutif ne sera pas sans doute complètement écarté de cette préparation, mais c'est ici qu'il est surtout vrai de dire qu'il sera réduit au rôle de simple commis du Parlement.

Le secrétaire du Trésor, chaque année, au mois de décembre, adresse au Congrès un *rapport* sur la situation financière, et un document volumineux appelé *lettre annuelle*, contenant un aperçu des besoins présumés des différents départements ministériels pour le budget suivant. C'est à cet envoi de documents que se borne le rôle de l'exécutif. A partir de ce moment, la tâche de la confection du budget est entièrement assumée par les comités permanents du Congrès.

Deux comités s'en occupent spécialement : *le comité des voies et moyens*, pour les recettes ; *le comité des appropriations* (ainsi appelé parce qu'il « approprie », parce qu'il applique, les recettes aux dépenses), pour les dépenses.

Le comité des voies et moyens puise les premiers éléments de son travail dans le *rapport* du secrétaire du Trésor ; il a d'ailleurs toute liberté d'appréciation à son égard, et peut n'en tenir aucun compte, s'il

---

1. Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, t. I, p. 40.

préfère prendre d'autres bases pour évaluer et déterminer les recettes de l'Etat. Le comité des appropriations consulte, lui, la *lettre annuelle*, vis-à-vis de laquelle il use de la même liberté. En fait, les deux comités ne font presque aucun cas des indications du pouvoir exécutif, et ne s'inspirent que de leurs idées propres dans l'accomplissement de leur tâche.

D'ailleurs, depuis une vingtaine d'années,le comité des appropriations n'est plus seul à être chargé de l'établissement du budget des dépenses. Les propositions de dépenses de certains services ont été attribuées à des comités spéciaux : comité des rivières et ports, pour le budget des travaux publics, — comité des pensions, pour les retraites des vétérans, etc.

Cette omnipotence parlementaire en fait de budget n'est pas d'ailleurs la seule particularité critiquable du système américain. Non seulement l'intervention du pouvoir exécutif y est réduite au minimum, mais en plus, on constate l'absence absolue d'accord entre les différents comités parlementaires qui concourent à la préparation du budget : d'une part, chaque comité de dépenses fait ses propositions sans s'occuper de celles du comité voisin, d'où manque complet de vues générales et d'aménagement d'ensemble dans le budget des dépenses ; d'autre part, ce qui est plus grave, les divers comités des dépenses et le comité des voies et moyens qui s'occupe des ressources, opèrent sans entente réciproque, — ce dernier préparant le budget des recettes sans connaître quelles seront les propositions de dépenses, et sans avoir le droit de les contrôler et de les modifier, les premiers ne s'attachant pas davantage à maintenir leurs propositions de dépenses en concordance avec les recettes prévues. Il en résulte qu'un des principaux soucis du préparateur du budget, celui de l'équilibre, fait en Amérique totalement défaut à ses rédacteurs. Dédaignant d'une façon complète le point de vue strictement financier, les comités de dépenses poursuivent des buts économiques, par exemple, comme la mise à exécution de plans de travaux publics, voire même des buts électoraux, comme l'attribution d'un chiffre formidable de pensions aux vétérans de la guerre de Sécession. De son côté, le comité des voies et moyens voit beaucoup moins dans l'impôt un aliment du budget qu'un instrument de protectionnisme, et cherche à combiner le système fiscal uniquement de manière à favoriser les producteurs américains et à nuire à la concurrence étrangère.

Ce qui a permis à cette organisation illogique de fonctionner,c'est que, jusqu'à ces dernières années, les budgets des Etats-Unis se sont toujours soldés par des excédents de recettes considérables, ce qui dispensait naturellement les financiers américains de s'inquiéter, comme leurs collègues du vieux continent, de faire cadrer les recettes avec les dé-

penses. Il est vrai qu'actuellement le service des pensions de vétérans fait une brèche sérieuse dans les budgets,dont les derniers se sont réglés en déficit.

Abstention du Parlement en Angleterre. — A l'opposé du système américain, qui fait si large et si prépondérante la participation du Parlement, se place le système anglais qui s'attache au contraire à exclure complètement le pouvoir législatif de la préparation du budget.

Le principe constitutionnel est, en Angleterre, que la « couronne demande de l'argent, la Chambre des communes l'accorde, et les lords donnent leur consentement ».

On a vu, au chapitre précédent, comment est préparé le budget anglais, par le pouvoir exécutif, sous la direction et le contrôle quasi-souverain du Chancelier de l'Echiquier. Une fois la Chambre saisie du projet, son droit se borne à peu près,en vertu du règlement qu'elle a eu la sagesse de s'imposer dans l'intérêt de l'ordre financier, à accepter ou rejeter les propositions gouvernementales. En effet, elle ne se reconnaît pas le droit d'y introduire aucune modification de nature à empirer la situation des finances. En d'autres termes, elle s'est interdit de voter toute diminution de recettes et toute augmentation de dépenses qui ne lui serait point proposée par le cabinet. La Chambre des communes peut réduire les propositions gouvernementales de dépenses [1], mais non les majorer ; inversement, elle ne peut proposer une réduction ou suppression de taxes qu'à la condition de la compenser par le relèvement ou la création d'autres taxes.

Cette abstention, la Chambre des communes se l'impose d'ailleurs non seulement en matière d'initiative budgétaire, mais encore, en dehors du vote des subsides annuels, relativement à toute espèce de proposition de loi susceptible de grever les finances, d'une façon directe ou indirecte, telle, par ex., qu'une proposition portant exécution de travaux publics, création d'emplois rétribués,etc. Ici encore, l'initiative doit émaner de la couronne,ou la proposition être « recommandée » par elle.

Il convient d'ajouter, du reste, que malgré le rôle passif auquel les traditions constitutionnelles confinent à cet égard la Chambre des communes, elle n'est pas, en fait, privée de toute influence sur la confection du budget. Le cabinet qui le prépare est d'abord bien forcé de tenir plus ou moins compte des désirs de la majorité parlementaire. Les députés, individuellement, peuvent solliciter les ministres, la Chambre

---

1. D'ailleurs, même à cet égard, les Communes se font scrupule de toucher aux propositions du gouvernement ; en fait, elles ne font guère subir au budget proposé d'autres modifications que celles que le gouvernement consent spontanément à y introduire.

des communes présenter des adresses, voter des résolutions contenant l'invitation au gouvernement de faire telle ou telle proposition budgétaire, de sorte que la règle rigide dont nous avons pris connaissance se trouve sensiblement assouplie et atténuée dans la pratique courante.

Rôle actuel du Parlement en France. — Commission du budget. — Entre les deux systèmes contraires que nous venons d'exposer, celui des Etats-Unis qui fait du pouvoir législatif le préparateur à peu près exclusif du budget, et celui de l'Angleterre qui réserve cette tâche au seul pouvoir exécutif, se place le système français.

En France, le gouvernement et le Parlement participent également à lla confection du projet de budget.

Le projet de budget, préparé par les ministres, suivant le mode que nous avons décrit, est soumis, tel qu'il est sorti de l'élaboration ministérielle, à la Chambre des députés. Celle-ci le confie à la *commission du budget*, composée de députés chargés d'étudier les détails du projet, pour en faciliter la discussion générale.

Mais la commission du budget ne se renferme pas d'habitude dans cet examen préliminaire destiné à éclairer l'assemblée sur les points susceptibles de discussion. Elle s'arroge ordinairement le droit de modifier, sinon de refondre complètement, le projet qui lui a été transmis, substituant ses propres chiffres à ceux du gouvernement, augmentant les crédits qui lui semblent insuffisants, et surtout réduisant ceux qu'elle juge excessifs [1]. Il lui est même arrivé de retourner en bloc au ministre des finances le projet de budget, pour qu'il lui en présente un autre.

Il résulte de là que tout le plan financier qui a présidé à l'établissement du budget par le pouvoir exécutif peut se trouver bouleversé, toutes les précautions prises par le ministre des finances pour assurer l'équilibre, annihilées par les décisions de la commission, qui empiète ainsi de la façon la plus fâcheuse sur les attributions du gouvernement. Il est en effet difficile de rendre celui-ci responsable de sa politique, si la Chambre lui impose des devis tout différents de ceux qu'il avait produits. Sans doute, l'activité de la commission — il faut lui rendre cette justice — s'exerce la plupart du temps dans le sens des économies. Mais cette activité n'est pas toujours assez éclairée. Souvent la commission a rogné des crédits indispensables à la marche des services, qu'il a fallu rétablir ensuite en cours d'exécution du budget, sous forme de crédits additionnels, procédure dont nous verrons plus tard les inconvénients. Il est vrai que les ministres tiennent parfois compte de cet état d'esprit,

---

1. C'est, remarquons-le, ce projet modifié et corrigé par la commission qui sera discuté par la Chambre, et non le projet primitif émané du gouvernement.

en majorant à dessein leurs demandes initiales, qu'ils abandonnent ensuite docilement aux réductions de la commission.

On peut dire, en somme, en ce qui concerne la phase préparatoire du budget français, que ce budget est, en premier lieu, préparé par le pouvoir exécutif, et en second lieu plus ou moins remanié et transformé par la commission du budget de la Chambre.

Droit d'amendement en matière budgétaire. — Ses inconvénients. — En troisième lieu, le projet préparé par le gouvernement et retouché par la commission sera encore modifié, au cours de la discussion qui s'ouvre devant le Parlement, par l'initiative parlementaire, qui s'exerce par voie d'amendement.

Jusqu'à ces derniers temps, le droit d'amendement était soumis en matière budgétaire, aux mêmes règles qu'en matière de toute autre espèce de lois. Suivant les diverses constitutions, et selon qu'elles étaient plus ou moins libérales, le droit de proposer des amendements aux projets de lois soumis aux Chambres a été accordé plus ou moins largement aux membres du Parlement, sans que la distinction ait jamais été faite entre les projets financiers et les projets ordinaires. Il n'y a donc là rien de spécial à la législation financière [1].

Dans la constitution de 1875 qui nous régit encore, le droit d'amendement est reconnu aux Chambres, sans restriction et sans limite, pour toute espèce de lois. Tout membre du Parlement peut donc, dans le cours de la discussion du budget, déposer un amendement tendant à insérer au budget une disposition nouvelle, à supprimer ou à modifier une disposition prévue, etc. Aussi le budget voté en fin de discussion aura-t-il souvent une physionomie toute différente de celle qu'il avait au début et de ce chef encore, le projet présenté par le ministre des finances se trouve complètement défiguré.

Cet inconvénient se traduit en pratique par plusieurs conséquences : 1° le budget se trouve d'abord plus ou moins détourné de son objet véritable

Bien que le budget se présente, une fois qu'il a été adopté par les Chambres, sous forme de *loi*, puisqu'il émane alors du vote du Parlement, il diffère, dans sa natur intime, des lois ordinaires. A l'inverse des lois dont la nature est de statuer, de poser des règles, de formuler des principes, de prescrire, ou d'interdire, le budget est un *acte d'administration*, un devis déféré aux Chambres non à raison de sa nature, mais à raison de son importance exceptionnelle, et fixant et aménageant simplement les recettes et les dépenses de l'Etat, énonçant que pour

---

1. V. les Traités de droit constitutionnel pour l'historique du droit d'amendement.

l'exercice 1907, par ex., les besoins des services publics et les ressources de l'Etat s'élèveront à tel chiffre. En second lieu, également à l'inverse des lois proprement dites qui statuent d'une façon permanente, qui posent des règles qui subsisteront tant qu'elles ne seront pas expressément abrogées, le budget ne s'applique qu'à une période déterminée ; il fixe les dépenses et les recettes de tel exercice, 1906 ou 1907 ; c'est un acte temporaire.

Malheureusement,ce caractère du budget est souvent altéré par l'insertion de dispositions législatives proprement dites,parfois déjà introduites à tort dans le projet par le gouvernement lui-même, mais dues surtout à l'initiative parlementaire et provenant d'amendements. Ainsi, il faut aller chercher la réforme des frais de justice dans la loi de budget du 26 janvier 1892, l'organisation de l'assistance médicale gratuite, dans celle du 13 avril 1898. Le budget de 1906 touche aux objets les plus divers, depuis l'enseignement des langues vivantes (art. 54) jusqu'au recrutement des magistrats (art. 38) [1].

C'est là une méthode de législation défectueuse et désordonnée au point de vue logique, qui présente en outre de nombreux dangers dans la pratique. Nous verrons plus tard que la discussion du budget est trop souvent hâtive et précipitée, de sorte que les réformes législatives que l'on veut y incorporer risquent fort d'être insuffisamment examinées, et d'être votées même à contre-cœur, dans le but de ne pas faire « accrocher » la discussion, et de ne pas retarder le vote de l'ensemble. Tandis qu'une proposition de loi ordinaire est soumise à une foule de formalités préalables destinées à en assurer la parfaite élaboration — examen dans les bureaux des Chambres, dans les commissions, double lecture, etc. — ces garanties font défaut aux dispositions législatives qui s'insinuent, au cours de la discussion, sous le couvert du budget. L'inconvénient est grave, parce qu'il s'agit de dispositions perma-

---

1. On peut admettre qu'on introduise dans le budget des dispositions permanentes sur des points de détail qui s'y rattachent directement ; par ex., modification d'un tarif fiscal ; mais rien n'excuse la méthode actuelle de légiférer à propos du budget, sur des matières qui lui sont totalement étrangères : « La loi de finances devient de plus en plus, chaque année, une espèce de pandémonium où l'on trouve de tout, même de la finance, où tout est remué, où toutes les innovations sont proposées sur toutes espèces de matières, souvent à tort et à travers, sans aucune étude préalable, au risque même de léser de graves intérêts ou de commettre des absurdités. » — V. à l'*Officiel* les autres judicieuses observations de M. Gourju (Sénat, séance du 6 avril 1906).

Parfois les membres du Parlement ne prennent même pas la peine de formuler un texte législatif, et réalisent des réformes administratives par suppression pure et simple de crédits. Par ex., on supprime au pied levé, implicitement, une catégorie de fonctionnaires en supprimant les crédits demandés pour leurs traitements. C'est au gouvernement à se débrouiller ensuite et à improviser les mesures nécessaires pour obéir au vote sommaire des Chambres.

nentes qui survivront au budget qui les renferme. Il l'est surtout au point de vue financier, lorsqu'elles ont trait à des créations de dépenses : non seulement elles grèveront le budget actuel, mais elles pèseront sur tous les budgets futurs.

2° Or, — et c'est là un autre défaut de l'initiative parlementaire, — cette initiative se manifeste surtout par des augmentations considérables de dépenses et des réductions de ressources, les députés faisant inscrire au budget, comme nous l'avons dit plus haut, des crédits d'intérêt électoral, des relèvements de traitements, des dépenses de solidarité sociale, supprimant des impôts toujours mal vus du contribuable, sans se préoccuper de l'équilibre budgétaire auquel le ministre des finances est alors obligé de pourvoir tant bien que mal, en modifiant ses prévisions de recettes. Les députés s'abandonnent d'autant plus facilement à ces générosités dont le budget fait les frais, que plus d'un calme ses scrupules par l'espoir inavoué que le Sénat, ce « conseil judiciaire de la Chambre », les arrêtera au passage. Mais celui-ci, malgré sa vigilance, est impuissant à contenir le flot montant des dépenses.

Tentatives de restriction du droit d'amendement[1]. — **Réforme du règlement de la Chambre en 1900.**— Cette surenchère budgétaire du Parlement est un des vices les plus déplorables du système français. Elle a fait l'objet de vives récriminations, et divers moyens ont été tentés pour y remédier et se rapprocher de la pratique anglaise.

1° La commission du budget a pris parfois la décision de s'opposer à toute demande de crédits qui émanerait de la seule initiative parlementaire, et d'en combattre l'adoption par la Chambre. Malheureusement, elle n'est pas maîtresse du vote de celle-ci ; et puis, rien n'oblige la commission du budget à suivre cette ligne de conduite et elle ne se l'est, par le fait, que rarement imposée ;

2° Des efforts répétés ont été faits pour limiter constitutionnellement ou législativement le droit d'initiative budgétaire du Parlement.

Gambetta, en 1881, dans son projet de revision des lois constitutionnelles songea, sans succès, à supprimer l'initiative parlementaire en matière d'ouverture de crédits.

En 1895 et 1896, deux députés, MM. Reinach et Boudenoot, ont essayé de faire voter une loi, en vertu de laquelle « aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire ne serait examinée que si elle était appuyée par le gouvernement ». Leurs propositions échouèrent devant une objection de droit constitutionnel : une loi ordinaire ne

---

1. Perreau, *Des restrictions au droit d'initiative parlementaire*....— Revue de sc. et de législ. fin., 1903, t. I, p. 23.

pouvait pas restreindre le droit d'initiative et d'amendement dont la constitution assure l'exercice illimité aux membres du Parlement ;

3° La difficulté a été tournée dans ces dernières années de la façon suivante : on a fait observer que si une loi ordinaire ne peut amoindrir les droits que les deux Chambres tiennent de la constitution, chacune d'elles est du moins libre de décider souverainement la façon dont elle entend faire usage des droits qu'elle possède. La Chambre des députés, par ex., est libre de déterminer dans son règlement intérieur la procédure à laquelle elle entend soumettre, les limites dans lesquelles elle entend renfermer l'exercice de son droit illimité d'initiative, en matière budgétaire. En d'autres termes, la réforme qui ne peut être accomplie par voie législative, peut l'être au moyen d'une modification au règlement intérieur de la Chambre.

En conséquence, la Chambre des députés a adopté le 16 mars 1900 deux propositions, l'une de M. Rouvier, l'autre de M. Berthelot, portant modification du règlement et ainsi conçues :

a) « L'article 51 du règlement est complété par la disposition suivante : en ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé » (il s'agit du rapport rédigé par la commission du budget) [1].

Par cette première disposition, l'exercice du droit d'amendement est circonscrit dans le temps ; les propositions improvisées en fin de discussion, les surprises de la dernière heure, susceptibles de compromettre l'équilibre budgétaire, sont rendues impossibles.

b) « Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ».

Cette seconde disposition complète et accentue la précédente, en supprimant entièrement *pour un certain nombre d'objets* le droit d'amendement budgétaire que la première se bornait à restreindre et à limiter dans le temps. Elle vise en somme les principales dispositions génératrices de dépenses : création ou extension de services, de pensions, de traitements ; elles ne pourront plus être insérées au budget par voie d'amendement ; elles devront faire désormais l'objet d'une proposition de loi *distincte*, étudiée et délibérée spécialement, avec toutes les garanties nécessaires pour en assurer la discussion réfléchie.

Cette réforme ne met pas fin d'une manière complète à l'abus que

---

1. Voir *infrà*, chap. XIII, p. 113.

nous avons signalé : il est toujours loisible à l'initiative parlementaire d'introduire des amendements ou des articles additionnels n'ayant pas trait aux objets spécifiés dans le texte, et impliquant de nouvelles dépenses, ainsi que de mêler à la loi du budget des matières étrangères aux finances. Du moins, elle l'atténue dans ce qu'il avait de plus regrettable.

Ayant ainsi répondu à cette première question : qui prépare le budget ?, nous devons maintenant nous demander, en poursuivant l'ordre naturel de nos recherches : comment le budget est-il préparé ? Nous rencontrons ici deux notions qui reviendront sans cesse dans ces développements, et qu'il convient d'éclaircir dès maintenant : les notions de l'exercice et de la gestion.

CHAPITRE III

L'EXERCICE ET LA GESTION.

Comptes de gestion et comptes d'exercice. — Pour bien comprendre ce que c'est que l'exercice et la gestion, nous allons momentanément quitter le budget qui est un état évaluatif d'opérations financières futures, pour nous placer en présence d'un compte, qui est un état d'opérations déjà faites. Il y a plusieurs manières d'établir un compte. On peut d'abord choisir, pour le dresser, entre divers procédés de comptabilité connus sous le nom de comptabilité en partie simple ou en partie double. C'est un point de vue qui ne nous intéresse pas pour le moment et que nous laisserons de côté.

On peut, en second lieu, tenir ses comptes de manières diverses, suivant la façon dont on rattachera les opérations aux périodes successives du compte. Et c'est à ce propos qu'intervient la distinction de l'exercice et de la gestion.

Nous connaissons tous un compte qui se caractérise, sinon toujours par une sincérité scrupuleuse, du moins par une très grande simplicité : le compte de la cuisinière. La cuisinière inscrit au jour le jour sur son livre en recette l'argent qui lui a été remis et en dépense les achats qu'elle a faits. La cuisinière fait ainsi, comme M. Jourdain faisait de la prose, un compte de gestion sans le savoir. Sa gestion annuelle embrasse tous les actes d'encaissement et tous les déboursés qu'elle a effectués dans l'année. De même, nous procédons par gestion quand nous inscrivons chaque jour du calendrier sur notre agenda, nos rentrées et nos sorties de fonds.

Un tel compte a deux grands mérites : 1° il est très simple et on peut en dégager instantanément les résultats : pour l'arrêter, il suffit d'additionner la colonne des dépenses d'une part, celle des recettes de l'autre, et de rapprocher les deux sommes ;

2° Il nous renseigne d'une façon lumineuse sur l'état de notre caisse : nous savons ce qu'elle a payé, ce qu'elle a reçu, ce qui lui reste, si elle a plus payé que reçu ou inversement ; le compte de gestion est essentiellement un *compte de caisse* qui s'impose à tous ceux qui ont à manier des deniers, à faire des actes matériels de paiement ou d'encais-

sement ; aussi est-ce un principe de notre droit financier que tous les *comptables* tiennent leur compte par gestion, la gestion étant annuelle et comprenant tous les événements de la caisse du 1er janvier au 31 décembre : avoir en caisse au 1er janvier, recettes et dépenses au fur et à mesure qu'elles ont lieu, et solde au 31 décembre suivant.

Ce caractère qui constitue son mérite pour les comptables, fait son insuffisance à un autre point de vue.

Si le compte de gestion renseigne sur l'état de la caisse, il ne renseigne pas en effet sur l'état des finances, et un particulier qui voudrait savoir où il en est de ses affaires, s'y prendrait fort mal en se contentant des indications de son agenda. Ne s'appliquant qu'à des mouvements de deniers, le compte de gestion ne comprend que des dépenses soldées et des recettes encaissées ; il laisse en dehors de lui tous les actes générateurs de dettes et de créances qui n'ont pas encore abouti à un paiement ou à une recette, et qui pourtant ont pu modifier considérablement l'état des finances. Un particulier, par exemple, constate qu'il a payé en 1905, 50.000 francs et touché 40.000 francs. Sa caisse a perdu 10.000 francs ; cependant il est possible que sa situation financière se soit au contraire améliorée. Il suffit de supposer qu'il a fait le 1er août 1905 un bénéfice de 20.000 francs sur la vente d'un immeuble dont le prix ne lui sera versé qu'en 1906 ; inversement, ses comptes pourront se solder en excédent pour 1905 alors qu'au contraire il aura obéré ses finances, si en 1905 il a fait exécuter des travaux de construction ou d'ameublement dont les mémoires ne lui seront présentés que l'année suivante. En d'autres termes, le compte de gestion lui donnera bien l'état de sa caisse dans l'année 1905, mais non sa situation financière réelle dans cette année-là.

Pour connaître les résultats financiers d'une année, il faut donc suivre un autre système, qui sera précisément celui de l'exercice, et trouver un autre mode de rattachement des opérations financières aux diverses périodes comptables. Ainsi nous voudrions connaître la situation financière de l'année 1905. Comment faudra-t-il corriger et modifier le compte de gestion pour y parvenir ?

1° Il faudra, d'une part, le compléter en rattachant à l'année 1905 toutes les créances et les dettes qui y ont pris naissance et qui ne seront réalisées ou soldées que plus tard, en 1906, 1907, etc., et ne figureront qu'au compte de gestion de 1906, 1907, etc.

2° Il faudra, d'autre part, y opérer des déductions : parmi les recettes et les dépenses du compte de gestion 1905, il en est en effet qui doivent leur origine à des actes remontant aux années antérieures : mémoires de travaux exécutés en 1904, encaissement du prix d'un immeuble vendu en 1904, etc. Ce sont là des dépenses et des recettes qui

ne sont pas imputables à l'année 1905 et qu'elle a faites pour le compte des années précédentes.

Une fois ce changement opéré, nous nous trouverons en présence d'un compte qui contiendra des mentions qui ne figurent pas au compte de gestion de l'année, et qui, d'un autre côté, ne contiendra pas toutes les mentions du compte de gestion de l'année. Ce compte représentera le type du compte d'exercice et il nous permettra de connaître exactement la situation financière de l'année 1905 et de savoir si, pour ainsi parler, l'année 1905 a bien ou mal géré ses affaires.

Cette métaphore s'applique d'autant mieux que dans le système de l'exercice, l'année — ou la période comptable quelconque prise pour base — se trouve en quelque sorte personnifiée. On lui rattache, comme à leur auteur responsable, tous les actes financiers qu'elle a accomplis, quelle que soit l'époque à laquelle ces actes porteront leurs conséquences. C'est ce qui fait que la commission chargée de la revision du décret du 31 mai 1862 a fort judicieusement proposé d'y introduire la définition suivante : « *L'exercice est l'ensemble des charges et des droits d'une année.* »

Nous avons ainsi dégagé les notions de l'exercice et de la gestion en traitant des comptes. Il nous reste à voir comment elles vont intervenir dans la préparation du budget, c'est-à-dire de l'état évaluatif de recettes et dépenses futures.

De même qu'il est possible de dresser des comptes par gestion ou par exercice, de même il sera possible d'établir les prévisions budgétaires par gestion ou par exercice. Dans le système de la gestion, on inscrira toutes les prévisions de dépenses à payer et de recettes à encaisser dans la période budgétaire envisagée, ordinairement dans l'année à venir ; dans le système de l'exercice, on fera entrer en prévision toutes les recettes et toutes les dépenses qui tireront leur origine d'un acte accompli au cours de l'année budgétaire à venir, quelle que soit l'époque où auront lieu les encaissements et les paiements : par ex., si des travaux publics sont prévus pour l'année 1907, on fera entrer dans les prévisions de dépenses de l'exercice 1907, le prix de ces travaux, alors même qu'il ne devrait être payé aux entrepreneurs qu'en 1908 ou 1909. En d'autres termes, on imputera à l'exercice 1907 dans les prévisions budgétaires, toutes les dépenses et toutes les recettes, si loin dans l'avenir qu'elles doivent être apurées, dont l'acte de naissance, pour ainsi dire, remonte à l'année 1907. Tel est du moins le principe. Nous verrons plus loin, en étudiant la clôture des exercices, que des tempéraments considérables lui sont apportés dans la pratique.

Différence entre l'exercice et l'année financière. — Période complémentaire. — Des explications qui précèdent, il est facile de

déduire que l'exercice et l'année financière diffèrent l'un de l'autre quant à leur durée, et qu'on doit les distinguer soigneusement. L'exercice embrassant « l'ensemble des charges et des droits de l'année financière » survit à cette année. De même, dans la vie ordinaire, les droits et les charges d'un particulier ne disparaissent pas, à moins d'être purement personnels, au décès de celui-ci ; ils lui survivent et ne s'éteindront que lorsqu'ils auront fait l'objet d'un des modes de libération prévus par la loi : paiement, prescription, etc. L'exercice comprendra donc deux périodes : 1° l'*année financière*, du 1er janvier au 31 décembre ordinairement, pendant laquelle sont accomplis les actes générateurs de créances et de dettes ; 2° une période dite *période complémentaire*, de durée *théoriquement* illimitée, et qui ne se fermera qu'à l'époque où la dernière créance et la dernière dette de l'année financière seront éteintes. Ainsi, théoriquement, en admettant qu'en l'année 1900 on règle la dernière dette remontant à l'année 1880, qu'on suppose n'avoir pas été éteinte par une prescription ou une déchéance quelconque, l'exercice 1880 n'aura été clôturé qu'en 1900 par le règlement de cette opération. Hâtons-nous d'ailleurs d'ajouter, en insistant sur ce point, que tout ceci n'est que théorique, et que la pratique actuelle, comme nous le dirons par la suite, diffère assez notablement de la théorie.

Exercice illimité ; ses inconvénients. — Il n'en a pas toujours été ainsi et les finances de l'ancien régime, en France, avaient adopté dans toute sa pureté le principe de l'exercice et la personnalité de l'année financière qu'il implique. Cette personnalité existait même alors, comme le dit M. Stourm, en chair et en os [1]. Elle était représentée par des fonctionnaires spéciaux, affectés comme comptables à un exercice déterminé, dont ils étaient chargés de suivre et de liquider la situation. Il y avait des receveurs biennaux ou triennaux, chargés tous les deux ou trois ans d'un exercice, et qui achetaient leur charge.

Cette personnalité de l'exercice fournissait même parfois aux financiers un moyen ingénieux autant qu'indélicat de frustrer les créanciers de l'Etat. On leur disait, le cas échéant, lorsqu'ils venaient se faire payer : « Vous êtes créanciers de tel exercice : vous êtes tombés sur un mauvais débiteur ; il a mal tourné et ne peut faire honneur à ses engagements. » Les années antérieures à 1789, à 1793 et à l'an IV furent spécialement liquidées par ce procédé, dont le Consulat fit également usage.

Un autre avantage que les gouvernements d'alors trouvaient au système de l'exercice, et qui nous apparaît aujourd'hui comme un de ses

---

1. Stourm, *Le Budget*, 5e édit., p. 123-127.

plus graves inconvénients, c'est l'obscurité, propice aux malversations, qu'il mettait dans les finances. L'exercice restant ainsi en suspens pendant une longue période, ne pouvant être clôturé — quand il l'était — que fort longtemps souvent après l'année dont il portait le nom, la situation financière n'était presque jamais tirée au clair, et demeurait enveloppée d'une ombre favorable aux manœuvres et aux expédients les plus louches. Le désordre était d'autant plus grand que nombre d'exercices se trouvaient ouverts simultanément, et qu'à une même époque on pouvait opérer sur des exercices séparés les uns des autres par des intervalles de temps considérables.

Ainsi, inconvénient capital du système de l'exercice adopté dans toute sa rigueur : le désordre financier. Si on doit attendre, pour arrêter les comptes d'un exercice, que toutes les opérations financières de l'année à laquelle il se réfère soient définitivement réglées, cette attente risque de se prolonger d'une manière indéterminée, et la situation des finances ne peut jamais apparaître au net.

Dates fixes de clôture. — Cet inconvénient a obligé à apporter au système de l'exercice des tempéraments qui en dénaturent assez largement le caractère théorique, en assignant à l'exercice des dates de clôture fixe, de façon à ce que la durée n'en soit pas illimitée.

Depuis l'ordonnance du 14 septembre 1822, l'exercice ne subsiste plus indéfiniment, jusqu'à complète extinction [1] de toutes les dettes et créances qui ont pris naissance dans l'année financière dont il porte le millésime. Des délais de clôture ont été institués, à l'expiration desquels les registres doivent être arrêtés, et les restes à payer et à recouvrer de l'exercice ainsi clôturé cessent d'y être rattachés, pour être reportés à l'exercice suivant. Depuis 1822, on a tendu à rapprocher de plus en plus la date de clôture de l'exercice de la fin de l'année financière, à abréger de plus en plus, en d'autres termes, la période complémentaire. Nous reviendrons sur ce sujet avec plus de détail dans un autre endroit de ce livre [2]. Il suffit de savoir pour le moment que, pour le budget de l'Etat, six mois après la fin de l'année financière dont l'exercice porte le nom, c'est-à-dire au 31 juillet de l'année suivante, l'exercice est définitivement et complètement clos. Toute opération se rattachant par son origine à l'exercice en question, qui ne se trouve pas encore réglée au 31 juillet qui suit l'année financière, sera rattachée artificiellement et pour la commodité et la célérité de la comptabilité

---

1. Les dettes de l'Etat sont d'ailleurs éteintes par une prescription spéciale à court terme : la *déchéance quinquennale*, instituée par la loi du 29 janvier 1831 (V. *infrà*, chap. XXVI).

2. Chap. XXVI.

aux exercices suivants. C'est là, encore une fois, une contradiction à la notion théorique de l'exercice, qui devrait rester ouvert tant qu'une seule des opérations de l'année financière attend encore son règlement.

Comparaison des mérites et des inconvénients du système de l'exercice et du système de la gestion. — Nous en savons assez maintenant pour comparer les systèmes de la gestion et de l'exercice et voir leurs avantages et leurs inconvénients respectifs.

La comptabilité par exercice a pour avantage essentiel son caractère rationnel. Elle indique exactement les droits et les charges d'une année et permet en quelque sorte d'en dresser le bilan. Il n'en est pas de même de la comptabilité par gestion, qui ne s'appliquant qu'à des faits de recettes et de paiements, fait entrer dans les opérations d'une année des dépenses et des recettes effectuées pour le compte d'années antérieures, et ne mentionne pas, d'autre part, les paiements et les recettes qui seront effectués dans les années suivantes, pour le compte de l'année en question.

En face de cet avantage se trouve un inconvénient considérable dont nous avons déjà dit un mot : le retard dans l'établissement des comptes. Si l'exercice est illimité, cet inconvénient est manifeste ; il est encore très sérieux quand l'exercice est clôturé à date fixe. Avec la gestion, il suffit, pour avoir le résultat définitif d'une année, de l'année 1906 par ex., d'additionner le 31 décembre 1906 au soir, toutes les dépenses et les recettes depuis le 1er janvier précédent, ce qui est une opération fort simple ; avec l'exercice, il faut d'abord attendre six mois de plus, jusqu'au 31 juillet 1907 ; puis, comme dans ce semestre deux exercices étaient simultanément en cours, l'exercice 1907 qui a commencé au 1er janvier 1907, et l'exercice 1906 dont la période complémentaire va du 1er janvier 1907 au 31 juillet 1907, il faut faire dans les opérations de ce semestre un départ assez délicat entre celles qui appartiennent à l'exercice 1907, et celles qui doivent être relevées au compte de l'exercice 1906.

Un autre écueil du système de l'exercice, étant donné l'obligation qu'il implique de rattacher à l'année où elles ont été engendrées les dépenses et les recettes, c'est la possibilité des fausses imputations, que les deux exemples suivants feront comprendre : soit des travaux exécutés en février 1906, imposant, par conséquent, une charge à l'année 1906. Au 31 décembre 1905, il restait sur l'année 1905 des crédits non utilisés, qui dès lors auraient dû être annulés. Il suffira, pour décharger l'année 1906 de la dépense qu'elle a engagée et l'imputer sur les crédits de l'exercice précédent, de faire antidater le mémoire de l'entrepreneur : les travaux apparaîtront ainsi frauduleusement comme faits en 1905 et payés pendant la période complémentaire de cet exercice. Aussi a-t-on

dit du système de l'exercice que c'était le « tombeau des annulations » de crédits.

Inversement, à la fin de l'année 1905, l'administration a fait exécuter des travaux irrégulièrement, en dépassement des crédits qui lui étaient alloués dans le budget de 1905. En postdatant les pièces administratives, il sera facile de présenter les travaux comme engagés au début de 1906, se rattachant par conséquent à l'exercice 1906, et de les imputer sur les crédits de cet exercice, en masquant ainsi le dépassement.

Enfin, la fixation prédéterminée de dates invariables de clôture de l'exercice enlève au système sa logique et une partie de sa raison d'être : les opérations de l'année cessent, en effet, de lui être rattachées dans leur totalité, puisque les restes à payer ou à recouvrer après la fin de la période complémentaire sont imputés sur les exercices suivants. Il est vrai d'ailleurs que ces restes à payer ou à recouvrer, détachés de leur année d'origine, sont d'ordinaire peu importants. Cependant on ne peut plus dire que l'exercice embrasse *dans leur totalité* les charges et les droits d'une année.

Le système de la gestion a des avantages et des inconvénients contraires :

Avantages : simplicité, rapidité dans la clôture des comptes, possibilité de se renseigner sur les opérations de l'année écoulée presque aussitôt après son expiration.

Inconvénients : le système de la gestion ne donne aucun renseignement sur l'actif et le passif de l'année, c'est-à-dire sur sa situation financière véritable, mais uniquement sur les paiements et les recettes qu'elle a effectués. Cette critique peut être précisée à un double point de vue : 1° même correcte et consciencieuse, la comptabilité par gestion donne des impressions inexactes en mettant au compte d'une année des dépenses et des recettes originaires d'années antérieures ; 2° elle fournit des résultats susceptibles de varier notablement suivant les circonstances les plus fortuites. Un retard ou une avance de quelques jours dans les recettes et les dépenses effectuées vers la fin de l'année peut déplacer des sommes considérables d'une année à une autre.

Il en résulte l'impossibilité d'établir une comparaison utile entre la comptabilité de plusieurs années. Pour les comparer, en effet, pour savoir si telle année a été plus fructueuse ou plus onéreuse que telle autre, il faudrait pouvoir défalquer de chacune d'elles toutes les opérations dont elle n'a pas la responsabilité et qu'elle a réglées à l'acquit d'années antérieures ; il faudrait, en d'autres termes, en déduire les restes à payer et à recouvrer des années antérieures, c'est-à-dire revenir à la comptabilité d'exercice.

Ces inconvénients s'aggraveront encore, si des administrateurs peu-

scrupuleux cherchent à en tirer profit pour dissimuler des agissements irréguliers. Il arrivera qu'une administration qui a épuisé les crédits du budget actuel continue à dépenser, en retardant le paiement jusqu'à l'année suivante, qui sera de la sorte surchargée du fait d'opérations antérieures incorrectes.

Les préparateurs du budget,s'ils établissent les prévisions par gestion, pourront également employer des procédés indélicats et commodes pour obtenir un équilibre apparent. Rien de plus facile que de supposer pour les besoins de l'équilibre, que telle recette qui en réalité ne sera probablement effectuée qu'au début de 1907 rentrera à la fin de 1906, et de majorer ainsi les recettes de 1906 ; ou inversement d'admettre, pour le même motif, que telle dépense nécessaire en 1906 ne sera acquittée qu'au début de 1907, et d'en débarrasser les prévisions de 1906.

Tels sont les mérites et les défauts des deux systèmes, et l'on comprend qu'il soit possible d'hésiter entre l'un et l'autre, que certains pays comme l'Angleterre et l'Italie aient adopté la gestion, tandis que la France et la Belgique s'en tiennent à l'exercice.

En Angleterre, l'exercice n'existe pas et le budget annuel s'applique exclusivement aux sommes qui entrent à l'Echiquier, c'est-à-dire au trésor public anglais, ou qui en sortent pendant l'année financière, qui va,en Angleterre,du 1er avril au 31 mars suivant. Les comptes, de même que les budgets, n'embrassent que les opérations matériellement exécutées dans la limite de ces douze mois, sans aucune période complémentaire.

Opinions en faveur de l'introduction en France du système de la gestion. — Bien que la France soit toujours demeurée fidèle à la méthode contraire, le système de la gestion y semble actuellement en assez grande faveur auprès d'un certain nombre de financiers, qui reprochent surtout au système de l'exercice sa lenteur et sa complication. Ils font remarquer que les inconvénients de la gestion sont plus théoriques que pratiques :

1° en ce qui concerne l'absence de départ entre ce qui incombe à chaque année dans la responsabilité des dépenses et des recettes, ils font observer que si dans les dépenses et recettes de la gestion 1906 par ex., en figure un certain nombre qui résulte d'actes accomplis en 1905, et que la gestion 1906 effectuera en réalité pour le compte de l'année 1905, il en sera de même de l'année 1907 vis-à-vis de l'année 1906, et qu'en général il y aura à peu près compensation entre ce qu'une année paiera ou recevra pour la précédente, et ce que la suivante paiera ou recevra pour elle. En Angleterre, avec le système de la gestion, on constate qu'à la fin de chaque période de douze mois, les opérations encore non réglées à reporter au compte de l'année suivante compensent

presque exactement les restes transmis par l'année précédente. Au surplus, en France, le système de l'exercice à dates fixes de clôture, ne lègue-t-il pas, lui aussi, aux exercices suivants des restes à payer et à recouvrer, restes qui par le fait diffèrent peu d'une année à une autre ? L'exercice se rapproche en somme de plus en plus de la gestion, à mesure que l'on abrège davantage la période complémentaire.

2° Quant aux fraudes et aux manœuvres possibles des administrations et des préparateurs du budget, il suffit, dit-on, d'un contrôle parlementaire sérieux pour les déjouer. Ainsi, des paiements d'une importance anormale figurant au mois de janvier attireront certainement l'attention des vérificateurs et leur donneront le droit de présumer qu'on a voulu clandestinement soulager la gestion précédente. Le système de l'exercice n'est pas non plus à l'abri d'incorrections semblables, puisqu'il permet les fausses imputations de dépenses dont nous avons parlé précédemment.

Quoi qu'il en soit, le système de l'exercice est défendu en France par son ancienneté et par les craintes que les irrégularités administratives possibles avec le système de la gestion inspirent au Parlement. M. Stourm lui-même, dans son livre sur *Le Budget*, après avoir développé les mérites de la gestion, hésite à renverser une tradition vénérable et consacrée, et se borne à recommander une réforme mixte, dont il emprunte les éléments à un projet du baron Louis en 1819, et qui combinerait les deux systèmes de l'exercice et de la gestion [1].

Analogie croissante dans les conditions d'application des deux systèmes. — Remarquons, au surplus, que, dans la pratique financière moderne, ces deux notions théoriquement antithétiques de l'exercice et de la gestion arrivent à se ressembler de plus en plus et paraissent évoluer vers un type mixte. La comptabilité par exercice, dans les pays qui l'ont adoptée, se rapproche de la comptabilité par gestion, à mesure que le législateur abrège la durée de la période complémentaire de l'exercice, et en ramène la date de clôture de plus en plus près du dernier jour de l'année financière.

Inversement, les pays qui font usage du système de la gestion ont dû emprunter quelque chose au système de l'exercice, pour éviter la brusque coupure des opérations budgétaires à la fin de l'année.

Ainsi, en Angleterre, les comptes sont bien arrêtés au 31 mars, date à laquelle expire l'année financière anglaise, mais une provision d'une cinquantaine de millions est, au préalable, remise au Payeur général (*paymaster general*) du royaume, pour acquitter éventuellement dans

---

1. Stourm, *op. cit.*, p. 137-141.

les deux ou trois mois suivants les dépenses qui ont été ordonnancées dans la fin du mois de mars. Pendant deux ou trois mois après la fin de l'année financière et la clôture des comptes, des paiements sont donc encore opérés à sa charge.

En Italie, le compte annuel de gestion englobe non seulement les recettes encaissées et les dépenses payées du 1er juillet au 30 juin, limites de l'année financière italienne, mais encore les *droits constatés* dans ces mêmes délais à l'*actif* et au *passif* de l'Etat et non encore éteints par un paiement. Dès le 1er juillet, ces droits cessent d'être rattachés à l'année qui vient d'expirer, et dont on a arrêté la situation, pour être reportés à la comptabilité de l'année qui s'ouvre : il n'y a pas de période complémentaire, et c'est en cela que s'applique le principe de la gestion. Toutefois, ces « reliquats » (*residui*) font l'objet d'un compte à part, et ne se confondent pas avec les autres droits et charges de l'année en cours. L'arriéré de chaque année est donc suivi — de même que dans le système de l'exercice — au moyen d'une comptabilité spéciale [1-2].

---

1. Les comptes de *residui* ont d'ailleurs prêté aux abus. Sous prétexte de rectifications on y introduit parfois clandestinement des dépenses nouvelles, de sorte qu'on arrive à leur imputer des paiements supérieurs aux *residui* passifs véritables.

2. La comptabilité par gestion italienne fait de tels emprunts au système de l'exercice qu'on pourrait dire presque aussi légitimement que c'est le système de l'exercice que l'Italie applique, en le modifiant par des éléments empruntés à la gestion.

CHAPITRE IV

DATE D'OUVERTURE DE L'ANNÉE FINANCIÈRE.

Une fois en possession d'idées précises sur l'exercice et la gestion, nous pouvons maintenant poursuivre l'étude de la préparation du budget, en nous demandant : 1° à quelle époque est préparé le budget ; 2° quels sont les procédés de préparation du budget.

Délais de préparation du budget en France. — En France, le budget est préparé normalement environ 14 ou 15 mois avant sa date d'entrée en exécution. C'est-à-dire que dans les derniers mois de l'année 1903 par exemple, on prépare le budget de 1905. Il importe ici de se garder d'une confusion, et de ne pas croire que la préparation durera 14 ou 15 mois. La préparation commencée 14 ou 15 mois avant le 1er janvier de l'année budgétaire en question, durera 3 ou 4 mois : c'est la durée qu'on retrouve d'ailleurs dans presque tous les pays. Dès le début du printemps de l'année qui précède celle du budget, le projet terminé en est ordinairement déposé par le ministre des finances sur le bureau de la Chambre des députés [1].

Alors commence la phase parlementaire. Ce budget déposé au printemps n'est, en général, discuté et voté que dans la session d'automne, à la veille de l'ouverture de l'année financière. Toutefois, en juin ou juillet, le projet des quatre contributions directes en aura été détaché et aura fait l'objet d'un vote anticipé, pour permettre aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement, dans leur session d'août, d'en opérer la répartition entre les arrondissements et les communes, et aux conseils généraux et municipaux de préparer le budget départemental et le budget communal qui s'alimentent principalement de centimes additionnels aux contributions directes de l'Etat.

Cette méthode a soulevé de nombreuses critiques. On a fait observer

---

1. Telles sont, du moins, les dates habituelles et normales, qui, en fait, se trouvent parfois reculées par diverses circonstances, notamment par le retard apporté par les Chambres au vote du budget précédent. C'est ainsi que le budget de 1906 ayant été voté seulement au milieu d'avril 1906, l'établissement du budget de 1907 n'a commencé qu'à cette date, c'est-à-dire avec un retard de 5 à 6 mois, et qu'il n'a été déposé que le 26 juin 1906.

qu'étant séparées de plus d'une année du moment où elles s'appliqueront, les évaluations budgétaires risquent d'être factices ; qu'à 15 mois de distance, il est facile de s'illusionner de bonne ou de mauvaise foi sur l'importance des recettes, d'en faire une estimation exagérée, et de ne prévoir d'autre part qu'un chiffre insuffisant de dépenses, sauf à demander par la suite des crédits supplémentaires, en cours d'exécution du budget. L'équilibre obtenu dans le projet de budget pourra donc être de pure apparence et exposer à de graves mécomptes.

Aussi l'idée s'est-elle fait jour de mettre fin à ce défaut de notre pratique budgétaire, en choisissant pour l'année financière un autre point de départ que le 1er janvier. A première vue, on n'aperçoit guère l'utilité de la réforme : qu'importe que l'année financière aille du 1er juillet, par exemple, au 30 juin, au lieu d'aller du 1er janvier au 31 décembre ? Mais ce qui donnerait à cette modification sa raison d'être, c'est qu'on ne changerait rien à la date de préparation du budget ; on se bornerait, en un mot, à avancer de 6 mois sa date d'entrée en vigueur ; toujours préparé en fin d'année, le budget s'exécuterait dès le septième mois de l'année suivante ; 8 ou 9 mois seulement sépareraient les évaluations de leur application.

Dates d'ouverture de l'année financière à l'étranger. — Cette réforme pourrait d'ailleurs s'inspirer des faits étrangers.

Aux Etats-Unis, depuis 1844, l'année fiscale va du 1er juillet au 30 juin ; les éléments du budget sont remis par le secrétaire du Trésor aux comités permanents du Congrès au mois de décembre, et il entre en vigueur 6 mois après ; soit, en tout, 7 ou 8 mois d'intervalle depuis la préparation.

L'Italie, elle aussi, a modifié en 1884 la date d'ouverture de l'année financière et l'a fixée au 1er juillet, le budget étant préparé à l'automne précédent.

En Prusse, depuis 1877, et en Angleterre, depuis 1854, les dates sont encore plus rapprochées et l'année financière s'étend du 1er avril au 31 mars. Le projet de budget anglais, préparé vers le mois d'octobre, parvient habituellement à la Chambre des communes au mois de février ; 6 mois seulement auront donc séparé le début de la préparation du budget de l'ouverture de l'année financière. Mais il y a plus encore : en vertu d'une tradition originale et particulière à l'Angleterre, le budget ne sera habituellement voté en totalité que plusieurs jours après son entrée en vigueur ; les prévisions contenues dans le projet sont développées et corrigées au besoin par le Chancelier de l'Echiquier, dans un *exposé financier* qu'il fait devant la Chambre des communes souvent au courant du mois d'avril, et qui se servira de base rectifiée à

la discussion. Les évaluations sont donc revues, non seulement jusqu'à la veille de la période à laquelle elles ont trait,mais même déjà en cours d'exécution du budget ; les prévisions s'inspireront ainsi non seulement des probabilités futures, mais même de faits déjà présents ; elles seront en quelque sorte retouchées d'après nature, c'est-à-dire qu'elles acquerront le maximum de vraisemblance. Jusqu'au moment où le budget sera voté en totalité, les services publics fonctionneront au moyen du lot de crédits qui se trouve déjà voté au 1er avril, crédits qu'ils « despécialiseront » provisoirement et qu'ils repartiront, à l'aide de virements d'attente, entre leurs diverses branches de dépense. C'est un point sur lequel nous nous expliquerons avec plus de détail dans la suite (V. ch. xv, p. 133).

Projets de réforme en France. — Causes de leur échec. — L'exemple de ces divers pays a provoqué en France des projets de réforme analogues dans ces derniers temps. A vrai dire, la question n'était pas nouvelle chez nous, puisque dès 1819 le baron Louis avait proposé de faire courir l'année financière de juillet à juillet. La réforme n'échoua que pour une raison de détail : on n'arriva pas à s'entendre sur la façon d'organiser la transition, et sur le point de savoir s'il faudrait voter un budget transitoire de 6 ou de 18 mois.

De nos jours, le problème est revenu en discussion. Un débat eut lieu à la Chambre, sans résultat,en 1882, à la suite du rapport de M. Ribot, rapporteur du budget de 1883.

En 1888, le ministre des finances, M. Peytral, déposa un projet portant au 1er juillet l'ouverture de l'année financière. Le budget serait remis au Parlement vers le mois de janvier, immédiatement discuté par les Chambres dans leur session de printemps, et entrerait en vigueur dès le mois de juillet. Adopté par la Chambre, le projet fut repoussé par le Sénat à l'instigation de M. Léon Say.

Voici les deux raisons principales qui l'ont fait échouer :

1° La première est relative à l'organisation administrative régionale et locale de la France. Le budget départemental et le budget communal s'ouvrent au 1er janvier, et les sessions des conseils généraux et municipaux sont établies en conséquence. C'est donc presque tout notre système administratif qu'il faudrait remanier pour faire coïncider le budget de l'Etat et les budgets locaux.

D'autre part, il est extrêmement difficile de ne pas adopter des dates semblables pour les deux catégories de budgets. Les budgets des départements et des communes sont en effet solidaires du budget de l'Etat, et tirent une grande partie de leurs ressources de centimes additionnels aux impôts directs de l'Etat,ou de fractions d'impôts que l'Etat leur aban-

donne.Dès lors, on ne voit guère, avec des périodes budgétaires discordantes, comment un conseil général, par ex., votant dans sa session d'août le budget départemental qui doit s'exécuter du 1er janvier au 31 décembre suivant, pourrait arrêter le montant des centimes additionnels aux contributions directes de l'Etat, si ces contributions ne sont établies que jusqu'au 30 juin suivant.

L'objection était à peu près insurmontable, et le projet Peytral était réduit, pour y échapper, à ne pas étendre la réforme aux contributions directes et à conserver pour elles l'ancienne année financière. C'est par une loi spéciale, distincte du budget, qu'elles devaient être établies et votées pour l'année allant du 1er janvier au 31 décembre ; leur produit, déduction faite de la part revenant aux départements et aux communes, serait attribué par moitié aux deux exercices se succédant dans le cours de l'année civile. La concordance des budgets locaux et de la loi annuelle des contributions directes n'était donc obtenue qu'au prix d'une scission dans le budget de l'Etat. Il se trouvait divisé en deux parties, non seulement votées à des dates différentes, ce qui est admissible et a lieu d'ailleurs actuellement, mais votées pour des périodes différentes, chevauchant l'une sur l'autre, ce qui rompait l'unité de date du budget, essentielle au bon ordre et à la clarté de la comptabilité.

2° La seconde objection avait trait à la façon dont se passent les marchés de travaux publics et de fournitures. Actuellement, à partir du 1er janvier, une fois en possession des crédits votés, les fonctionnaires compétents — ingénieurs, intendants, etc. — profitent de la fin de l'hiver et du commencement du printemps pour traiter avec les entrepreneurs et établir les conditions des marchés, de sorte que les travaux peuvent commencer utilement en été. Avec le budget s'ouvrant au 1er juillet, la conclusion des marchés prendrait l'été et les travaux ne pourraient commencer qu'à la mauvaise saison.

3° Il est encore possible de présenter une dernière considération, généralement négligée : c'est que le changement de date d'ouverture de l'année financière ne donnerait pas en France des résultats aussi complets que dans les pays qui l'ont réalisé, à moins de supposer une transformation radicale de nos méthodes d'évaluations budgétaires.Il permettrait de serrer de plus près les prévisions de dépenses, ce qui serait sans doute un progrès appréciable ; mais il ne permettrait pas de corriger les évaluations de recettes : celles-ci, en effet, par suite d'une méthode qui nous est spéciale, sont, pour leur presque totalité, calculées *automatiquement*, sur les produits de la « pénultième année »; de sorte que le préparateur du budget n'a aucune latitude pour en

modifier le chiffre, et ne peut s'inspirer de données plus récentes (V. le chapitre suivant).

Pour toutes ces raisons il semble bien que la réforme proposée offre pour la France plus d'inconvénients que d'avantages. La seule amélioration, facile à obtenir, consisterait à reculer de quelques mois la date de présentation du projet de budget, et de ne le déposer à la Chambre — non plus à titre exceptionnel, mais régulièrement — que vers le mois de mai ou de juin, ce qui laisserait à la commission du budget suffisamment de temps pour l'étudier jusqu'à la session d'automne.

CHAPITRE V

MÉTHODES D'ÉVALUATIONS BUDGÉTAIRES.

Nous passons maintenant à la seconde question : suivant quelle méthode le budget est-il dressé ?

Nous savons que le projet de budget est un état évaluatif de dépenses et de recettes qui deviendra, une fois transformé en budget par le vote du Parlement, un acte d'autorisation de dépenser et de percevoir conformément aux indications budgétaires. Il importe donc que les évaluations soient sincères et aussi exactes que possible. D'où cette question : comment s'y prend-on pour établir en dépense et en recette des estimations loyales et vraisemblables ?

Absence de règles fixes pour l'évaluation des dépenses. — Crédits évaluatifs et crédits limitatifs. — En ce qui concerne les dépenses, on peut dire que dans aucun pays il n'existe de règles spéciales d'évaluation. La perspicacité et la bonne foi des préparateurs du budget se donneront libre carrière. Il faut donc se borner à indiquer les tentations auxquelles sera exposée cette bonne foi. Elles seront de deux sortes, suivant la nature des dépenses à évaluer, et c'est ici qu'il y a lieu de faire intervenir la distinction entre les crédits évaluatifs et les crédits limitatifs [1].

---

1. Précisons dès maintenant le sens du mot *Crédit* que nous rencontrerons continuellement dans le cours de ces explications. Le crédit, c'est l'autorisation, donnée dans le budget, de dépenser jusqu'à concurrence d'une certaine somme, naturellement déterminée d'après la prévision des dépenses à faire.

Crédit et *dépense* ne sont donc pas la même chose, bien que, pour simplifier, on utilise parfois dans les explications, ces deux termes l'un pour l'autre. La dépense, c'est l'emploi qu'on fait du crédit. Il importe surtout d'éviter une confusion trop fréquente entre *crédit* et *ressource*, J'autorise mon domestique à dépenser 20 francs pour les provisions : voilà le crédit. Il fait 18 francs d'achats : voilà la dépense faite sur le crédit. Je prélève sur mon revenu la somme nécessaire pour régler ces achats : voilà la ressource. La différence entre *crédit* et *ressource* éclatera, si je ne peux pas payer les dépenses qui ont été faites dans les limites de mon autorisation.

Quand on dit que le budget attribue un crédit de 1 million à une administration, cela ne veut donc pas dire qu'on *remet* à celle-ci une ressource de 1 million pour faire ses dépenses, qu'on lui *fournit* une somme où elle puisera. Cela veut dire qu'on lui *permet* de dépenser pour 1 million. Ce n'est qu'au sens figuré qu'il faut prendre cette expression courante que le crédit est la *dotation* d'un ser-

Il est certaines dépenses dont il est impossible de prédéterminer le montant, autrement qu'à titre d'indication et d'estimation dans le budget : telles sont les dépenses que l'Etat s'est engagé à faire en vertu de lois spéciales sur lesquelles la loi du budget ne peut pas revenir. Par ex., la loi attribue aux employés saisissants une portion des amendes de douanes. On peut prévoir que, telle année, le produit de ces amendes sera de tant et que la part remise aux employés sera en conséquence de tant ; mais la loi du budget ne peut pas, à moins de modifier la législation existante, décider que cette évaluation de dépense est en même temps une limite de dépense ; les sommes à attribuer aux employés seront, en réalité, circonscrites non par le chiffre du crédit alloué, mais par le montant des amendes effectivement perçues ; si les amendes ont dépassé les prévisions, il en sera forcément de même des remises à faire aux employés, et celles-ci devront donner lieu, en cours d'exercice, à l'ouverture préalable de crédits supplémentaires, qui ne sauraient être refusés, et dont le vote ne sera guère qu'une formalité.

Inversement, il est d'autres dépenses dont il est possible non seulement de prévoir, mais encore de limiter d'avance le montant, auxquelles on peut d'ores et déjà fixer des limites qui, en principe, ne devront pas être dépassées. Par ex., pour les travaux publics, pour les traitements du personnel, il est possible non seulement de prévoir ce qu'ils coûteront, mais encore de décider qu'on entend se tenir dans les bornes de ces évaluations. Si ces limites sont trop étroites et les crédits votés insuffisants, le gouvernement, sans doute, devra encore demander au Parlement, en cours d'exercice, l'allocation de crédits supplémentaires, mais celui-ci sera juge de l'opportunité de cette demande et il n'y fera droit qu'en cas de nécessité constatée. Il y a donc au budget deux sortes de crédits, des crédits simplement évaluatifs et des crédits limitatifs. Les premiers s'appliquent à des dépenses que l'on effectuera jusqu'à concurrence de n'importe quelle somme et pour lesquelles on suppose seulement qu'un crédit de tant sera suffisant, les autres s'appliquent à des dépenses que l'on n'entend, en principe, effectuer que jusqu'à concurrence du crédit qui leur est alloué au budget.

Il est naturel que les préparateurs du budget aient la tentation très vive de réduire à l'excès le chiffre des crédits évaluatifs, puisqu'ils savent qu'il faudra, coûte que coûte, pourvoir aux dépenses auxquelles ils se réfèrent, et qu'ils obtiendront des Chambres sans difficulté des crédits supplémentaires. Ils seront portés à majorer au contraire l'impor-

---

vice. Le crédit autorise à dépenser, mais ne « dote » pas pour payer les dépenses. Les crédits dans le budget figurent au côté dépenses : ce sont les dépenses à faire. Et ce sont les ressources budgétaires — côté recettes — qui y pourvoiront.

tance des besoins auxquels font face les crédits limitatifs, de façon à s'y mouvoir à l'aise. Ce sont là des procédés blâmables auxquels il appartient au Parlement de mettre bon ordre, lorsqu'il contrôle le projet de budget.

En résumé, en ce qui concerne les dépenses, aucune méthode fixe d'évaluation. Les préparateurs du budget les apprécient au mieux, en interprétant d'après leurs lumières personnelles, les renseignements de toute sorte dont ils disposent [1].

Evaluation des recettes : 1° Méthode d'évaluation directe. — Il en est autrement en matière d'évaluation des recettes et l'on peut distinguer ici trois méthodes différentes suivies à diverses époques ou dans divers pays.

De la première méthode, la méthode d' « évaluation directe », on pourrait dire qu'elle consiste précisément à se passer de méthode ; en d'autres termes, les préparateurs du budget évaluent les recettes comme ils évaluent les dépenses, suivant les données du moment, c'est-à-dire de bonne foi, et en jouissant d'une liberté d'appréciation complète. C'est la pratique suivie par l'Angleterre, l'Empire allemand, la Prusse, les Etats-Unis, etc. [2]. Ce système offre un avantage et un inconvénient. Dans le cas où le budget est préparé sincèrement, sa souplesse, et la liberté qu'il laisse aux rédacteurs du budget, permettent de serrer de très près la réalité dans les évaluations. L'exactitude de celles-ci sera du reste d'autant plus grande que, dans les pays que nous venons de citer, la date d'ouverture de l'année financière étant différente de la nôtre, les prévisions sont établies à une époque relativement voisine de celle à laquelle elles se rapportent. Par contre, lorsque les préparateurs du budget sont peu scrupuleux, toute latitude leur est laissée par ce moyen pour falsifier les évaluations, en majorant artificiellement les recettes.

Aussi comprend-on que dans un pays comme la France, où l'opinion est toujours méfiante à l'égard des gouvernements, ce procédé n'ait pas prévalu. Il n'y a en effet en France qu'un peu moins du 1/5e du montant

---

1. Parmi toutes ces données, citons au nombre des plus importantes : 1° la dépense faite par chaque service dans les exercices précédents ; 2° les charges financières nouvelles qu'on prévoit devoir résulter de l'application de lois récemment votées.

2. Ceci ne veut pas dire que les préparateurs du budget, dans ces pays, ne feront pas usage de formules empiriques d'évaluation.

Par exemple, en Prusse, les évaluations — tant de recettes que de dépenses — s'appuient sur la moyenne des résultats d'un plus ou moins grand nombre d'années précédentes, moyenne qu'on inscrit telle que, ou qu'on rectifie, au contraire, en tenant compte du mouvement de progression ou de décroisssance constaté dans la période prise pour base. Seulement, cette méthode ne s'impose pas au préparateur du budget ; il n'en retient que ce qu'il veut, et corrige comme il le juge convenable, les indications qu'il en a tirées (M. von Heckel, *das Budget*).

total des recettes (6 à 700 millions) qui soit soustrait aux règles automatiques d'évaluation dont nous allons prendre connaissance. Ce sont notamment les impôts directs qui, à raison des très faibles oscillations de leur rendement, ne laissent point de place aux évaluations trop fantaisistes, et, pour une raison inverse, les produits budgétaires dont le rendement est trop variable pour qu'on puisse tabler sur les résultats obtenus des années antérieures. Ces recettes sont évaluées directement d'après les réalisations probables.

Voici, au surplus, la liste exacte des branches de recettes qui font l'objet d'une évaluation directe :

Contributions directes ;
Taxes assimilées ;
Exploitations diverses ;
Produits divers ;
Recettes d'ordre ;
Produits recouvrables en Algérie.

Quant à la plus grande partie des recettes budgétaires, principalement à celles des impôts indirects, elles ont été évaluées conformément à l'un des deux autres systèmes que voici :

2° Méthodes automatiques. — A. *Méthode de la pénultième année.* — Ces deux systèmes sont des systèmes automatiques qui se proposent d'empêcher les fantaisies dans les évaluations, en les soumettant à des règles fixes. Le premier, dit système « de la pénultième année », consiste à prendre invariablement pour base des évaluations les résultats du dernier exercice connu. Ainsi, au printemps de 1905, lorsqu'on termine la préparation du budget de 1906, on connaît le montant effectif des recouvrements opérés du 1er janvier au 31 décembre 1904. Ce sont les résultats de cette pénultième année qui serviront de base aux évaluations des recettes budgétaires. On ne fera subir à ces données que les retouches imposées par des raisons *précises*, par ex., bissextilité de l'année, changement survenu dans les tarifs fiscaux, etc.

Cette méthode, qui consiste à transporter ainsi dans les prévisions budgétaires les résultats effectifs du dernier exercice connu, en n'y introduisant que les corrections strictement indispensables, a été adoptée en France depuis 1823 et y est encore actuellement en vigueur. Grâce à elle, on suppose que les prévisions seront peut-être, non pas exactes — l'automatisme du système ne permet guère de l'espérer — mais du moins *inférieures à la réalité*, ce qui par conséquent devra assurer des excédents en fin d'exercice. En effet, il y a lieu d'admettre, en période normale, que la prospérité publique fera d'année en année

des progrès qui augmenteront les recettes de l'Etat, alors que le système de la pénultième année procède comme si les recettes restaient stationnaires à deux ans de distance. Ses évaluations seront donc intentionnellement trop faibles [1].

B. *Système des majorations.* — C'est précisément cette conséquence qu'un dernier système, dit système des majorations, et suivi en France de 1882 à 1884 [2], a cherché à éviter. On reprochait au système de la pénultième année ses évaluations de recettes trop faibles qui laissaient apparaître en fin d'exercice des excédents budgétaires. Le fait s'était produit principalement pendant la période de très grande prospérité économique que la France traversa à partir de 1878. M. Léon Say, ministre des finances en 1882, y voyait un double inconvénient : ébloui par les excédents budgétaires, le Parlement se laissait aller à une politique imprudente de dégrèvements, sacrifiant ainsi des ressources précieuses pour l'Etat. D'autre part, il était porté, en cours d'exercice, à voter des crédits supplémentaires pour un chiffre exagéré, s'en remettant à l'excédent qui se révélerait en fin d'exercice, du soin de faire face à ces dépenses nouvelles. Le remède consistait à faire disparaître les excédents qui ne devaient leur existence qu'à ce que les prévisions de recettes avaient été trop faibles. D'où le système des majorations de recettes, qui consistait à prendre pour base toujours les résultats de la pénultième année, mais en outre à majorer ces chiffres d'un tant pour cent représentant la plus-value vraisemblable des recettes du budget en préparation, par rapport aux recettes de la pénultième année prise pour base. Ce tant pour cent était d'ailleurs lui-même calculé automatiquement d'après la moyenne des plus-values qui s'étaient manifestées dans les cinq dernières années antérieures.

---

1. Cette préoccupation est même tellement prédominante que, lorsqu'un budget est voté avec beaucoup de retard, comme le budget de 1906 voté en avril 1906, on se garde de substituer, ainsi qu'on le pourrait alors, aux résultats de la pénultième année (1904), les résultats maintenant connus de l'ultième (1905) : on tient à se ménager une réserve latente de plus-values (Explications du ministre des finances au Sénat, *J. off.* : séance du 6 avril 1906).

Ajoutons que l'idée dont s'inspire le système de la pénultième, est un peu factice, en ce sens qu'elle suppose une progression continue et constante dans la marche de la richesse publique, sans tenir compte des alternatives d'années de crise et d'années de grande prospérité qui en troublent la régularité. Des recettes évaluées sur les mauvais résultats d'une année de crise ont chance d'être très inférieures à la réalité ; le budget sera difficile à équilibrer sur le papier, mais les réalisations fourniront sans doute de grosses plus-values. Des recettes évaluées sur les beaux résultats d'une année exceptionnellement prospère courent le risque d'être au contraire supérieures aux rentrées effectives. Le budget sera facile à équilibrer (c'est grâce au chiffre élevé des prévisions de recettes fourni par les recouvrements de l'année prospère 1903, que le budget de 1905 a pu être bouclé), mais les réalisations exposeront à des mécomptes.

2. Pratiqué aussi dans les premières années du second Empire.

Cette méthode, qui était née des circonstances, leur dut également son échec. A partir de 1883 en effet, on entra dans une période de difficultés économiques et financières, de sorte que les budgets dressés d'après le système des majorations se soldèrent en déficit, ce qui amena le retour à la règle plus circonspecte de la pénultième année.

En résumé, on peut dire des systèmes automatiques d'évaluation, d'une part, qu'ils paralysent par leur rigidité la liberté d'appréciation de préparateurs du budget désireux d'établir des prévisions exactes et rigoureusement conformes aux probabilités ; mais, d'autre part, qu'ils font obstacle à leur manque possible de sincérité, au cas où ils voudraient présenter des évaluations arbitraires, destinées à produire un équilibre fictif. C'est en cela que consistent leur défaut et leur mérite.

CHAPITRE VI

RÈGLE DE L'UNIVERSALITÉ.

L'étude des méthodes d'évaluations budgétaires ne suffit pas à répondre à cette question : comment est préparé le budget ? Il convient encore de se demander comment seront portées dans le budget les évaluations, quelle sera, en d'autres termes, la contexture du budget, ce qui nous conduit à examiner dans un premier chapitre la règle de l'universalité, et dans un second, la règle de l'unité budgétaire. Et d'abord, la règle de l'universalité.

Méthode de l'universalité. — Méthode du produit brut ou des contractions. — Les dépenses et les recettes budgétaires sont plus ou moins corrélatives les unes des autres : 1° les recettes en effet supposent, en général, des dépenses pour les produire et les réaliser ; ainsi, le recouvrement des impôts implique des frais de personnel ; le produit du monopole des tabacs, des dépenses de matières premières, de main-d'œuvre, d'outillage pour la fabrication, etc. ; 2° d'autre part, certaines dépenses comportent des recettes accessoires : par ex., la fabrication du matériel de guerre dans les arsenaux, qui est une source de lourdes dépenses, peut donner ouverture éventuellement à certaines recettes, par suite de la vente des déchets et des matières de rebut.

Il est dès lors possible de concevoir deux méthodes d'inscription des évaluations budgétaires : une méthode sommaire et globale, et une méthode descriptive et détaillée.

La première consiste à rapprocher et à compenser dans la mesure possible les recettes et les dépenses correspondantes, de façon à n'inscrire au budget que l'excédent de la recette sur la dépense, c'est-à-dire le produit net, ou l'excédent de la dépense sur la recette, c'est-à-dire la dépense nette. Ainsi, au lieu d'inscrire au budget le produit brut de tel impôt d'une part, et ses frais de perception de l'autre, on n'y portera qu'un seul chiffre, celui du montant de la recette, défalcation faite de la dépense. Inversement, on atténuera le cas échéant le chiffre de certaines dépenses, en défalquant les recettes accessoires.

L'autre méthode consiste, au contraire, à inscrire au budget d'un côté toutes les dépenses, et de l'autre toutes les recettes, sans rien faire disparaître par compensation, par « contraction » : c'est la méthode de

l'*universalité*, par opposition à la méthode du *produit net* ou des *contractions*.

La première méthode ne présente guère qu'un avantage douteux, à côté d'inconvénients évidents. L'avantage réside en ce qu'on n'inscrit au budget que des *soldes*, c'est-à-dire des recettes destinées à entrer effectivement dans les caisses du Trésor, ou des sommes destinées à en sortir effectivement, tandis qu'avec l'autre système, pour connaître ce qu'un service rapporte ou ce qu'il coûte, il faut rapprocher le chiffre des dépenses brutes de celui des recettes en atténuation, opération souvent délicate, lorsque ces éléments se trouvent disséminés à des endroits divers du budget.

Les inconvénients sont, par contre, certains et graves :

1° Ce procédé rend en grande partie illusoires les droits du Parlement. Une partie de la recette et de la dépense ne figurant plus au budget parce qu'elles se font équilibre et se compensent, le Parlement n'est plus appelé à voter la totalité des recettes et des dépenses. Principalement, les frais de perception et de régie des impôts n'étant point portés au budget, l'administration n'aura pas besoin d'autorisation parlementaire à cet égard, et les prélèvera librement sur la recette brute pour les aménager à sa guise. D'une façon générale, l'administration aura toute facilité, avec cette méthode sommaire, pour masquer au contrôle du Parlement : 1° des dépenses derrière des recettes ; 2° des recettes derrière des dépenses.

2° Ce procédé favorise la prodigalité. En effet, l'administration n'aura aucun scrupule à exagérer les frais de perception de l'impôt, puisque ses prodigalités ne seront pas connues et n'auront d'autre résultat que de réduire, dans une proportion forcément légère, le chiffre toujours respectable du produit net de l'impôt. Elle sera également portée à ne pas économiser, si elle peut accroître les crédits dont elle dispose de certaines recettes accessoires qui ne figureront point au budget, et seront naturellement un appât au gaspillage.

Aussi l'évolution des méthodes budgétaires a-t-elle tendu, dans tous les pays, à substituer à ce procédé défectueux la règle de l'*universalité*, à mesure que les droits du Parlement étaient mieux reconnus, et malgré les protestations de l'administration, qui se plaignait de l'ingérence des Chambres dans ce qu'elle considérait comme des détails de service.

Il n'y a plus guère que pour le budget de l'empire, en Allemagne, que prévaut encore la règle du produit net (du moins pour les recettes des impôts indirects) [1].

---

1. Il en est encore ainsi dans quelques États allemands (Saxe, Wurtemberg).

Introduction du principe de l'universalité dans l'établissement du budget français. — En France, deux sortes de mesures ont été prises pour introduire le principe de l'universalité :

I. — On a fait en sorte d'empêcher l'administration de masquer des dépenses derrière des recettes.

Ceci a trait à l'inscription budgétaire, rendue obligatoire par l'ordonnance royale du 26 mars 1817, des frais de perception de l'impôt : « A l'avenir, les frais de régie seront réglés aux époques et dans les formes adoptées pour les autres dépenses de l'Etat. A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recette dans le budget annuel, et les frais de régie y seront compris en dépense. » — Cf. art. 16 du décret du 31 mai 1862.

II. — On a fait en sorte d'empêcher l'administration de masquer des recettes derrière des dépenses.

Ceci a trait à l'inscription budgétaire, rendue obligatoire, de certaines recettes dont les ministres se trouvaient éventuellement titulaires, à l'occasion des dépenses de leur département, et dont ils faisaient usage sans les faire figurer dans la comptabilité budgétaire, s'en servant pour atténuer le chiffre des dépenses inscrites (droits de greffe au Conseil d'Etat, droits de légalisation, certaines subventions de la Ville de Paris, etc.). L'ordonnance royale du 14 septembre 1822 posa en principe que « les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs... Tous autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs seront versées à notre Trésor royal, et portés en recettes au chapitre des *produits divers* de l'exercice courant. » — Cf. art. 43-44 du décret du 31 mai 1862. — C'est depuis lors que le ministère des finances est devenu le ministère exclusif de la recette.

La règle de l'universalité entraîne donc, en résumé, deux conséquences : 1° inscription de *toutes* les dépenses au budget (en particulier, inscription des frais de perception de l'impôt, règle du produit brut).

2° Inscription de *tous* les produits, quels qu'ils soient, au budget [1].

Ce fait s'explique d'ailleurs par des raisons spéciales : ce n'est pas l'Empire qui recouvre lui-même les impôts indirects dont son budget s'alimente principalement, mais les États particuliers, qui en versent le produit dans les caisses de l'Empire, en retenant un tantième pour leurs frais de perception. De même en Wurtemberg, les taxes ne sont pas perçues par l'Etat, mais par les communes, qui en transmettent le montant à l'Etat, défalcation faite des dépenses de recouvrement (V. von Heckel, *das Budget*, p. 37-38).

1. Ces inscriptions figurent, bien entendu, au budget à l'état de *prévisions* de dépenses et de *prévisions* de recettes. C'est dans les comptes budgétaires qui retracent l'exécution du budget, que seront relatées les dépenses et les recettes *effectivement* réalisées. La règle de l'universalité s'applique aux budgets et aux comptes : les premiers doivent comprendre en *prévision*, les seconds en *consta-*

Les produits accessoires de dépenses sont remis à l'administration des domaines, qui relève du ministère des finances, et qui sera chargée d'en effectuer la réalisation (par ex., quand il s'agit de vieux matériel à mettre en vente), ou versés à d'autres comptables, relevant toujours du ministère des finances. Ils seront inscrits dans la comptabilité budgétaire aux *Produits du domaine* ou aux *Produits divers*, ou encore aux *Recettes d'ordre*, dont une subdivision porte ce titre significatif : *Recettes en atténuation de dépenses* (V. pour la nomenclature des recettes budgétaires, *infrà*, ch. VIII).

Conséquences pratiques du principe de l'universalité. — Nous allons voir, au surplus, que la règle de l'universalité ne doit pas être envisagée seulement comme une simple méthode de description budgétaire, mais qu'il en découle encore certains corollaires importants dans la pratique financière.

Tandis que le système des « contractions » a nécessairement pour effet d'appliquer telle recette spéciale à telle dépense, par ex. de faire imputer directement les frais de perception sur le produit de l'impôt, avec le système de l'universalité, au contraire, toutes les dépenses vont être inscrites au budget d'un côté et toutes les recettes de l'autre. Ces recettes formeront une masse dont l'ensemble sera affecté à l'ensemble des dépenses, sans aucune spécialisation.

L'ancien régime suivait une méthode opposée : la méthode des « assignations ». Pour assurer la subsistance des services, on leur « assignait », c'est-à-dire on leur affectait à titre de dotation propre, un fonds particulier, comme le produit d'un certain impôt ou le revenu de certains domaines, au moyen desquels ils pourvoyaient à leurs besoins. Chaque branche de dépense se trouvait ainsi gagée par une recette correspondante. Ce procédé donnait naissance à une multitude de gestions particulières dont les résultats n'apparaissaient que pour leur solde dans la comptabilité ; elles faisaient perdre de vue l'ensemble de la situation financière et favorisaient le gaspillage et les malversations. Maintenant, toutes le recettes budgétaires constituent, par leur total, le fonds commun qui fait équilibre au total des dépenses budgétaires [1].

---

tation toutes les dépenses brutes et toutes les recettes brutes, sans aucune compensation.

1. Dans les rares hypothèses où on a voulu conserver à une ressource une affectation spéciale, on a dû, pour lui maintenir son individualité, lui ouvrir un compte spécial hors budget (V. chap. x, p. 93). Ex. : fonds de concours, — avance de 40 millions de la Banque de France, affectée à des prêts aux sociétes de crédit agricole, — part du prélèvement sur le produit du pari mutuel, affectée à des encouragements à l'élevage, etc.

Les éléments de ces divers comptes sont généralement rattachés au budget dans la

Il n'y a exception que dans la mesure où le budget de l'Etat est encore divisé en plusieurs budgets ayant leur dotation autonome — budget ordinaire, budgets annexes, etc., de sorte que cette conséquence du princice de l'universalité se rattache aussi à la règle de l'unité de budget que nous étudions au chapitre ci-après.

Du moins, à l'intérieur de chaque budget, aucune affectation spéciale d'une recette à une dépense n'a lieu, et il est impossible à un service d'appliquer directement un produit à ses besoins.

Soit un service doté au budget d'un crédit d'un million, et qui se trouve en face de 1.100.000 francs de dépenses à faire. Ce service possède 100.000 francs de vieux matériel qui n'est bon qu'à être vendu. Il ne pourra pas le vendre pour son compte et en affecter le prix à compléter les ressources qui lui sont nécessaires. Il devra procéder de la façon suivante : transmettre son rebut aux Domaines, qui le vendront et en porteront au compte des *Produits du domaine* (aliénation d'objets mobiliers) le montant qui tombera ainsi dans les recettes générales du budget ; 2° demander au Parlement un crédit de 100.000 fr. additionnel au crédit d'un million précédemment voté, sauf à faire valoir d'ailleurs dans la demande, pour obtenir le consentement des Chambres, que ce crédit ne creusera pas de trou dans le budget, puisque la dépense sera compensée d'autre part par une vente de matériel hors d'usage. Il y a donc recours nécessaire au Parlement et passage forcé par la comptabilité budgétaire, et quand plus tard on la dépouillera, on trouvera deux inscriptions qui se balancent : 100.000 francs aux crédits votés, c'est-à-dire aux autorisations de dépense, et 100.000 francs aux réalisations de recettes.

Comptabilité des fonds de concours. — Ce passage forcé par le budget est régi par des dispositions spéciales, en ce qui concerne *les fonds de concours*.

Les fonds de concours sont les sommes que les départements, communes, collectivités diverses ou particuliers, mettent, à titre d'avances remboursables ou de subventions, à la disposition de l'Etat, en vue de participer à certains travaux d'intérêt public. Ils doivent figurer en recette et en dépense au budget, puisqu'ils augmentent les disponibilités affectées par le budget à certaines dépenses, et qu'ils seront consacrés à celles-ci.

D'après la loi du 6 juin 1843, dont les termes sont reproduits dans l'article 52 du décret du 31 mai 1862, les versements de ces fonds devaient être inscrits aux recettes du budget de l'exercice courant, et des décrets

---

forme usitée en matière de fonds de concours, que nous expliquons aux pages suivantes.

ouvraient des crédits supplémentaires égaux à leur montant. Les crédits non consommés étaient reportés par décret d'exercice en exercice, jusqu'à ce que les fonds de concours aient été épuisés par l'exécution du travail auquel ils s'appliquaient.

Une décision ministérielle du 6 juin 1863, dont les règles sont encore en vigueur, a modifié l'application stricte de ce système. Il avait l'inconvénient de fausser la situation du budget qui encaissait ces fonds de concours employés souvent plusieurs années après, et d'embrouiller, en la laissant trop longtemps ouverte, la comptabilité des crédits de fonds de concours

Les fonds de concours sont maintenant versés à un *compte* d'attente *hors budget*. Chaque budget prélève à ce compte, par voie de décrets, seulement les sommes à employer dans l'exercice [1]. Le montant de ces prélèvements vient accroître d'autant les crédits ouverts par le budget aux services intéressés ; le décret qui les opère vaut ouverture de crédits additionnels. Leur emploi figurera dans les comptes parmi les *dépenses* imputées sur les crédits budgétaires. Mais, en même temps, les comptes les porteront d'autre part en *recette* parmi les recettes d'ordre [2]. Le budget dans ses prévisions de recettes a ouvert pour mémoire, aux « recettes d'ordre » une rubrique intitulée : *Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*. On inscrira dans la comptabilité à cet intitulé le montant des prélèvements opérés dans l'année au profit du budget [3].

Les fonds de concours traversent ainsi le budget au fur et à mesure de leur emploi, entrant par les recettes d'ordre, et sortant par les dépenses imputées sur les crédits qu'ils ont servi à compléter.

Restrictions au principe de l'universalité. — Quelle que soit la précision des dispositions que nous avons rapportées, il ne faudrait pas croire cependant que,depuis l'époque où elles ont introduit la règle de l'universalité, celle-ci — surtout en ce qui concerne l'inscription des ressources (ordonn. de 1822) — ait été appliquée sans restriction, ni même qu'elle le soit actuellement.

Infractions. — 1° Il y a eu — et il y a toujours — des infractions imputables à des fautes personnelles des administrateurs [4]. Il est de tradition de citer à cet égard deux exemples classiques : l'histoire de la

---

1. Les prélèvements non employés en fin d'exercice peuvent faire l'objet d'un *report* de crédits à l'exercice suivant, report effectué par simple décret, sauf en matière de travaux publics où le report ne peut être fait que par une loi.

2. Pour la définition des recettes d'ordre, voir chap. VIII, p. 74-75.

3. Le chiffre de cette recette n'apparaîtra donc qu'après la clôture des opérations du budget, dans la loi de règlement des comptes.

4. La plupart de ces infractions constituent des faits de *gestion occulte* (caisse noire), justiciables de la Cour des Comptes.— Voir *infrà*, chap. XXVIII.

statue de M. de Chasseloup-Laubat, et l'histoire du palais de la Légion d'honneur.

En 1876, on ouvrit une souscription pour élever une statue à M. de Chasseloup-Laubat, ancien ministre de la marine. Le ministre de la marine d'alors, pour ménager ses crédits, fournit sa cotisation en nature, sous forme de bronze provenant de vieux canons et de vieilles chaînes. La Cour des Comptes blâma vivement le procédé : il fallait vendre ces objets, en faire recette au budget, et prélever la souscription sur les crédits de la marine. Le ministre, en y affectant directement son vieux matériel, avait augmenté ses ressources du montant de la valeur de celui-ci, à l'insu du budget.

Quant au palais de la Légion d'honneur, sa reconstruction fut commencée en 1871, au moyen de la souscription des légionnaires ; au lieu de faire verser au Trésor les sommes souscrites [1], et de demander au Parlement des crédits pour la construction, le Grand-Chancelier se servit directement de ces fonds pour la dépense, sans passer par le budget. On ne s'aperçut de cette incorrection qu'en 1878, lorsque l'achèvement des travaux nécessita une demande subsidiaire de crédits. Si l'on n'y eût mis ordre, les écritures n'auraient porté qu'une dépense de 73.000 francs pour un palais qui avait coûté 1.500.000 francs.

Fréquemment la Cour des Comptes relève des irrégularités moins saillantes, mais de même nature.

2° Il existe des infractions admises dans la pratique budgétaire. On n'a pas tiré du principe de l'universalité toutes les conséquences qui en découlent. Des lois spéciales ont dû le rappeler et le préciser pour un certain nombre de recettes jusque-là simplement défalquées des dépenses correspondantes : produit du travail des détenus dans les maisons centrales (loi du 19 juillet 1845) ; revenus de l'Ecole française de Rome (loi du 28 décembre 1880), etc. Mais encore aujourd'hui, le budget n'inscrit en dépense qu'un solde, pour certains chapitres : par ex., pour les *Frais de trésorerie* qu'on diminue du montant des bénéfices de change réalisés sur l'escompte des traites du trésor aux colonies, etc. [2].

Autonomie budgétaire de certains services. — 3° Il y a encore une autre raison pour laquelle n'apparaissent au budget que pour leur solde, nombre de dépenses et de recettes qui intéressent l'Etat. Divers services qui, lorsqu'on va au fond des choses, sont bien des servi-

---

1. Les fonds auraient dû être versés au Trésor comme fonds de concours.

2. « Il y a bien aux recettes d'ordre proprement dites un chapitre ouvert pour mémoire et intitulé : *Produits accessoires du service de trésorerie*, mais on n'y porte que les recettes afférentes à des exercices clos et pour lesquelles par conséquent la compensation avec les dépenses n'est plus possible » (Labbé, *Le service de la trésorerie*, p. 138).

ces de l'Etat, mais auxquels on jugeait utile de conférer une certaine autonomie, en ont été détachés, par une fiction légale, pour constituer des *personnes administratives* distinctes : par ex., la Caisse des dépôts et consignations [1], les universités, les lycées, certains établis sements nationaux de bienfaisance, etc. [2]. Tous ces établissements ont leurs ressources et leurs charges propres, et les aménagent eux-mêmes, sans passer par le budget de l'Etat : du moins, ils n'y figurent que pour les excédents de recettes qu'ils y versent, ou, au contraire, les compléments de ressources, les subventions, qu'ils lui demandent [3]. Il s'en faut donc de beaucoup, malgré la règle de l'universalité, que le budget contienne la description *in extenso* de tous les mouvements de dépenses et de recettes qui concernent, de près ou de loin, les finances de l'Etat, et si on l'y faisait tenir, ses colonnes de dépenses et de recettes présenteraient un total singulièrement supérieur aux chiffres actuels.

Y a-t-il ici, à proprement parler, manquement à la règle ? La chose est discutable : — oui, si l'on considère que des services qui intéressent l'Etat ne figurent au budget que pour leurs excédents de dépenses ou de recettes ; — non, si l'on s'en tient à la fiction juridique qui fait de ces services des personnes distinctes de l'Etat. A ce point de vue, les sommes que l'Etat débourse en faveur de ces personnes différentes de lui, ou qu'il en reçoit au contraire, sont seules à constituer des dépenses ou des recettes *de l'Etat*.

En réalité, le problème qui se trouve engagé dans cette hypothèse est assez délicat et met en jeu deux considérations contradictoires :

a) Le principe de l'universalité a pour raison d'être, non seulement de faire du budget un document complet et détaillé, mais surtout d'attribuer au Parlement qui vote ce budget, la connaissance de tous les chefs de dépense et de tous les chefs de recette, et de lui permettre par conséquent d'arrêter lui-même les détails financiers des services. Mais il existe des services qui, par la nature même de leurs fonctions, ont une certaine individualité (par ex., les universités), et on peut se demander s'il n'est pas bon de leur conférer une vie propre, de leur reconnaître le droit de régler eux-mêmes leur gestion, sans les rendre tributaires du Parlement, comme ils le seraient si on soumettait aux Chambres leur budget, incorporé ou annexé au budget de l'Etat. Ce n'est là, après tout, qu'une application fort admissible et conforme aux

---

1. La personnalité de la Caisse des dépôts, bien que controversée, est généralement admise ; en tout cas, la Caisse jouit d'une autonomie complète.

2. L'Algérie a aussi un budget distinct depuis 1900.

3. Le budget ou la situation financière de certains de ces établissements sont transmis aux Chambres, mais *à titre de simple renseignement* (Lycées, Ecole des mines).

tendances actuelles, des idées de décentralisation, et c'est ce qui a conduit, dans ces dernières années, à éliminer du budget de l'Etat, le budget de l'Ecole des mines, qui n'y figure plus que pour les subventions qu'il en reçoit, le budget des exploitations agricoles des Ecoles nationales d'agriculture, etc.

b) Il est certain, d'autre part, qu'il n'est pas sans danger de soustraire au contrôle du Parlement une trop grande part des finances, et qu'à céder trop facilement à cette impulsion, on finirait par n'avoir plus qu'un agrégat de services spécialisés, dont la comptabilité budgétaire enregistrerait simplement les soldes de dépenses et de recettes, si bien qu'il ne resterait plus rien de la règle tutélaire de l'universalité [1].

Quoi qu'il en soit, on peut du moins critiquer l'incohérence et l'arbitraire avec lesquels s'est opéré le départ entre les services inscrits au budget de l'Etat, et ceux qui jouissent de l'autonomie budgétaire. Nous n'en donnerons qu'un exemple : voici trois catégories d'écoles de caractère analogue : l'Ecole centrale des arts et manufactures, les Ecoles d'arts et métiers, l'Ecole des mines. L'Ecole des mines a ses finances indépendantes ; l'Ecole centrale et les Ecoles d'arts et métiers figurent au budget de l'Etat [2], voté par le Parlement, sans que se puisse justifier en logique cette différence.

Restrictions destinées à corriger certains inconvénients du principe. — *Marchés de transformation.* — Malgré les restrictions qui lui sont apportées dans la pratique, le principe de l'universalité n'en demeure pas moins le principe directeur en matière budgétaire. Ses avantages incontestables ne doivent pas cependant fermer les yeux sur ses inconvénients accessoires.

Il entraîne des complications [3], et bien qu'il soit, en général, un frein au gaspillage, favorise un certain coulage, *en empêchant l'utilisation rationnelle du vieux matériel.*

Du vieux matériel ne peut en effet être échangé contre du neuf. Le fournisseur l'aurait souvent repris à de bonnes conditions pour avoir la commande ; au lieu de cela, il faut faire recette des résidus, en les ven-

---

1. Voir les deux points de vue opposés dans Colson, *Cours d'Econ. pol.*, t. III : *Finances publiques*, p. 21-22, et Stourm, *Le Budget*, 5e édit., p. 157-159.

2. Et encore y sont-elles inscrites de façons différentes. Le budget des Ecoles d'arts et métiers est *incorporé* au budget général, disséminé dans les dépenses et les recettes générales de l'Etat ; le budget de l'Ecole centrale fait l'objet d'une division spéciale (*budget annexe*). Cette différence, également injustifiable, intéresse le principe de l'*Unité* budgétaire, que nous étudions au chapitre suivant, et qu'il ne faut pas confondre avec le principe de l'*Universalité*.

3. Par exemple, on vend d'une part le bois abattu dans le parc de Versailles, et on en achète d'autre part, pour le chauffage du palais.

dant dans des conditions ordinairement moins avantageuses, et payer intégralement l'achat sur les crédits budgétaires.

Il en résulte que les services, n'ayant pas le én éfi ce de leur vieux matériel, s'en désintéressent et sont portés à le laisser perdre.

Ce sont les petits côtés défectueux d'une règle utile. Ajoutons qu'ils sont d'ailleurs atténués dans la pratique, par des tolérances et des réglementations spéciales (sans parler des infractions blâmables qui sont assez nombreuses).

1° Certains établissements du ministère de l'agriculture peuvent consommer directement leurs produits en nature (bergeries nationales, haras, etc.). Mais par respect pour la règle, on les passera pour ordre en recette et en dépense au budget, c'est-à-dire qu'on supposera dans la comptabilité, que l'Etat se vend et s'achète à lui-même (art. 51 du décret du 31 mai 1862). Au budget figurera aux prévisions de dépenses un crédit représentant la valeur prévue des consommations en nature pour l'année, et en recette, une recette d'ordre du même montant. Après la clôture de l'exercice, l'administration substituera dans la loi de règlement du budget au chiffre du crédit primitif,qui n'était qu'un chiffre d'attente,le chiffre de la valeur des produits réellement consommés, qui constituera le montant définitif du crédit d'ordre ouvert par le budget.

2° Le décret du 31 mai 1862, après avoir prescrit dans son art. 43, de faire recette au profit du Trésor, des objets hors d'usage, en les vendant par l'intermédiaire des Domaines, formule à la fin, en reproduction de textes antérieurs, une exception relative aux *réemplois* de matériel, qu'il autorise dans une certaine mesure : « ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux dont il aura été fait un *réemploi dûment justifié* pour les besoins *du service même* d'où ils proviennent. » On a ici considéré que les matériaux susceptibles d'être réemployés ne constituent pas une ressource nouvelle, devant, comme telle, figurer dans la comptabilité budgétaire. Il s'agit en effet d'une transformation ou conversion de matériaux qui ont déjà été achetés antérieurement sur des crédits régulièrement inscrits au budget.

Cette faculté n'est mise toutefois à profit que d'une façon circonspecte, à cause des difficultés de la justification et des abus auxquels elle prêterait facilement. Il en a été fait usage d'une façon particulière à un moment donné, pour les marchés dits *marchés de transformation* de la marine. Les lois annuelles du budget, de 1888 à 1893, contenaient l'article suivant : « Le ministre de la marine est autorisé à livrer à l'industrie, pour être *transformé* et *utilisé* au profit des constructions navales, le vieux matériel qui se trouve en magasin, jusqu'à concurrence d'une valeur de.... Cette valeur est déterminée par le prix auquel les

industriels transformateurs recevront ledit matériel. Le département soumettra au Parlement, à l'appui de son compte administratif et à la Cour des Comptes, un état énonçant les qualités et la valeur des vieilles matières données à transformer. »

Cette disposition donna lieu à des abus : l'administration,sous couleur de marchés de transformation, autorisés, passait des marchés d'échange, interdits (échange contre du matériel neuf, au lieu de transformation et mise en œuvre des vieux matériaux eux-mêmes) ; comme, de plus, la combinaison était moins économique qu'on ne l'avait supposé, l'article en question a disparu de la loi de finances, et il n'est plus passé de marchés de cette nature. La marine livre aux Domaines, pour être vendus, les matériaux en magasin dont elle ne peut plus se servir dans ses propres ateliers [1].

Le ministère de la guerre passe un assez grand nombre de petits marchés de transformation ou opère lui-même les transformations dans ses magasins, sans être obligé d'ordonnancer la valeur des vieilles matières au profit du Trésor (Règl. compt. min. de la guerre, art. 22).

Remarque. — L'inscription de toutes les dépenses et de toutes les recettes a pour effet d'enfler les chiffres du budget ; c'est là un élément dont il faut tenir compte lorsqu'on compare deux budgets, l'un dressé selon la règle de l'universalité, et l'autre comportant des compensations de recettes et de dépenses et n'inscrivant que des soldes. Cela montre qu'il ne faut pas attacher une valeur absolue au *total* du budget (V. *suprà*, *Introd.*, p. 12-13).

---

1. Les matériaux déjà usagés, mais qui peuvent encore servir, figurent dans les approvisionnements de la marine, de même que les matériaux neufs, parmi le matériel utilisable, dont l'emploi est contrôlé par des règles spéciales (système des crédits-matières ; loi du 28 avril 1898, art. 66 et suiv.).

CHAPITRE VII

RÈGLE DE L'UNITÉ.

Unité ou pluralité de budgets. — Nous arrivons maintenant à la seconde règle budgétaire, la règle de l'*Unité*.

A l'inverse de la règle de l'Universalité, qui est presque partout consacrée par la pratique budgétaire, sauf de menues exceptions, la règle de l'Unité est plutôt un idéal qui n'est complètement réalisé nulle part, et qui est diversement apprécié suivant les pays.

La règle de l'Universalité, que nous venons d'étudier, porte que toute dépense et toute recette, sans aucune dissimulation, doivent figurer dans le budget voté par les Chambres. Mais, sans pour cela enfreindre ce principe, il est possible de présenter les évaluations, complètes et détaillées, de dépenses et de recettes de deux façons différentes : de les grouper dans un budget unique, ou au contraire, de les répartir dans plusieurs budgets, morcelés, séparés les uns des autres, dont l'ensemble forme, au sens large, *le* budget de l'Etat. Le budget, si l'on peut se permettre cette formule, peut être *un* ou *plusieurs* [1].

Dans le premier système, il n'existe qu'un seul budget global résumant en conclusion toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat, dans deux totaux uniques : c'est le système de l'unité de budget.

Dans le second, l'ensemble des dépenses et des recettes est réparti entre un certain nombre de budgets spéciaux, dans lesquels on groupe à part un lot de dépenses et de recettes, qui sont plus ou moins corrélatives à raison de leur origine, de leur nature ou de leur affectation particulière. C'est le système de la *spécialisation* en matière budgétaire.

---

1. C'est à tort, croyons-nous, que les traités financiers confondent souvent la règle de l'Universalité et celle de l'Unité. Elles ont, sans doute, des points de contact : l'une et l'autre, par exmple, se combinent pour conduire à la suppression de toutes les affections spéciales de certaines recettes à certaines dépenses ; mais les questions essentielles en jeu ne sont pas les mêmes. Si on applique la règle de l'*Universalité*, on inscrit au budget des détails de dépenses et de recettes qui n'y figureraient pas autrement, et par conséquent, on les soumet au vote du Parlement, auquel ils échapperaient sans cela. C'est au premier chef une question de contrôle parlementaire : jusqu'où doit s'étendre la compétence budgétaire du Parlement ? — Si on applique la règle de l'Unité, on se borne à présenter en un seul bloc le total des dépenses et des recettes, au lieu de le subdiviser dans une série de budgets distincts. Mais, réparties entre plusieurs budgets partiels ou rassemblées en un seul, toutes les dépenses et toutes les recettes n'en sont pas moins connues du Parlement et votées par lui. C'est uniquement une question de clarté et de simplicité dans la contexture du budget.

Ce qui caractérise, à notre sens, ce système, c'est en effet la constitution de budgets distincts ayant à pourvoir à des dépenses spéciales au moyen de ressources qui leur sont spécialement affectées, de budgets qui ont une individualité et qui vivent sur leur propre fonds. Il n'y a pas, au contraire, de spécialisation véritable, quand on se borne à présenter dans des tableaux et des projets de loi distincts les diverses portions du budget ordinaire, sans que ces divisions constituent des budgets indépendants, ayant leurs charges et leurs ressources correspondantes.

Ainsi, lorsque la Belgique, au lieu de grouper les recettes et les dépenses ordinaires de l'Etat dans les articles et les tableaux d'un projet unique, les éparpille dans une douzaine de lois distinctes, élaborées, discutées et votées séparément : 1° budget des recettes ; 2° dépenses de la dette publique ; 3° de la couronne et du Parlement ; 4° de chaque ministère, qui fait l'objet d'une loi distincte, il n'y a pas là d'application réelle de la spécialisation. Tous ces états divers, bien que produits séparément, ne sont pas des budgets spéciaux : ce sont en effet les recettes votées en premier lieu qui font face à l'ensemble de toutes les dépenses, dette publique, couronne, ministères, etc. Il y a plutôt ici un simple fractionnement dans la présentation et le vote du budget général, scindé en plusieurs lois [1].

Au contraire, quand la Belgique détache du budget ordinaire, d'une part toutes les *recettes* et toutes les *dépenses extraordinaires*, d'autre part toutes les *recettes* et toutes les *dépenses pour ordre*, elle établit bien, à côté du budget ordinaire, deux budgets distincts, ayant leur individualité propre, et applique en cela le principe de la spécialisation.

Théorie de la spécialisation budgétaire. — Voyons maintenant, en nous inspirant de l'historique des budgets français, comment on peut concevoir la mise en pratique de la spécialisation budgétaire [2].

Budget ordinaire. — 1° L'Etat doit pourvoir à un certain nombre de besoins publics normaux et permanents, au moyen de ressources également normales et permanentes, dont les principales sont les impôts. Dépenses ordinaires, ressources ordinaires, voilà des éléments habituels dans la vie financière d'un Etat, et qui feront naturellement le fond, la base du budget : le *budget ordinaire* ou *général*.

Budgets extraordinaires. — 2° Mais soit des travaux extraordinaires — construction de chemins de fer, réfection de l'artillerie, etc.,

---

1. De même lorsqu'en France on détache du budget la loi des contributions directes pour la voter à l'avance.

2. Rappelons que, sous l'ancien régime, le système des « assignations », dont nous avons parlé au chapitre précédent, conduisait à la constitution d'une multitude de budgets minuscules.

— qui, à cause de leur importance, auront besoin d'une dotation spéciale, et nécessiteront un appel à cette ressource extraordinaire qu'est l'emprunt. Est-il bien rationnel de confondre dans un budget unique, ces recettes et ces dépenses exceptionnelles et temporaires avec les recettes et les dépenses courantes ? N'est-ce pas présenter sous un jour inexact la situation financière ? Ne vaut-il pas mieux dresser un budget particulier, en dehors du budget ordinaire ? D'où l'idée des *budgets extraordinaires* (disparus depuis 1891).

Budgets annexes. — 3° L'Etat moderne s'est chargé d'un certain nombre de fonctions qui ne rentrent pas dans ses attributions essentielles. Il s'est fait entrepreneur de postes et télégraphes, de transports par chemins de fer, imprimeur, fabricant de tabac, etc. Ce sont là des services un peu spéciaux à raison de leur nature industrielle, et dont il est intéressant de classer à part du budget général, le produit et la dépense, pour pouvoir en dresser le bilan commercial. Aussi peut-on être tenté de leur ouvrir des budgets indépendants, d'où l'idée des *budgets annexes*.

Budget des dépenses sur ressources spéciales. — 4° Les agents de l'Etat opèrent certaines recettes pour le compte des départements et des communes. Bien qu'opérées par les agents de l'Etat, ces recettes ne sont pas des recettes de l'Etat, puisqu'il doit aussitôt les remettre aux départements et aux communes, et qu'il fait simplement l'office de percepteur. Donc, pas de recette véritable pour l'Etat, et pas de dépense non plus, puisqu'il se borne à transmettre aux organismes locaux les sommes qu'il a touchées pour eux. D'où l'idée d'inscrire ces recettes et ces dépenses à un budget distinct : le *budget des dépenses sur ressources spéciales* (supprimé depuis 1892) [1].

Services spéciaux du Trésor. — 5° Parmi les recettes et les dépenses de l'Etat, il en est qui ne sont pas des recettes et des dépenses véritables et définitives, mais des recettes et des dépenses apparentes. Par ex., l'Etat fait aux compagnies de chemins de fer des avances remboursables, pour leur venir en aide, et leur permettre de rémunérer leurs actionnaires. Il y a bien là un déboursé, mais non une dépense proprement dite : prêter n'est pas dépenser ; inversement, rentrer dans son argent, être remboursé, c'est effectuer un encaissement mais non une recette. On comprend donc qu'on détache du budget ces services d'avances remboursables, pour les ranger à part, en dehors même de la comptabilité budgétaire : d'où l'idée des *services spéciaux du Trésor*, ou *services hors budget*.

---

1. Les recettes départementales et communales ne figurent plus dans aucun des budgets de l'Etat (V. ch. IX).

Ainsi budget ordinaire, budget extraordinaire, budgets annexes, budget sur ressources spéciales, services spéciaux du Trésor, voilà autant de titres distincts qui figurent, ou ont figuré, dans notre loi de budget ; voilà autant d'applications du système de la spécialisation. D'une façon générale, ce système s'inspire de la préoccupation suivante : il importe, si l'on veut établir une situation financière rationnelle, de ne pas mêler dans un même budget des choses de nature différente, de faire la discrimination entre les différentes catégories de dépenses et de recettes.

Inconvénients de la spécialisation. — Comment se fait-il que cette méthode, qui a tout au moins pour elle les apparences de la logique, soit discréditée chez nous, et que les ministres des finances qui se sont succédé depuis une vingtaine d'années, aient mis leur point d'honneur à pratiquer la « politique des incorporations », c'est-à-dire la réintégration progressive dans le budget général de l'Etat, des divers budgets spéciaux, et des services hors budget ?

C'est que la spécialisation budgétaire présente deux inconvénients, d'ordre plutôt pratique que théorique, qui tiennent au mauvais usage qu'on en peut faire, et aux abus qu'elle favorise.

1° Elle est cause que le budget manque de clarté et de simplicité : il est difficile de saisir, à travers plusieurs budgets différents, la vérité financière. Il faudrait pouvoir rapprocher tous ces budgets, les récapituler, les additionner, pour connaître le total général des charges et des ressources de l'Etat dans la période envisagée ; or les budgets spéciaux sont établis de telle façon que d'habitude — c'est du moins le cas en France — la totalisation est très difficile [1]. Cela tient à ce que les divers budgets se pénètrent mutuellement et s'enchevêtrent ; certains budgets spéciaux reçoivent des subventions du budget ordinaire, d'autres, au contraire, y versent leurs excédents, ce qui entraîne naturellement des doubles emplois en dépense et en recette. Si l'on veut de plus ajouter aux chiffres budgétaires les dépenses des services spéciaux du Trésor, qui ne constituent pas un budget spécial à proprement parler, mais plutôt une section hors budget (V. chap. x), il faut se livrer à des recherches patientes et délicates que l'unité budgétaire épargnerait au contraire, en fournissant des chiffres d'ensemble.

2° Le système de la spécialisation facilite le manque de sincérité dans la présentation du budget : la tendance de ses rédacteurs sera trop souvent de soulager indûment le budget ordinaire de l'Etat, en faisant passer une partie de ses charges dans les budgets spéciaux. Il est assez

---

1. Elle était à peu près impossible avant la suppression du budget extraordinaire et du budget sur ressources spéciales. Seuls, les initiés pouvaient la tenter, non sans risque d'erreur.

facile de mettre au compte du budget extraordinaire et de présenter, pour les besoins de la cause, comme exceptionnelles des dépenses destinées à se répéter régulièrement et qui devraient incomber au budget ordinaire — ou encore de classer à part, hors du budget, comme avances remboursables, des sorties de fonds dont la rentrée est lointaine et problématique.

On arrive ainsi à produire un budget ordinaire en équilibre à l'aide de ses seules ressources normales, ou même en excédent, alors qu'une répartition correcte entre les divers budgets ferait ressortir une situation tout autre. Cette pratique est encore favorisée par la difficulté qu'il y a, comme nous l'avons vu, à totaliser les différents titres pour mettre à jour l'état exact des finances. C'est ainsi que dans le projet de loi de règlement de l'exercice 1888, le ministre accusait un excédent de recettes de 47 millions. Il ne s'agissait là que du budget ordinaire, et en réalité la situation budgétaire générale était en déficit. L'excédent officiel de l'exercice 1904 tombe de 100 à 36 millions, si on fait état des dépenses inscrites aux autres documents budgétaires [1].

Nous nous bornerons pour le moment à ces notions générales sur la règle de l'Unité budgétaire. Nous allons, en effet, rencontrer des applications et des exemples, en analysant le projet de budget français une fois achevé, tel qu'il est soumis aux Chambres.

---

1. Voir la même observation précisée dans le chapitre x consacré aux *Services spéciaux du Trésor*, p. 99-100.

CHAPITRE VIII

ANALYSE DU PROJET DE BUDGET SOUS SA FORME ACTUELLE.

Le projet de budget terminé est transmis à l'Imprimerie nationale, d'où il ressort sous la forme de deux ou trois gros volumes de masse imposante, dont l'ensemble comprend plusieurs milliers de pages. Les deux derniers volumes sont des volumes d'annexes, consacrés au développement du budget des dépenses de chaque ministère [1], dont le premier volume ne contient qu'un état résumé par chapitres non subdivisés. C'est ce premier volume seul dont l'analyse nous retiendra parce que c'est lui qui renferme, sous forme complète ou résumée, tout l'ensemble des documents budgétaires. Il contient trois divisions principales : 1° l'exposé des motifs, 2° le texte de la loi de finances, 3° les documents généraux annexes.

I. — Exposé des motifs.

L'exposé des motifs, que rédige seul le ministre des finances, est la préface du budget. Bien que chaque titulaire du portefeuille des finances apporte à sa composition une note plus ou moins personnelle, la structure en est toujours à peu près la même : le ministre résume par exemple les résultats de la politique financière suivie jusqu'à ce jour par la présente législature, jette un coup d'œil sur la situation du pays [2], montre les difficultés qu'il a eues à obtenir l'équilibre des recettes et des dépenses, et comment il s'y est pris. Ainsi, pour le budget de 1905, dit M. Rouvier, il y avait à faire face à une augmentation de dépenses d'une quarantaine de millions par rapport à 1904. On n'aurait pu pourvoir à une aussi lourde aggravation sans recourir à des ressources exceptionnelles, si les recouvrements de l'exercice 1903, qui d'après la règle de la pénultième année, doivent servir de base aux évaluations de

---

1. Ces budgets des dépenses sont également publiés en fascicules séparés.

2. L'exposé des motifs du projet du budget de 1907 établi par M. Poincaré, renferme une étude sur le mouvement des budgets depuis 1870, qui constitue une source précieuse de renseignements pour l'histoire des finances françaises contemporaines.

recettes pour 1905, n'avaient donné des résultats tout à fait satisfaisants. — Le budget de 1906, déclare M. Merlou, aura à faire face à une augmentation de dépenses de 67 millions par rapport au précédent, et ne pourra compter que sur une quarantaine de millions de ressources supplémentaires. Pour combler la différence et pour parer à une difficulté qui semble ne devoir être que temporaire, le ministre a cru pouvoir faire appel à des ressources exceptionnelles (aliénations de rentes appartenant à l'Etat et versement au budget d'un reliquat d'emprunt) [1].

Au projet de 1907, M. Poincaré constate que la difficulté subsiste et s'aggrave même. Le budget de 1907 comportera 297 millions de dépenses de plus que celui de 1906 (dont, il est vrai, 244 millions de dépenses exceptionnelles, provenant surtout des dépenses militaires faites secrètement lors de l'affaire du Maroc et restant à régulariser). Pour équilibrer le budget, on sera dans la nécessité d'établir 120 millions d'impôts nouveaux, destinés à couvrir les augmentations de dépenses permanentes, et de demander 244 millions à un emprunt à court terme, qui subviendra aux dépenses exceptionnelles.

Le ministre insiste également sur la façon dont il a procédé pour n'apporter au Parlement que des évaluations sincères, plutôt même inférieures à la réalité probable. Pour le budget de 1905, M. Rouvier expose que la règle fidèlement observée a été celle de la pénultième, et il passe en revue toutes les modifications apportées aux chiffres des résultats de 1903, pour montrer qu'elles se justifient par des raisons précises : si le produit des droits sur le cacao, par ex., a été relevé d'environ 4 millions, c'est que l'année précédente les sucres ont été dégrevés et qu'il y a lieu d'attendre en conséquence une augmentation dans la consommation du chocolat. — Pour établir les prévisions du budget de 1906, on a réduit d'un peu plus de 6 millions 1/2 les résultats de 1904 qui était une année bissextile ; on a tenu compte de certaines modifications survenues en 1905 dans le tarif des droits d'enregistrement et de timbre, etc.

Le ministre indique également les réformes qu'il a introduites dans le budget et celles qui restent encore à accomplir, par ex., au point de vue de l'unité budgétaire ou au point de vue de la dotation de l'amortissement, donne des explications sur les articles du texte de loi qui en comportent, etc.

Tels sont les développements que, d'une façon plus ou moins identique, dans un ordre ou dans un autre, reproduisent tous les exposés des

---

1. Le déficit à combler au moyen de ressources exceptionnelles s'est élevé en fait à 93 millions, par suite des amendements adoptés par les Chambres, en cours de discussion.

motifs [1]. Ils sont suivis d'une série de tableaux-annexes, autrefois placés à la fin du volume, qui fournissent des renseignements statistiques sur l'état des finances au moment où le budget est présenté aux Chambres : par ex., dans le projet de budget de 1907 : situation définitive de l'exercice 1904, situation provisoire de l'exercice 1905 et de l'exercice 1906 au 5 juin 1906, situation de la dette publique au 1er janvier 1906, tableau des découverts du Trésor, situation des services spéciaux du Trésor, situation de la dette flottante au 30 mai 1906, etc.

II. — Texte de la loi.

Après l'exposé des motifs vient le projet de loi. Ce texte est actuellement divisé en quatre titres : 1° *Budget général* ; 2° *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général* ; 3° et 4° deux titres consacrés aux *Dispositions spéciales* et aux *Moyens de service et dispositions annuelles*.

Il n'en a pas toujours été ainsi, et si nous remontons à l'année 1890 par ex., nous trouvons la loi de finances divisée en six titres : 1° Budget ordinaire ; 2° *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires* ; 3° *Budget des dépenses sur ressources spéciales* ; 4° Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général ; 5° *Services spéciaux du Trésor* ; 6° Moyens de service et dispositions diverses.

Nous étudierons en premier lieu les titres actuels; en réservant ensuite une courte nécrologie aux titres disparus.

TITRE Ier : **Budget général ou budget ordinaire.**

C'est le titre capital de la loi de finances et l'on concevrait au besoin qu'elle se réduisît à lui seul si le principe de l'unité budgétaire était appliqué dans toute sa rigueur.

Il englobe en effet toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat qu'on n'a pas cru devoir détacher de l'ensemble, pour en faire des budgets spéciaux. C'est lui qui est donc chargé de faire face, au moyen des ressources normales [2], à tous les services permanents et réguliers qui rentrent dans les attributions essentielles de l'Etat. Il est divisé en deux paragraphes, dont le premier est relatif aux *Crédits ouverts*,c'est-à-dire aux dépenses à autoriser, et le second aux *Impôts et revenus autorisés*, c'est-à-dire aux recettes.

---

1. L'exposé des motifs qui précède le projet soumis au Sénat après avoir été voté par la Chambre, offre peu d'intérêt et se borne en général à indiquer les modifications que la Chambre a fait subir au projet primitif.

2. En principe. Si elles ne suffisent pas, il faudra bien les compléter par des ressources exceptionnelles.

Nous verrons plus loin, en étudiant le vote du budget, le motif de cette préséance des dépenses sur les recettes.

§ 1. — *Crédits ouverts.* — Le paragraphe 1er, relatif aux dépenses, se compose habituellement d'un article unique ainsi conçu :

« Des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice 1906, conformément à l'état A annexé à la présente loi. Ces crédits s'appliquent [1] :

1° A la dette publique pour	1.232.411.902 fr. »
2° Aux pouvoirs publics [2] pour	13.942.500 »
3° Aux services généraux des ministères pour. .	1.929.142.244 »
4° Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics pour	491.791.521 »
5° Aux remboursements, restitutions et non-valeurs pour.	41.903.900 »
Total général conforme au total de l'état A annexé à la présente loi	3.709.192.067 fr.

Cet article offre donc un classement rationnel des dépenses publiques, qui n'a pas besoin d'éclaircissements, sauf en ce qui concerne le 5e groupe de crédits. Les remboursements, restitutions et non-valeurs sont des déchets de perceptions. Il faut *restituer* des taxes indûment perçues, porter en *non-valeurs* des cotes irrécouvrables, *rembourser* à la sortie de certains produits, les droits de douane perçus à leur entrée (drawbacks), etc.

Ce même article fait également allusion à une autre division des crédits, faite par l'état A auquel il renvoie. L'état A présente les crédits classés par *ministère* et par *chapitres* à l'intérieur de chaque ministère. Cette division, qui n'a pas l'intérêt théorique de la précédente, est au contraire capitale pour le vote du budget. Chacun des chapitres de l'état A fera l'objet d'un vote distinct des Chambres, avant qu'un vote d'ensemble n'adopte l'article 1er dans sa totalité.

§ 2. — *Impôts et revenus autorisés.* — Après les dépenses viennent les recettes : c'est le paragraphe 2 du titre Ier : *Impôts et revenus autorisés.* Une première partie est consacrée aux *Contributions directes et taxes assimilées.* C'est cette partie du projet qui en est habituellement détachée vers le mois de juillet et votée par anticipation [3]. Plusieurs articles et tableaux en font l'évaluation, fixent le tarif des impôts directs de quotité, opèrent la répartition entre départements du contingent des impôts

---

1. Nous citons non pas les chiffres du *projet*, mais ceux du budget *voté* de 1906, qui sont plus intéressants à connaître.
2. Président de la République, sénateurs, députés.
3. Voir ch. IV, p. 42.

directs de répartition [1], arrêtent le maximum des centimes ordinaires et extraordinaires additionnels aux contributions directes, que les conseils généraux pourront voter pour constituer les ressources du budget départemental, etc.

Quant aux *Autres impôts et revenus*, qui font l'objet d'une seconde rubrique, l'autorisation de les percevoir pour l'année est donnée par un article sommaire qui renvoie à un état annexe que nous appellerons l'état B [2]. Cet état contient la nomenclature, sans aucune exception ni omission, de toutes les perceptions autorisées. Il est intéressant à un double point de vue : d'abord, un article sacramentel qui clôture la loi de finances contient des menaces redoutables contre quiconque percevrait des impôts ou des droits qui ne figurent pas dans cette énumération ; en second lieu, il présente un classement méthodique des recettes de l'Etat, que nous allons retrouver en passant à l'*Evaluation des voies et moyens*.

§ 3. — *Evaluation des voies et moyens. — Classification des recettes budgétaires*. — L'état dont nous venons de parler, a en effet ceci de particulier qu'il contient une simple liste des ressources autorisées, sans aucun chiffre évaluatif. L'évaluation est faite d'une façon succincte dans un article suivant du projet de loi, qui nous dit que « les voies et moyens applicables aux dépenses du budget général de l'exercice 1906 sont évalués à la somme de 3.709.241.503 francs », conformément à un état-annexe que nous nommerons l'état C.

L'état C reproduit la classification de l'état précédent [3], en reprenant un par un les revenus publics énumérés, au point de vue cette fois de leur évaluation individuelle, pour aboutir au total général du budget des recettes.

Il contient 6 rubriques : — 1. *Impôts et revenus* ; — 2. *Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat* ; — 3. *Produits et revenus des domaines de l'Etat* ; — 4. *Produits divers du budget* ; — 5. *Ressources exceptionnelles* ; — 6. *Recettes d'ordre*.

Il est intéressant de connaître l'apport respectif de ces différentes branches de ressources. Nous empruntons les chiffres au budget *voté* de 1906 :

1° Les *impôts et revenus* sont évalués à. . . . . 2.599.405.496 fr., dont 554.371.196 francs pour l'impôt direct et 2.045.034.300 francs pour l'impôt indirect.

---

1. Voir ch. xxxvi, la définition de la répartition et de la quotité.
2. Ces lettres de désignation changent tous les ans, suivant le nombre et l'ordre des états insérés. Nous ne citons ici que les états les plus importants.
3. Les produits recouvrables en Algérie pour le compte de la métropole (4.193.000 fr.) en sont détachés pour constituer un tableau spécial.

2° Les *produits des monopoles* (tabacs, allumettes, poudres, postes et télégraphes) figurent pour . . . . . 818.828.055 fr.

3° Les *produits et revenus du Domaine* (aliénation de meubles et immeubles, successions en déshérence, ventes de la manufacture de Sèvres, etc., produits forestiers) sont comptés pour. 53.830.518 fr.

4° Les *produits divers du budget* sont estimés à . 57.223.060 fr.

C'est un compartiment élastique où l'on classe tout ce qu'on n'a pas de raison de mettre ailleurs, et qu'on tient cependant à faire figurer au budget, par respect pour la règle de l'universalité. A côté de la taxe des brevets d'invention et du produit du travail des détenus dans les prisons, nous y trouvons, par exemple, le prix des insignes du Mérite agricole, la redevance pour certificats généalogiques d'animaux, les produits du concours général d'animaux de boucherie, etc.

5° La rubrique des *ressources exceptionnelles*, qui ne figure pas à tous les budgets, est portée à celui de 1906 pour . 92.801.700 fr. [1].

C'est dans cette section que l'on range les ressources qui ne sont pas destinées à se reproduire une autre année, et sur lesquelles on ne peut donc pas faire fond à titre permanent : par exemple, le reliquat d'un emprunt que le budget s'approprie, le produit d'une émission d'obligations du Trésor que l'on fera pour en appliquer le montant au budget,etc. Le chiffre auquel elles s'élèvent est le *critérium* de la situation budgétaire, et c'est lui qu'il faut immédiatement consulter pour savoir à quoi s'en tenir sur l'équilibre du budget. Si ce chiffre est trop élevé, et dépasse celui de l'excédent de recettes prévu en fin d'exercice, c'est la preuve que le budget, malgré l'apparent équilibre de ses totaux de dépenses et de recettes, est, en réalité, en déficit, que les ressources normales ne suffisent point à ses charges, et qu'on a dû combler l'écart par des expédients et des recours à l'emprunt. Ainsi, malgré la rigoureuse balance de ses 3.709 millions en dépense et en recette, le budget de 1906 a un « trou » de 93 millions, puisque c'est l'emprunt qui est appelé à lui fournir cette ressource exceptionnelle.

6° Les *recettes d'ordre* s'élèvent à . . . . . 82.949.584 fr.

On appelle ainsi les recettes engagées à des dépenses correspondantes, qu'elles atténuent en partie ou compensent en totalité. D'où leur division en deux sections : 1° *recettes en atténuation de dépenses* : 2° *recettes d'ordre proprement dites*. Dans la première rentrent notamment les 32 millions 1/2 de retenues opérées en vue de la retraite sur les traitements des fonctionnaires civils, qui viennent atténuer d'autant la dépense des traitements inscrite au budget ; les pensions et trousseaux des

---

1. Le projet de budget de 1907 contient 255 millions de ressources exceptionnelles : 244 millions d'emprunt à émettre en obligations du Trésor amortissables, et 11 millions provenant de l'indemnité de la Chine.

élèves des écoles du gouvernement, qui atténuent les dépenses prévues pour ces établissements, etc.

Quant aux recettes d'ordre proprement dites, qui sont des recettes qui balancent exactement la dépense corrélative, ce sont, par ex., la portion des dépenses de la Garde républicaine, que la Ville de Paris rembourse à l'Etat qui en fait l'avance, le remboursement par les communes du département de la Seine des dépenses faites pour leur police municipale, etc. L'inscription au budget de ces diverses recettes d'ordre proprement dites est un hommage rendu au principe de l'universalité budgétaire. C'est pour ne tenir dans l'ombre aucune recette et aucune dépense qu'on porte au budget des recettes qui ne laisseront aucune trace de leur passage dans les caisses du Trésor, puisqu'elles se présentent accompagnées d'une dépense équivalente qui les absorbe ; au point de vue de l'équilibre du budget, rien ne serait modifié si on omettait à la fois la recette d'ordre et la dépense qui la contrebalance.

TITRE II : **Budgets annexes**. — Le titre qui suit actuellement le Budget général, a trait aux *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général*. Ces budgets, qui sont le seul spécimen *apparent* de spécialisation budgétaire que présente encore notre organisation financière, sont « les budgets d'établissements publics ayant une certaine autonomie et des ressources propres, assimilables en cela à des établissements privés, mais fonctionnant dans un intérêt général, et devant, à ce point de vue, être placés sous le contrôle du Parlement » [1].

Les services ainsi spécialisés sont aujourd'hui au nombre de 9 : 1. *Administration des Monnaies et Médailles* ; — 2. *Imprimerie Nationale* ; — 3. *Légion d'honneur* ; — 4. *Caisse des Invalides de la Marine* ; — 5. *Ecole centrale des arts et manufactures* ; — 6. *Chemin de fer et port de la Réunion* ; — 7. *Chemin de fer de Kayes au Niger* ; — 8. *Chemins de fer de l'Etat* ; — 9. *Caisse Nationale d'épargne*.

Chacun de ces petits budgets, qui rentrent dans le cadre du ministère dont dépend le service auquel ils pourvoient (Finances pour les Monnaies, Travaux publics pour les chemins de fer de l'Etat, etc.) a ses dépenses et ses ressources propres. Ainsi, pour les *Monnaies*, aux dépenses de personnel et d'exploitation correspondent les recettes provenant des tarifs de monnayage, des droits d'essai, de la vente des médailles, etc. Pour la *Légion d'honneur*, nous trouvons en recette, les arrérages d'un titre de rente qui fait partie de son patrimoine, le produit du domaine d'Ecouen, la pension des élèves de Saint-Denis, et en dépense, les frais d'administration, les traitements des membres militaires de l'Ordre, les secours, etc.

---

1. Rémy, *Traité de la comptabilité publique*, p. 228.

Ces budgets, dont le chiffre total pour l'exercice 1906 s'élève à 147.969.239 francs, offrent cette particularité qu'ils sont toujours dans les écritures en équilibre parfait. En effet, s'il se dégage pour l'un deux un excédent de recettes, le chiffre en est porté d'autre part en dépense, comme versement à faire au budget général. Si c'est au contraire un déficit, il est balancé par l'inscription à la colonne des recettes d'une subvention égale à recevoir du budget général ; ce qui revient à dire que c'est le budget général qui fait recette des excédents et qui couvre de ses ressources les déficits. Ainsi la loi de finances de 1906 prévoit que le budget de l'Imprimerie Nationale versera au budget général 422.000 francs ; celui des chemins de fer de l'Etat 14 millions 1/2. Inversement, la Légion d'honneur lui demandera un subside de 11 millions 1/2 ; l'Ecole centrale équilibrera ses dépenses et ses recettes sans rien fournir ni recevoir.

Avantages et inconvénients des budgets annexes. — Les budgets annexes ont trouvé en France des partisans et des adversaires également convaincus.

On leur a reproché : 1° de rompre l'unité budgétaire ; 2° de ne pas être toujours établis avec un souci suffisant des intérêts du Trésor, la préoccupation de l'équilibre n'existant pas pour eux, puisqu'ils se règlent nécessairement, en cas de déficit, par une subvention du budget ordinaire ; 3° de s'exécuter en dehors de l'action du ministre des finances, les opérations étant effectuées par des comptables spéciaux, qui ne sont pas astreints, comme les autres [1], à remettre à la direction générale de la comptabilité publique des éléments périodiques d'écritures, pour qu'elle les centralise. Aussi, leurs recettes et leurs dépenses ne sont-elles pas portées au *Compte général* de l'administration des finances, préparé par cette direction.

Leurs défenseurs font, au contraire, observer : 1° qu'il s'agit de services qui ne rentrent pas dans les attributions essentielles de l'Etat, qui pourraient être à la rigueur confiés à des entreprises privées, et à qui l'Etat laisse une relative autonomie. « Il est tout naturel qu'ils dressent leur budget comme ils l'entendent, sauf à le voir contrôler par le Parlement, gardien de l'intérêt public [2]. »

2° Les budgets annexes ont le très grand avantage de montrer de suite, par le rapprochement des recettes et des dépenses, si les exploitations auxquelles ils se rapportent sont productives ou onéreuses, ce qui doit être l'élément capital d'appréciation quand il s'agit de services industriels, comme les chemins de fer de l'Etat, ou l'Imprimerie Nationale, par exemple. De plus, ils attirent l'attention sur le rapport entre la

---

1. Voir ch. XXVII.
2. Rémy, *op. cit.*, p. 229.

dépense et la recette. Lorsqu'une entreprise commerciale, telle que les Postes et Télégraphes, est incorporée comme actuellement au budget ordinaire, ses recettes et ses dépenses se fondent dans l'ensemble de ce budget, et leur relation passe inaperçue. Le Parlement n'ayant plus en vue que les économies budgétaires, n'accorde que des crédits parcimonieux, sans songer qu'en matière commerciale une augmentation de dépense cause souvent une plus grande augmentation de produit. C'est même pour cette dernière raison, qui n'est pas sans valeur, que la création d'un budget annexe des Postes et Télégraphes a été récemment demandée [1].

Les budgets annexes, en un mot, permettent d'envisager commercialement des situations commerciales.

Il y a lieu, croyons-nous, pour éclaircir le débat, de faire d'abord une distinction entre ces divers budgets, car il en est dont l'existence est injustifiable par les arguments qu'on invoque. Certains sont bien relatifs à l'exploitation de monopoles ou d'entreprises industrielles de l'Etat : Monnaie, Imprimerie Nationale, chemins de fer de l'Etat, etc. Par contre, les autres, Légion d'honneur, Caisse des Invalides de la marine, s'appliquent à de véritables services publics, qui n'ont aucun caractère industriel ou commercial, et dont les dépenses sont toujours, de par la nature même de leurs attributions, très supérieures à leurs recettes. Rien ne distingue ces services de ceux qui sont à la charge du budget ordinaire, et on ne voit pas pourquoi ils sont classés à part.

Quelle que soit l'opinion qu'on professe d'ailleurs à l'égard des budgets annexes, il est manifeste que notre système budgétaire présente ici une incohérence absolue. Pourquoi les manufactures de l'Etat (tabac et allumettes), les Postes et Télégraphes sont-elles englobées dans le budget général, tandis que l'Imprimerie nationale, par ex., a son budget annexe ? Pourquoi un budget séparé pour l'Ecole centrale, et non pour Saint-Cyr ou Polytechnique ? Cette distinction est rationnellement inexplicable. Et comme on ne peut étendre à tous les services qui pourraient théoriquement le comporter, le système des budgets annexes, sous peine de n'avoir plus que des tronçons de budget sans lien et sans unité, le mieux serait de remettre à leur place dans le budget ordinaire les services qui en sont détachés, et qui n'ont pas plus de titres pour l'être, que beaucoup d'autres qui y figurent actuellement.

Rien n'empêche d'ailleurs — et ce serait là une innovation fort désirable — les services à caractère commercial ou industriel, de fournir en dehors du budget, et à titre de renseignements complémentaires, un compte rendu des résultats de leur exploitation, rapprochant en faisceau

---

1. Voir *J. off.*, Chambre des députés, 1re séance du 17 mars 1906.

leurs dépenses et leurs recettes éparses dans le budget, et permettant d'apprécier leur gestion [1].

Une autre solution pourrait encore consister, pour certains services, à couper complètement le lien qui rattache leur budget annexe au budget de l'Etat, c'est-à-dire à éliminer leur budget de la loi de finances, à les ériger en personnes autonomes, s'administrant elles-mêmes, sans être soumises à l'autorisation budgétaire du Parlement. Tel est le régime de la Caisse des dépôts, de l'Ecole des mines, etc. C'est dans cette voie que les Chambres semblent s'engager depuis quelques années (V. ch. VI, p. 59 et suiv.).

TITRE III : **Dispositions spéciales.** — Le titre qui suit : *Dispositions spéciales*, est de date récente. Il contient les dispositions qui ne sont pas destinées à réapparaître dans les budgets suivants, à raison de leur caractère *spécial* (ouverture ou clôture d'un compte du Trésor, autorisation d'émettre un emprunt en obligations du Trésor, etc.) ou *permanent* (modifications à des lois existantes) [2]. Sa création est un effort pour mettre un peu d'ordre dans la confusion de la loi de finances [3].

TITRE IV : **Dispositions annuelles**. — Le dernier titre : *Dispositions annuelles*, revient, au contraire, tous les ans. Il réunit sous un même intitulé un grand nombre d'objets divers, dont voici les principaux :

1° Nomenclature des *services votés*, c'est-à-dire des services qui pourront donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires par décret, en l'absence des Chambres (V. *Crédits additionnels*, ch. XVII) ;

2° Autorisation donnée au ministre des finances d'émettre dans l'année des *bons du Trésor* jusqu'à concurrence d'une somme déterminée (V. *Dette flottante*, ch. XXV) :

3° *Crédits d'inscription* pour pensions ; le service des pensions de retraite est assuré par les *crédits de paiement* inscrits au budget ordinaire dans les dépenses du ministère des finances, et calculés d'après le chiffre des pensions en cours, ce qui ne permettrait de liquider, dans le courant de l'année, de nouvelles pensions que dans la limite des extinctions réalisées. La loi du budget donne l'autorisation d'accorder des pensions nouvelles en sus des pensions existantes, au moyen d'un cré-

---

1. D'ailleurs les budgets annexes actuels sont, pour la plupart, établis de telle sorte qu'ils n'ont même pas le mérite de fournir les éléments d'un bilan rationnel. Ainsi, le budget des *chemins de fer de l'Etat* ne tient aucun compte des charges du capital d'établissement, et ne fait figurer à son passif que les dépenses d'exploitation.

2. Les modifications aux lois d'impôt sont ordinairement contenues dans le titre Ier.

3. V. *suprà*, ch. II, p. 27-28.

dit spécial, qu'on appelle *crédit d'inscription*. Ces crédits d'inscription, ouverts par des articles spéciaux, sont donc une sorte de « rallonge » éventuelle aux crédits de paiement. Ils figurent tous les ans pour les pensions de la guerre et de la marine, les mises à la retraite s'imposant dans ces services par l'effet de la limite d'âge ; pour les services civils au contraire, on s'efforce de n'allouer de pensions que dans la mesure des extinctions, c'est-à-dire de se contenter des crédits de paiement.

4° *Crédits-matières* pour les services d'exécution de la marine. Le budget accorde au ministère de la marine des crédits *d'achat* destinés à entretenir les approvisionnements. Il va de soi qu'il faudra acheter plus ou moins, suivant les prélèvements que la marine fait dans les stocks existants. En y puisant à l'excès, au lieu de demander au Parlement des suppléments de crédits, elle pourrait tourner la règle d'universalité, qui interdit de compléter les crédits au moyen de ressources particulières [1]. Aussi, depuis 1898, le Parlement ouvre-t-il aux services d'exécution de ce département, des *crédits-matières* qui sont des crédits *d'emploi*, limitant pour l'année la valeur du matériel qu'ils peuvent se faire livrer par les magasins. Ces crédits sont divisés en chapitres correspondant aux différentes catégories de matières. Aucun virement n'est admis de l'un à l'autre ; ceux dont la dotation est insuffisante doivent faire l'objet en cours d'année, d'une loi de crédits-matières supplémentaires. Le Parlement exerce ainsi un contrôle complet sur la gestion des approvisionnements : il règle les entrées par les crédits d'achat, et les sorties par les crédits d'emploi.

5° Fixation et limitation des divers engagements à la charge du Trésor, que les ministres sont autorisés à prendre dans le courant de l'année (crédits d'engagement, dépenses à acquitter sur des fonds d'emprunt).

Cette partie des dispositions annuelles mérite l'attention parce que, sous un aspect inoffensif, elle ouvre un certain nombre de dépenses qui débordent des cadres du budget actuel et engagent l'avenir. C'est, par ex., l'autorisation donnée au gouvernement d'attribuer des subventions, pour constructions d'écoles, de chemins vicinaux, etc., imputables sur les crédits de l'exercice courant *ou des exercices ultérieurs*, d'engager des créations d'écoles et d'emplois, dont la dépense se poursuivra dans les budgets futurs.

C'est surtout l'autorisation donnée aux compagnies de chemins de fer d'effectuer dans l'année des travaux de construction de lignes nouvelles, jusqu'à concurrence d'une certaine somme, « au moyen des fonds qu'elles mettent à la disposition du Trésor ».

---

1. Voir ch. VI.

L'Etat, en vertu des conventions de 1883, a pris à son compte une partie des frais d'établissement des nouvelles lignes à créer. Ne pouvant prélever l'intégralité de cette dépense sur ses ressources courantes, il a chargé les compagnies d'emprunter, en émettant des obligations amortissables, les sommes qu'il doit leur fournir, et il les couvre en leur versant les annuités nécessaires à l'amortissement de ces emprunts. Il commence ainsi par se faire avancer par les compagnies la subvention qu'il leur accorde, et s'acquitte ensuite envers elles au moyen de paiements fractionnés répartis sur une série de budgets.

C'est pour l'empêcher d'assumer des engagements trop lourds, dont la charge n'apparaîtra que dans les budgets futurs [1], que chaque loi de finances limite, pour l'année, le montant des travaux à exécuter dans ces conditions.

6° Affectation éventuelle de l'excédent budgétaire à un objet déterminé : amortissement, atténuation des découverts du Trésor, etc.

III. — Documents généraux annexes.

Les *documents généraux annexes*, forment après l'exposé des motifs et le texte de loi, la dernière partie des documents budgétaires. Une série en est actuellement intercalée entre l'exposé des motifs et la loi, l'autre fait suite à celle-ci. Il importe de ne pas les confondre avec les *états législatifs* A, B, C, auxquels renvoient les divers articles du texte ; Ces derniers font *partie intégrante* de la loi, et sont englobés dans le vote des Chambres. Les documents annexes ne sont, au contraire, qu'un appendice qui fournit des éclaircissements sur les principaux éléments de la situation financière, et développe les indications que le projet de loi ne donne que d'une manière résumée. Nous en avons cité un certain nombre à la suite de l'exposé des motifs (p. 71) ; mentionnons encore : le développement des recettes, avec comparaison des évaluations actuelles et de celles de l'exercice précédent, et notes explicatives ; le développement des dépenses par ministère, c'est-à-dire le budget, détaillé par chapitres *subdivisés*, des dépenses de chaque ministère, qui occupe les trois quarts des volumes budgétaires ; enfin, certains états dont des lois diverses prescrivent l'insertion au budget ; liste des débits de tabac concédés dans l'année, des logements concédés dans les bâtiments du domaine de l'Etat, etc.

---

1. Voir chap. x, p. 89. — Les dispositions annuelles limitent également le montant annuel des travaux *complémentaires* que les compagnies sont autorisées à faire sur les lignes *anciennes*. Les compagnies les exécutent sans le concours de l'Etat. Mais ils sont imputables au compte de premier établissement sur lequel est calculé la garantie d'intérêts que l'Etat a promise aux Compagnies. Il est donc juste que celles-ci aient besoin de l'autorisation du Parlement pour grossir ce compte et aggraver ainsi la charge des garanties.

CHAPITRE IX

BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES SPÉCIALES. — BUDGET DES DÉPENSES SUR RESSOURCES EXTRAORDINAIRES.

Nous avons dit que certains titres qui figuraient autrefois dans la loi du budget en ont disparu depuis : le budget des dépenses sur ressources spéciales, le budget des dépenses sur ressources extraordinaires et les services spéciaux du Trésor. Il est nécessaire d'avoir quelques notions à leur sujet ; nous nous occuperons ici des deux premiers, réservant pour le chapitre suivant l'étude des services spéciaux qui, malgré la disparition du titre qui leur était consacré, subsistent toujours.

I

Budget des dépenses sur ressources spéciales (supprimé en 1892). — Le budget des dépenses sur ressources spéciales était une particularité exclusivement française, qui se rattachait à l'histoire même de nos institutions administratives locales. Pendant longtemps, le département et la commune n'ont possédé chez nous aucune autonomie budgétaire ; il était donc naturel que les recettes départementales et communales fussent rattachées au budget de l'Etat, et c'est ce qui eut lieu effectivement.

Lorsque les lois du 18 juillet 1837 sur les conseils municipaux et du 10 mai 1838 sur les conseils généraux organisèrent un véritable budget communal et départemental librement voté par les assemblées locales, cet état de choses n'eut plus de raison d'être et ne se maintint que par la force de l'habitude. Ce qu'il eût fallu, c'eût été éliminer radicalement du budget de l'Etat des ressources qui n'appartenaient pas à l'Etat, et dont l'ouverture ne dépendait pas directement du pouvoir central. On n'osa pas aller jusque-là, et la loi du 2 juillet 1862, — la même qui faisait, comme nous le verrons, revivre le budget extraordinaire, — trouva un moyen terme dans le système du budget sur ressources spéciales. Cette loi s'inspirait de deux idées :

L'une était exacte, à savoir qu'il fallait dégager le budget ordinaire de l'Etat d'opérations qui ne le concernaient pas, puisque c'est pour le compte des départements et des communes que ce budget portait en recette des fonds qu'il leur restituait et inscrivait d'autre part en dépense.

La seconde idée, qui constituait un véritable sophisme, était que ces

recettes, si leur place ne rentrait pas dans le budget ordinaire, devaient cependant figurer dans un budget quelconque de l'Etat, et être soumises au vote du Parlement, parce qu'elles traversaient les caisses de l'Etat. En effet, ce sont les fonctionnaires de l'Etat — trésoriers généraux,receveurs particuliers, percepteurs, etc. — que les organismes locaux empruntent pour leurs recettes et leurs dépenses. Or, disait-on, des opérations effectuées par des comptables de l'Etat ne peuvent pas ne pas figurer au budget de l'Etat. C'était là une confusion singulière, car, ainsi qu'on l'a justement fait observer : « Le budget n'est pas l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses à effectuer par les comptables de l'Etat, mais l'ensemble des opérations en recettes et en dépenses à effectuer *pour le compte de l'Etat*, ce qui est bien différent » [1].

Quoi qu'il en soit, le budget des dépenses sur ressources spéciales, institué par la loi de 1862, comprenait, à la fois en recette et en dépense, puisque l'Etat reversait aux communes et aux départements ce qu'il percevait pour eux : 1° *toutes* les recettes départementales ; 2° *une partie* des recettes communales, à savoir le produit des centimes additionnels communaux, le surplus des ressources communales étant abandonné à l'autonomie locale ;

3° On y fit également entrer un certain nombre de fonds spéciaux qui, eux aussi, traversaient simplement les caisses de l'Etat, sans se mêler aux autres ressources, étant consacrés à des affectations spéciales : fonds de secours spéciaux à l'agriculture, fonds de non-valeurs [2], c'est-à-dire fonds d'assurance destinés à couvrir les non-valeurs dans le recouvrement des impôts directs, etc.

Ce budget hétéroclite a été supprimé par la loi du 18 juillet 1892 qui a réincorporé au budget ordinaire les fonds de secours, de non-valeurs et autres, et fait complètement sortir des budgets de l'Etat les recettes départementales et communales.

Bien entendu, la suppression du budget des dépenses sur ressources spéciales n'a nullement fait obstacle aux droits du Parlement d'autoriser certains actes financiers importants des départements et communes, les impositions extraordinaires par exemple.

11

Budget des dépenses sur ressources extraordinaires. — Historique des budgets extraordinaires en France. — Le *budget des dépenses sur ressources extraordinaires*, disparu en 1891, était la der-

1. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 102.
2. Sur le fonds de non-valeurs, voir chap. XLV, *in fine*.

nière transformation du budget extraordinaire qui a si souvent pris place, dans les finances françaises, à côté du budget ordinaire.

Trois causes ont donné chez nous naissance aux budgets extraordinaires. Nous avons eu des budgets extraordinaires de la victoire, de la défaite et de la paix.

Des budgets extraordinaires de la victoire : c'est sous cet aspect que se présente le premier budget extraordinaire de nos finances modernes, qui était en plus un budget occulte, soustrait par le gouvernement à la connaissance des représentants du pays. Il est constitué par le *domaine extraordinaire* de Napoléon Ier qui comprend : 1° en recette : tous les produits de la conquête, tributs imposés aux vaincus, contributions forcées, etc. ; 2° en dépense : les libéralités personnelles de l'Empereur, les dotations à ses généraux, les réserves affectées à la constitution d'un trésor de guerre, etc.

Le budget extraordinaire de la défaite apparaît chez nous après 1870. Il est représenté par le *Compte de liquidation*, divisé en deux parties dont l'une s'étend de 1872 à 1876 et l'autre de 1875 à 1878. La première partie fut consacrée à réparer les pertes de la guerre, et eut pour principales ressources propres : une portion de l'avance consentie au Trésor par la Banque de France, l'excédent du budget de 1869, le produit de l'aliénation des rentes de la Caisse de la dotation de l'armée et de la Caisse d'amortissement. La seconde dut pourvoir à la réfection du matériel militaire et naval, et s'alimenta principalement au moyen de bons sexennaires, c'est-à-dire d'obligations du Trésor à court terme. Ce compte fut voté une fois pour toutes, non soumis au vote annuel, pour ne pas éveiller la défiance et les susceptibilités de l'étranger.

S'il est facile d'excuser, de justifier même, l'existence de ce compte dans nos budgets antérieurs, on ne saurait en faire autant des budgets extraordinaires de la paix, qui ont été créés, en principe, pour faire face à l'exécution d'un programme de grands travaux publics ou de réorganisation de l'armement, mais dont la raison d'être cachée a souvent été de masquer des déficits budgétaires, en retirant du budget ordinaire un lot de dépenses auxquelles on pourvoyait avec des fonds d'emprunt. On les voit s'introduire timidement dans la loi du 27 juin 1833 qui ouvre « un budget annexe » pour les crédits alloués au ministre des travaux publics en vue de l'exécution d'un programme de travaux, budget dont les chiffres sont distincts de ceux du budget ordinaire. C'est presque un budget extraordinaire ; pour en réaliser complètement le type, il lui manque cependant encore quelque chose : des ressources *sui generis* ; ce sont des fonds budgétaires qui l'alimentent. Cette lacune est comblée par la loi du 17 mai 1837 qui le transforme en budget extraordinaire complet, en créant un fonds extraordinaire qui lui est spécialement

affecté. Ce fonds se compose de crédits en rentes que le ministre des finances est autorisé à émettre, jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour réaliser le capital des dépenses qui auront été autorisées. Ainsi, d'une part, dépenses extraordinaires ; d'autre part, pour les acquitter, recours à l'emprunt qui fournira les ressources. Ce budget fut supprimé par la loi du 6 juin 1840, qui en réunit les éléments au budget ordinaire.

Les premières années du second Empire ignorèrent les budgets extraordinaires. Les dépenses de la guerre de Crimée en 1854-1855, celles de la guerre d'Italie en 1859, furent comprises dans le budget ordinaire. Mais en 1862, les budgets extraordinaires réapparaissent. Le but, violemment dénoncé par l'opposition [1], était de diviser le budget en plusieurs parties pour masquer l'étendue des dépenses. Le budget extraordinaire comprend les dépenses des grands travaux publics, des constructions nouvelles, des excédents temporaires de l'effectif militaire nécessités par la protection de nos intérêts à l'extérieur. Chaque année, la loi qui autorise ces dépenses y affecte un fonds spécial qui fut, en fait, composé de ressources très diverses (émissions d'obligations trentenaires, indemnité de la Chine, vente de terrains, etc.).

A la clôture du compte de liquidation, en 1878, la troisième République va reprendre la tradition des budgets extraordinaires de la paix. On crée pour eux, en 1878, un titre spécial de la loi de finances sous la rubrique : Budget des dépenses sur ressources extraordinaires. En 1887, 1888, 1889, une loi spéciale sera même substituée au titre budgétaire. D'ailleurs, titre de la loi du budget ou loi distincte, ce budget possédait « son total propre qu'aucune récapitulation ne rattachait aux totaux des autres budgets » [2].

Le budget sur ressources extraordinaires avait sa dotation particulière que lui fournissait l'emprunt : elle consista d'abord en émissions d'obligations trentenaires (obligations du Trésor amortissables en 30 ans), puis en émissions de rente 3 0/0 amortissable, qui fut créée à cette occasion. Il devait primitivement pourvoir à une dépense déterminée : l'exécution du programme de travaux publics, surtout de lignes de chemins de fer, connu sous le nom de plan Freycinet. Puis, peu à peu, différents ministères cédèrent à la tentation de faire payer leurs dépenses, pour une raison ou pour une autre, par le budget sur ressources extraordinaires, si bien qu'en 1882, sept d'entre eux participaient à ses allocations.

Cet abus provoqua une réaction bien explicable, et à partir de cette époque commence la politique des incorporations. On fait rentrer suc-

---

1. Discours de M. Thiers, Corps législatif, 3 juillet 1868.
2. Stourm, *op. cit.*, p. 224.

cessivement au budget ordinaire des groupes de dépenses qui en avaient été détachés et, en 1891, la réintégration des dépenses extraordinaires du ministère de la guerre clôt définitivement l'existence du budget extraordinaire ouvert en 1878. Les budgets extraordinaires disparaissent, au moins officiellement [1], de notre comptabilité.

Leurs inconvénients. — Les partisans des budgets extraordinaires avaient cherché à justifier leur existence par deux arguments principaux : *a*) il est rationnel de classer, dans les budgets, les dépenses exceptionnelles et momentanées, à part des charges ordinaires et courantes ; *b*) il est équitable de faire participer les générations futures à des dépenses dont elles recueilleront aussi le profit (travaux publics, défense nationale, etc.) et de ne pas en faire porter le poids exclusivement sur la génération présente : le moyen, c'est de couvrir ces dépenses, non pas avec l'impôt qui ne grève que les contribuables actuels, mais avec l'emprunt dont le service pèsera aussi sur l'avenir. Voilà la justification — et pour la dépense et pour la recette — des budgets extraordinaires.

Au premier de ces arguments, il a été fait plusieurs objections : 1° théoriquement, il est souvent très malaisé de savoir si on doit considérer une dépense comme ordinaire ou extraordinaire : l'amélioration de l'outillage national, l'entretien et la mise en état du matériel de guerre, ne sont-ce pas là des obligations normales et régulières qui s'imposent au pays d'une façon à peu près continue [2] ?

2° En pratique, cette difficulté était exploitée par l'administration. Vers 1880, quand plusieurs ministères avaient part au budget extraordinaire, il arrivait fréquemment qu'un ministre trop à l'étroit dans ses crédits ordinaires cherchât à vivre aux crochets du budget extraordinaire, en baptisant « exceptionnelles » des dépenses courantes. On arrivait ainsi à subvenir aux charges habituelles des finances non plus à l'aide de leur pourvoyeur normal, qui est l'impôt, mais à l'aide de l'emprunt ; on s'endettait pour faire face aux besoins ordinaires.

3° Il est possible de classer à part les dépenses ordinaires et les dépenses exceptionnelles, sans être obligé d'ouvrir pour cela deux budgets séparés. Il suffit à l'intérieur du budget ordinaire, dans le détail des dépenses de chaque ministère, de diviser éventuellement les dépenses en deux groupes que l'on totalise ensuite : c'est au surplus presque toujours ainsi qu'on a procédé, quand on a opéré la réincorporation des

---

1. Voir les observations du chapitre suivant.

2. En 1888, un député disait qu'il ne voyait d'autre moyen de savoir si les dépenses étaient ordinaires ou extraordinaires que le vote de la commission du budget. Elles étaient ordinaires quand la commission les avait jugées telles, extraordinaires quand elle les avait ainsi qualifiées, sans qu'on pût savoir clairement quel critérium était le sien.

budgets extraordinaires, notamment en 1840 et en 1891. Actuellement, le budget général de 1906 comprend une section de dépenses extraordinaires au ministère des travaux publics, et une autre au ministère de la guerre.

Le second argument, relatif aux devoirs des générations futures, a été aussi combattu énergiquement : 1° l'abus qu'on a fait des budgets extraordinaires montre qu'en pratique ils ont trop souvent servi à faire payer par l'avenir des dépenses ordinaires dont le présent aurait dû assumer la charge ; 2° une génération est d'autant plus sage et plus économe qu'on ne lui facilite pas les moyens de se décharger sur les suivantes de la responsabilité de ses actes ; 3° toute considération d'équité mise à part, il est dangereux d'installer l'emprunt au sein des budgets pour en faire le gage de certaines dépenses, dites exceptionnelles. S'il est difficile de trop imposer, parce qu'on se heurte à la résistance des contribuables, rien n'est plus facile que de trop emprunter. Précisément parce que l'emprunt, en grevant l'avenir, ménage du moins le présent, les Chambres donnent plus volontiers l'autorisation d'emprunter que celle d'augmenter les impôts, et sont dès lors portées à contrôler moins soigneusement le chiffre des dépenses extraordinaires que celui des dépenses ordinaires. Les ministres, de leur côté, seront d'autant plus engagés à trop dépenser qu'ils savent devoir trouver dans l'emprunt une ressource facile et extensible.

Illusions causées par leur suppression. — Ce qui fait la force de ces critiques et ce qui leur donne, en somme, raison, c'est l'historique de nos budgets extraordinaires et les souvenirs fâcheux qu'ils ont laissés.

Si large que soit cependant leur responsabilité dans nos fautes financières, il ne faudrait pas croire que leur suppression soit de nature à mettre entièrement fin aux inconvénients qu'on a relevés contre eux. Elle n'aurait que des avantages, si l'on faisait simplement rentrer les dépenses extraordinaires dans le budget général pour les imputer sur les produits ordinaires. Mais comme souvent elles élèvent le total des dépenses à un chiffre auquel ceux-ci ne peuvent faire face, et que l'on ne veut ou ne peut réduire les dépenses ni augmenter les impôts, il faut compléter les ressources du budget ordinaire avec des fonds d'emprunt qu'on inscrit aux *ressources exceptionnelles*. L'emprunt se trouve ainsi réinstallé dans le budget — et c'était là le principal grief invoqué contre les budgets extraordinaires. La seule différence, c'est qu'au lieu d'être mis à part et affecté à des dépenses spéciales, il sert, confondu avec les autres ressources, à « boucler » le budget ordinaire et à subvenir à l'ensemble des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Est-ce là une

amélioration bien certaine? On a reproché aux budgets extraordinaires de dissimuler le total des dépenses de l'Etat, en le subdivisant. Ne peut-on reprocher,en sens inverse, au budget unifié de la sorte, de faire illusion sur le chiffre des recettes, en additionnant pour le constituer, des revenus (impôts) et des dettes (emprunts) ? Parmi les 3.700 millions de recettes prévues au budget de 1906, il est ainsi plus de 80 millions de « ressources exceptionnelles » que l'on doit réclamer à l'emprunt, et qui, en ayant l'air de faire partie de l'avoir de l'Etat, devraient figurer à son passif et masquent, sous l'apparence de l'équilibre, la réalité du déficit budgétaire.

De même, quand on voit le projet de budget de 1907 comporter 250 millions de dépenses extraordinaires et, pour y faire face, la même somme à provenir d'un emprunt, on peut se demander si ce ne sont pas là, mélangés au budget général, les éléments d'un budget extraordinaire, et s'il n'eût pas mieux valu les classer nettement à part,plutôt que de risquer de donner au pays cette impression inexacte,que notre ordinaire de dépenses excède maintenant 4 milliards, et que le budget y pourvoit avec ses ressources propres.

En somme, tandis que, pendant l'ère des budgets extraordinaires, on en a abusé en France pour présenter comme extraordinaires des dépenses courantes, la politique des incorporations a conduit à amalgamer aux ressources ordinaires, dans le budget général, des ressources d'emprunt, ce qui ne vaut pas beaucoup mieux. La véritable raison d'être des incorporations était de subvenir aux dépenses publiques au moyen des ressources normales et de mettre fin à la pratique funeste des emprunts. Trop souvent, elles n'ont été que fictives [1].

---

1. Voir au chapitre suivant (p. 96-97), l'exemple typique des garanties d'intérêts acquittées sur fonds d'emprunt pendant plusieurs années après leur incorporation.

CHAPITRE X

COMPTES HORS BUDGET. — SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.

Lacunes du budget. — D'après ce que l'on sait du principe de l'universalité et des progrès réalisés dans le sens de l'unité, on pourrait s'imaginer qu'en compulsant les colonnes de chiffres du budget général et des budgets annexes, on en dégagera l'intégralité des ressources dont l'Etat disposera, et l'intégralité des charges auxquelles il devra pourvoir dans la période budgétaire envisagée. Ce serait une erreur complète.

L'Etat utilise encore d'autres ressources, effectue encore d'autres dépenses, qui ne sont pas comprises dans les chiffres des prévisions budgétaires. La lecture des volumes du budget permet tout au plus d'en soupçonner l'existence, d'après certains articles des dispositions annuelles (par ex., limitation des travaux neufs à exécuter dans l'année par les compagnies de chemins de fer), d'après certains documents-annexes (tableau de la dette flottante ; situation des services spéciaux du Trésor, etc.), ou encore d'après les indices qu'on relève dans certains chapitres de dépenses (services des intérêts de la dette flottante et des obligations du Trésor, annuités diverses).

En effet, si les budgets extraordinaires *officiels*, dont nous nous sommes occupé dans le chapitre précédent, ont disparu par voie d'incorporation, il y a eu de tous temps — et il y a encore — un certain nombre de véritables petits budgets extraordinaires *occultes*, dont les documents budgétaires ne contiennent, comme nous venons de le dire, que des traces, qui ne se révèlent que dans les comptes de l'administration des finances [1], et qui constituent autant de violations des principes de l'universalité et de l'unité.

I. — **Dépenses d'établissement des nouvelles lignes de chemins de fer.** — Et d'abord, le budget contient une première lacune considérable : à savoir, les dépenses d'établissement des nouvelles lignes de chemins de fer, mises à la charge de l'Etat par les conventions, et dont le maximum est annuellement autorisé par la loi des finances [2]. Nous en avons déjà parlé en analysant le budget. Une partie des dépenses est faite directement par l'Etat, au moyen d'avances en argent versées au Trésor par les compagnies. L'autre partie est exécutée par les compa-

---

1. Et souvent d'une façon fort confuse.
2. Par un des articles des « dispositions annuelles ». — V. ch. VIII, p. 79.

gnies pour le compte de l'Etat, sous forme d'avances en travaux. Ces deux sortes d'avances sont remboursées aux compagnies au moyen d'annuités comprenant l'intérêt et l'amortissement.

En 1904, ces dépenses ont atteint 50 millions, — 46 millions 1/2 en 1905, — et cependant elles ne figurent pas au passif des budgets de ces deux exercices. On y chercherait vainement la dépense représentée par les avances en travaux. Quant à celle qui est effectuée au moyen des avances en argent, on la trouvera bien inscrite, en fin d'exercice, dans les comptes budgétaires, à un chapitre spécial de dépense du ministère des travaux publics, mais elle sera exactement compensée par l'inscription aux recettes d'ordre du montant des avances employées, qui y figureront à titre de *fonds de concours*. Ce sont les budgets futurs qui en supporteront la charge, sous forme d'augmentations d'annuités à servir aux compagnies. Voilà donc des dépenses variant annuellement de 40 à 60 millions dont est soulagé le budget qui aurait dû les supporter. Il eût été légitime en effet de lui imputer le capital de la dette qu'il a contractée [1].

II. — **Services spéciaux du Trésor**. — D'autres petits budgets clandestins figurent encore parmi les *Services spéciaux du Trésor*.

Qu'est-ce que les services spéciaux du Trésor ? Examinons la liste qui en est publiée au *Compte général* de l'Administration des finances, et en partie dans les documents annexes du projet de budget :

Services spéciaux du Trésor [2].

Nos D'ORDRE	DÉSIGNATION DES COMPTES	SITUATION AU 1er JANVIER 1905 — EXCÉDENTS de recette	SITUATION AU 1er JANVIER 1905 — EXCÉDENTS de dépense
	§ 1. — *Services spéciaux du Trésor proprement dits.*	fr. c.	fr. c.
1	Capitaux de cautionnements en numéraire.	248.929.815 97	»
2	Avance au budget local de la Guadeloupe pour réparer les dégâts du tremblement de terre du 29 avril 1897.	»	1.000.000 00
3	Avance au budget local de Mayotte pour réparer les dégâts causés par le cyclone du 27-28 février 1898.	»	500.000 00
4	Service local des colonies s/c de dépenses antérieures à 1893 à régulariser.	»	41.868 61

1. Au sujet de la légitimité de cette mise hors du budget, voir *Rapport au Président de la République*, en date du 20 mars 1902 (*J. off.* du 23 mars).

2. On trouve dans le compte général de l'administration des finances une notice explicative sur chacun de ces comptes.

N° D'ORDRE	DÉSIGNATION DES COMPTES	SITUATION AU 1er JANVIER 1905 — EXCÉDENTS de recette	EXCÉDENTS de dépense
		fr. c.	fr. c.
5	Prêts faits à l'industrie.	»	757.415 69
6	Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public	8.764.086 74	»
7	Avances aux compies de chemins de fer français pour garantie d'intérêts	»	103.371.745 57
8	Produit de la conversion des rentes 4 1/2 p. 0/0 anciennes et 4 p. 0/0 en rentes 3 p. 0/0	»	»
9	Produit de l'aliénation d'immeubles militaires affecté à divers travaux exécutés par les soins du Ministère de la guerre. (Loi des 2 et 14 janvier 1890.)	946.742 90	»
10	Produit de l'aliénation de terrains provenant des fortifications des places déclassées. .	799.260 99	»
11	Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires.	»	78.291.609 71
12	Contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes.	21.488.725 58	»
13	Remboursement des rentes 4 1/2 p. 0/0 non converties	»	»
14	Produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage	1.690.064 93	»
15	Avances de la Banque de France à titre de fonds de concours. (Exposition de 1900.).	»	»
16	Fonds de concours pour l'Exposition universelle de 1900	160.327 53	»
17[1]	Taxe de raffinage et de fabrication des sucres affectée au payement des primes d'exportation et des détaxes accordées en exécution de la loi du 7 avril 1897. . . .	»	»
18	Taxe de fabrication de 80 centimes par hectolitre, sur les alcools d'industrie, affectée au payement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools destinés à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice.	»	2.184.267 97
19	Avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France	40.000.000 00	»
20	Redevances annuelles versées par la Banque de France. (Loi du 17 novembre 1897.).	15.920.087 80	»
21	Produit de l'émission de rentes 3 0/0 (1901).	47 195.159 12	»
22	Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires. .	»	198.339.807 98
23	Produit de l'émission d'obligations à court terme. (Loi du 17 février 1898.)	197.620.000 00	»
24	Produit de l'émission d'obligations à court terme. (Loi du 26 février 1903.)	107.301.228 53	»
25	Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan. (Kayes au Niger.)	»	25.080.924 16
26	Avances au Gouvernement crétois. (Loi du 6 avril 1902.).	»	1 000.000 00
	Totaux du paragraphe 1er. . .	690.815.500 09	410.567.639 69
		280.247.860 fr. 40	

1. Compte soldé en 1905.

N° D'ORDRE	DÉSIGNATION DES COMPTES	SITUATION AU 1er JANVIER 1905 — EXCÉDENTS de recette	de dépense
		fr. c.	fr. c.
	§ 2. — *Comptes de valeurs.*		
27	Trésor public, s/c de rentes 3 p. 0/0 amortissables	»	3.712.260.500 00
28	Trésor public, s/c d'obligations à court terme (Loi du 17 février 1898).	»	197.620.000 00
29	Trésor public, s/c de bons remis à la Banque de l'Algérie.	»	3.000.000 00
30	Trésor public, s/c d'obligations à court terme (Garanties d'intérêts aux Compagnies de chemins de fer.) (Loi du 30 mars 1902, art. 38.).	»	»
31	Trésor public, s/c d'obligations amortissables par annuités terminables en 1923, remises à la Caisse des dépôts et consignations en contre-valeur de la dette du Trésor. (Loi du 30 mars 1902, art. 41.). .	»	706.400.000 00
32	Trésor public, s/c d'obligations à court terme. (Remboursements de cautionnements.) [Loi du 12 juillet 1902.]	»	52.410.000 00
33	Trésor public, s/c d'obligations à court terme (Loi du 26 février 1903.).	»	107.557.500 00
	Totaux du paragraphe 2. . . .	»	4.779.248.000 00
		4.779.248.000 fr. 00	
	Totaux des services spéciaux..	690.815.500 09	5.189.815.639 69
		4.499.000.139 fr. 60	

(*Extrait du résumé du compte général de l'administration des finances de 1904.*)

Il y a, tout d'abord, un groupe de comptes dont nous nous débarrasserons immédiatement et qui ne prête à aucune objection : ce sont les *Comptes de valeurs* du § 2. Ces comptes sont destinés à relater la situation des valeurs émises par le Trésor [1]. Ils inscrivent à leur débit le montant des émissions et à leur crédit le montant des ressources budgétaires annuellement consacrées à leur amortissement. Ce sont de simples comptes d'ordre intérieur, qui n'ont d'autre objet que de mettre en regard le montant du capital à amortir, et son amortissement progressif [2].

Leurs caractères. — Services spéciaux débiteurs et services spéciaux créditeurs. — Plus intéressants sont les « services spéciaux

1. Voir chap. LVIII.

2. Ces comptes, dont la situation n'intéresse pas la dette flottante, ne sont pas reproduits dans la situation insérée aux documents annexes du budget. Celle-ci ne s'applique qu'aux « services spéciaux proprement dits ».

proprement dits ». Dans la diversité des comptes qui les composent, on peut saisir un point d'analogie : c'est que, théoriquement, tous sont destinés un jour à se solder en rigoureux équilibre, sans laisser ni actif ni passif.

a) Les uns présentent annuellement un actif qui sera dans la suite compensé par un passif égal.

Ex. : compte des *Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public* : les fonds qui figurent en recette à ce compte sont destinés à en ressortir en dépense au fur et à mesure des prélèvements qu'y feront les budgets successifs [1].

Compte des *Capitaux de cautionnements en numéraire*. Le Trésor ne reçoit en effet les cautionnements que pour les restituer aux fonctionnaires, après la cessation de leurs fonctions.

Taxe de fabrication de 80 centimes [2] *par hectolitre sur les alcools d'industrie*, affectée au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcool. Le produit de la taxe, qui est mis en réserve dans ce compte, en sera retiré au fur et à mesure des indemnités payées aux dénaturateurs.

Produit de l'émission de rentes 3 0/0 (1901). Au crédit de ce compte a été porté le montant d'un emprunt de 265 millions en rente 3 0/0 perpétuelle, destiné à couvrir les frais de l'expédition de Chine. Au débit sont inscrits les emplois faits du produit de cet emprunt pour payer les dépenses militaires, les indemnités aux victimes des troubles, etc. [3].

b) Les autres, au contraire, présentent un passif qui sera ultérieurement couvert par un actif égal.

Ex. : *Avances au budget de la Guadeloupe et de Mayotte* pour réparer les dégâts causés par des catastrophes. Ces avances seront remboursées par les colonies au moyen d'annuités.

Prêts faits à l'industrie (*loi du 1er août 1860*).

Avances pour la construction du chemin de fer du Soudan. Ces avances seront remboursées au moyen d'annuités inscrites au budget de l'Etat et à celui de la colonie du Soudan.

Les quelques échantillons que nous venons de fournir montrent que tous ces comptes s'appliquent, en somme, à des services qui, pendant une ou plusieurs années, font des encaissements qui plus tard seront compensés par des sorties, ou, inversement, font des déboursés dont ils se récupèreront ultérieurement. Les premiers — ceux dont la recette

---

1. V. chap. VI, p. 57.

2. Cette taxe, qui avait déjà été relevée, est actuellement portée à 1 fr. 72 par hectol., à partir de 1907.

3. Ce compte a pris fin par l'attribution à l'exercice 1906, à titre de ressource exceptionnelle, du solde de son crédit s'élevant à 24 millions 1/2.

précède la dépense — sont les services spéciaux *créditeurs* ; les seconds — ceux dont la dépense précède la recette — sont les services spéciaux *débiteurs*, puisque, pour dépenser, ils sont obligés, comme nous allons le voir, d'emprunter provisoirement au Trésor les fonds nécessaires, sauf à le rembourser sur leurs réalisations ultérieures [1].

Raisons invoquées pour classer ces comptes en dehors du budget. — Toutes les sommes qui figurent à ces comptes, si on les inscrivait aux budgets, ne feraient en réalité que les traverser. Elles entreraient par certains budgets et sortiraient plus tard par d'autres, ou inversement : d'où l'idée qui s'est présentée de les classer complètement en dehors du budget, idée à l'appui de laquelle on peut faire valoir divers arguments :

1° Il est de principe que, dans l'établissement d'un budget, il ne doit y avoir aucune spécialisation de recette, l'ensemble des recettes budgétaires devant couvrir l'ensemble de ses dépenses. Néanmoins on conçoit que, par exception, le législateur autorise certaines dépenses en spécifiant éventuellement que certaines recettes y seront affectées, recettes dont le recouvrement suivra plus ou moins rapidement la dépense ; on conçoit de même, qu'il autorise la perception ou la réalisation de recettes dont l'emploi, bien que déterminé à l'avance, sera échelonné sur une période indéterminée, au fur et à mesure des besoins.

Le seul moyen de suivre la corrélation de ces recettes et de ces dépenses est de créer des comptes spéciaux qui retracent à leur crédit les recettes réalisées et à leur débit les dépenses effectuées.

2° L'incorporation de ces services au budget serait de nature à altérer sa physionomie véritable. Si, en effet, on fait figurer au budget les services dont les dépenses précèdent les recettes, il arrivera que celui-ci, à certaines années, quand il aura à subvenir à leurs besoins, se réglera en déficit ; à certaines autres années, au contraire, quand ces services rentreront dans leur argent, il se soldera en excédent. Quant aux services dont la recette précède la dépense, ils feront profiter un budget d'une aubaine exceptionnelle, et infligeront au contraire aux suivants des charges supplémentaires.

3° Cette incorporation serait non seulement de nature à tromper sur l'état réel des finances ; elle serait de plus irrationnelle. Le budget doit comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes, mais ne doit

---

1. Les services créditeurs sont *créditeurs vis-à-vis du Trésor* parce qu'ils lui laissent provisoirement la disposition de leurs fonds, en attendant qu'ils les appliquent à leurs besoins.

Toutes ces explications seront mieux comprises quand elles auront été complétées par la lecture du chapitre XXV consacré à la dette flottante.

comprendre que cela. Or, ici, il ne s'agit pas de dépenses et de recettes à proprement parler ; il s'agit d'entrées de fonds destinés à ressortir ou de sorties de fonds destinés à rentrer. Les comptes des services spéciaux sont appelés à se régler en équilibre parfait, de sorte que les opérations qu'ils relatent ne sont, en somme, au point de vue financier, que des opérations d'ordre.

4° Quand on inscrit au budget ordinaire des services dont les dépenses initiales doivent être plus tard balancées par leurs recettes, c'est l'impôt qu'on fait subvenir à leurs charges : or, l'impôt qu'on a perçu sur les contribuables leur est pris définitivement. Cependant, les services en question n'avaient pas besoin qu'on leur donnât de l'argent, puisqu'en fin de compte leur situation est destinée à s'équilibrer. Ils avaient besoin simplement qu'on leur en prêtât temporairement, pour leur permettre de faire leurs dépenses en attendant la rentrée de leurs recettes. Ils n'ont donc pas lieu de faire appel aux libéralités budgétaires ; il leur suffit de trouver un banquier qui leur avance des fonds provisoirement. Le banquier tout désigné pour cela, c'est le Trésor, c'est-à-dire le grand réservoir idéal des ressources de l'Etat, dans lequel viennent affluer toutes les recettes de quelque nature qu'elles soient, recettes définitives, recettes d'ordre, recettes de trésorerie, etc. [1]. Le Trésor leur fournira, au fur et à mesure de leurs besoins, l'argent qu'il y a dans les caisses de l'Etat, argent qui provient des origines les plus diverses, de l'encaissement des impôts, des fonds de la dette flottante [2], d'emprunts de trésorerie en obligations à court terme, etc. [3]. Les services spéciaux, dès qu'ils commenceront à effectuer leurs rentrées, rembourseront le Trésor qui sera complètement désintéressé dans un temps plus ou moins long. Si, par hasard, ils ne sont pas en mesure de rembourser, le Trésor portera sa perte à un compte dit des *découverts du Trésor*, qui représente à peu près le compte Profits et Pertes d'une maison de banque.

Ce dernier argument semble le plus décisif pour la création des comptes spéciaux *débiteurs*.

Il n'y a rien que de très plausible, au point de vue théorique, dans toutes les raisons que nous venons d'indiquer.

Il est certain qu'en soi-même, l'ouverture de comptes en dehors de la comptabilité budgétaire proprement dite, est une nécessité à laquelle aucune organisation financière ne peut se soustraire.

Il est parfaitement rationnel d'ouvrir un compte d'attente à certaines

---

1-2. Voir les chapitres XXIII et XXV.

3. La Caisse des dépôts et consignations, en particulier, prête fréquemment des fonds au Trésor pour lui permettre d'alimenter les services spéciaux.

ressources qui ne seront rattachées que plus tard aux budgets ; par ex. : compte des *fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*.

On conçoit très bien qu'on crée un compte spécial pour les ressources auxquelles on veut conserver une affectation déterminée ; ex. : compte de l'*avance de 40 millions de la Banque de France*, affectée à des prêts aux sociétés de crédit agricole (loi du 31 mars 1899 — compte des *redevances annuelles versées par la Banque de France* et affectées au même objet ; — compte de la *taxe des alcools d'industrie* affectée aux indemnités de dénaturation ; — compte du *produit du prélèvement sur le pari mutuel en faveur de l'élevage*. Un quart de ce prélèvement est versé au compte en question pour être employé en encouragements à l'élevage [1].

On comprend aussi qu'on tienne une comptabilité des fonds qui, sans passer par le budget, traversent cependant les caisses de l'Etat (ex. : compte des *contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et communes*, créé après la suppression du budget sur ressources spéciales (voir ch. IX, p. 81-82) ; — que l'on porte à un compte hors budget les versements des cautionnements des comptables et les remboursements effectués : compte des *cautionnements en numéraire* ; — qu'on ouvre un compte spécial pour relater l'emploi du produit d'un emprunt : *compte du produit de l'émission de rentes 3 0/0* 1901 (emprunt de la Chine), etc.

Il est impossible de détailler avec méthode et avec précision les opérations de comptabilité sans multiplier les comptes, les combiner et les faire jouer ensemble [2].

Dangers des services spéciaux débiteurs. — Malheureusement, la création de comptes en dehors du budget ne s'inspire pas toujours exclusivement de ce louable souci. Les services spéciaux créditeurs ne prêtent guère aux abus ; mais il n'en est pas de même des services spéciaux débiteurs, c'est-à-dire de ceux dont la dépense précède la recette. Plusieurs n'ont d'autre motif d'exister que de soulager le budget de charges qui devraient lui incomber, en les imputant sur des ressources provisoires : ces derniers ne sont autre chose, sous l'apparence innocente de simples tenues d'écritures, que de petits budgets occultes, Ils sont d'autant plus dangereux qu'on ne manque jamais de prétextes plausibles pour les ouvrir, et que, des comptes qui se justifient à ceux qui ne se justifient pas, la transition est insensible.

---

1. Les trois autres quarts sont versés à la Caisse des dépôts pour subventionner les établissements de bienfaisance, et l'adduction d'eau potable dans les communes.

2. Il faut toutefois se garder des excès. Il va de soi que si l'on multiplie trop les comptes, la comptabilité, à force de vouloir être claire, deviendra inextricable.

1° Ces services spéciaux reproduisent d'abord la plupart des défauts que la pratique a relevés à la charge des budgets extraordinaires. De même que ceux-ci, ils ont leurs dépenses particulières et leur dotation propre,qui est représentée par l'avance du Trésor ; et comme le Trésor pour fournir à leurs besoins emprunte lui-même de l'argent, ils s'alimentent en somme de l'emprunt, et sont de nature à grossir cette partie de la dette qu'on appelle la dette flottante. Nous verrons plus loin les dangers d'une dette flottante excessive.

2° Il est vrai,sans doute,que les services spéciaux débiteurs diffèrent des budgets extraordinaires en ce que, théoriquement, ils sont destinés à rembourser plus tard au Trésor les fonds qu'ils ont absorbés pour leurs dépenses. Mais, en fait, il est nombre de ces services qui n'ont pas été et ne seront jamais en mesure de rembourser, de sorte que l'idée d'avance remboursable est ici tout à fait déplacée [1]. Cela a été le cas, par ex., pour les prêts à l'industrie, dont une partie a été reconnue irrécouvrable et classée aux découverts du Trésor — pour le compte de l'Exposition de 1878, etc.

La constitution de services spéciaux n'est même souvent qu'un expédient pour faire vivre en dehors du budget et au moyen de l'emprunt un certain nombre de services ordinaires, dont on veut décharger le budget en les présentant inexactement comme devant récupérer ultérieurement leurs déboursés [2].

L'abus de l'idée d' « avance remboursable » en vue de soulager le budget aux dépens du Trésor, s'est surtout manifesté dans l'ouverture du compte spécial des garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer, en 1885.

On appelle *garanties d'intérêt* les avances que l'Etat a promises aux compagnies pour leur permettre de faire face à leurs engagements vis-à-vis de leurs actionnaires et de leurs obligataires, en cas d'insuffisance de leurs recettes annuelles — avances au remboursement desquelles elles doivent, en cours de concession, consacrer leurs excédents, et qu'elles restitueront intégralement à la fin de leur concession, en y affectant la valeur de leur matériel.

Le compte devait porter en dépense le montant des avances faites par l'Etat, et que celui-ci prélevait sur les ressources du Trésor, et en recette le montant des remboursements des compagnies.

Or,le remboursement intégral des avances de l'Etat est très lointain,

---

1. « Fatalement ces comptes engendrent le déficit et conduisent à des emprunts déguisés » (M. Caillaux, *J. off.*, Ch. des dép., séance du 30 juin 1900).

2. « Ces comptes sont de véritables caisses noires sur lesquelles on impute les dépenses qu'on ne peut pas faire supporter par les crédits ordinaires » (*Ibid.*).

puisque les concessions ne prennent fin que vers 1960 ; il est, de plus, très problématique de la part de certaines compagnies, dont la dette menace d'excéder le gage représenté par la valeur du matériel, et dont la situation est peu florissante.

La création d'un compte spécial en 1885 avait été, en réalité, un expédient pour alléger les dépenses apparentes des budgets. Aussi, dès que l'état des finances l'a permis, les garanties d'intérêt ont été incorporées aux dépenses du budget général (ministère des travaux publics) [1], par la loi de finances du 26 janvier 1892. Le compte subsiste encore parmi les *services spéciaux* pour suivre la créance du Trésor, mais sans plus rien demander aux ressources de trésorerie pour le service annuel des garanties, auquel le budget pourvoit dorénavant. Diverses lois ont prescrit d'affecter une partie de l'excédent de recettes de certains exercices au remboursement partiel des obligations du Trésor qui avaient été émises pour l'alimenter.

3° Plus encore que pour les budgets extraordinaires, le contrôle parlementaire fait défaut pour les services spéciaux. Leurs chiffres de dépenses et de recettes ne figurent pas dans les états législatifs incorporés à la loi de finances [2]. Cela ne veut pas dire que la loi de finances les ignore ; elle autorise au contraire fréquemment leur création ; mais ils ne se rattachent à elle que par une autorisation en bloc donnée dans un article du texte législatif [3], et par des annuités inscrites au budget, destinées à couvrir les charges des emprunts de trésorerie au moyen desquels ils s'exécutent.

Ces comptes échappent d'autre part, en principe, à l'application de la plupart des règles budgétaires, notamment à la spécialité par exercice [4].

De plus, tandis qu'une fois effectuées, après la clôture de l'exercice, les opérations des budgets ordinaires et extraordinaires sont soumises à la ratification du Parlement et font l'objet de lois de règlement, il n'en est pas de même des services hors budget, et c'en est là encore une caractéristique : l'exécution de leurs opérations n'est soumise ni à l'appréciation de la Cour des Comptes, ni à la sanction du Parlement [5].

---

1. Projet de budget de 1907 : ministère des travaux publics, chap. 49 : *Garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer* = 15.000.000 de francs. — La réincorporation n'a été toutefois que fictive pendant un certain nombre d'années, car pour faire face aux charges des garanties, on a également incorporé à plusieurs budgets des ressources d'emprunt provenant de l'émission d'obligations du Trésor.

2. Leur situation est simplement fournie d'une façon sommaire, à titre de renseignement, dans les documents annexes.

3. Avant 1892, il y avait même au budget un titre distinct : *Services spéciaux du Trésor*. Mais malgré la généralité de sa rubrique, il ne s'appliquait, en fait, qu'au service des garanties d'intérêt.

4. V. ch. XIV, p. 126.

5. « Il y a là un fait hors de toute contestation : c'est que toutes les fois que le

Réincorporation de divers comptes dans ces dernières années. — Aussi, depuis un certain temps, les efforts de notre politique financière ont tendu à faire rentrer dans le budget ordinaire les dépenses et les recettes de plusieurs de ces services,en arrêtant les comptes [1].

Nous avons déjà parlé de la réintégration des garanties d'intérêt en 1892.

Citons encore la clôture à partir de 1894 des comptes des caisses vicinale et scolaire : ces caisses étaient destinées à fournir sur les fonds du Trésor des avances et des subventions aux départements et communes, pour les chemins vicinaux et les constructions d'écoles. Les avances devaient être remboursées par les groupements intéressés au moyen d'annuités ; quant aux subventions, le Trésor qui les fournissait devait en être couvert au moyen des crédits inscrits aux budgets successifs pour rembourser la dette flottante. Ces caisses ont été supprimées par la loi de finances du 26 juillet 1893.

Aux différents comptes qui servaient à centraliser leurs opérations a été substitué un compte unique : *liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires* qui doit retracer à son débit le montant des avances faites par le Trésor et restant à amortir, et à son crédit les sommes inscrites aux budgets pour le remboursement de ces avances.

Création de nouveaux comptes. — *Compte : perfectionnement du matériel d'armement* (1898-1901). — Malheureusement, dans ces dernières années, de nouveaux comptes ont été créés : à savoir, le compte d'avances pour la construction du chemin de fer du Soudan en 1902 [2], et le compte beaucoup plus important et plus dangereux ouvert en 1898 sous la rubrique : *Perfectionnement du matériel d'armement et réinstallation de services militaires.*

Ce compte devait comprendre en dépense, à une première section, les dépenses de perfectionnement du matériel d'armement, et à une deuxième section, les dépenses nécessitées par la réinstallation des services et par les frais de construction de la nouvelle enceinte de Paris.

L'opération était gagée par le produit de l'aliénation à opérer d'im-

---

contrôle parlementaire disparaît sur un ensemble de crédits, il se glisse inévitablement un abus de ce côté-là » (Caillaux, *loc. cit.*).

1. Sur la sincérité de cette politique d'incorporation, voir la réserve faite à la fin de chapitre précédent.

2. Citons encore le compte *Rachat des majorats et des dotations* créé en 1905, alimenté provisoirement sur les ressources de la dette flottante et crédité du produit de l'aliénation des immeubles et des actions de la Banque de France réversibles au Domaine.

meubles militaires désaffectés, et de fortifications déclassées (notamment des fortifications de Paris).

A titre provisoire, les ressources devaient être fournies par l'émission d'obligations du Trésor à court terme, dans la limite des crédits législativement ouverts chaque année au titre du compte. Le produit des aliénations, au fur et à mesure de leur réalisation, serait employé à l'extinction de cet emprunt.

Ce compte était une amorce pour la reconstitution d'un budget extraordinaire du ministère de la guerre. On s'est finalement aperçu que les recettes que l'on avait escomptées étaient de réalisation plus ou moins sûre, et en tout cas lointaine, puisqu'en 1905, tandis que les dépenses atteignent environ 200 millions, les aliénations de terrains n'ont produit encore que 3 millions 1/2.

Aussi, dès 1901, le compte a été clos pour les opérations de la première section (perfectionnement de l'armement), mises désormais à la charge du budget général (ministère de la guerre, section des dépenses extraordinaires). Mais la deuxième section (réinstallation des services) subsiste et reste encore à incorporer [1]. Du moins le Parlement, en 1900, a sagement refusé de renouveler l'erreur commise, et rejeté la création d'un compte spécial pour le programme de constructions navales.

On voit par les développements précédents, combien la façon dont est présentée notre situation financière manque encore de la clarté désirable, et à quel point il est difficile au Parlement et au public de « lire les finances du pays ».

Non seulement, quand on étudie le budget, il faut avoir soin de faire le départ entre les ressources normales et les ressources d'emprunt auxquelles il fait parfois appel pour compléter les premières [2]. Il faut encore aller chercher en dehors des budgets et des lois de règlement, dans les recoins les plus obscurs de notre comptabilité, les dépenses qui s'alimentent de ressources de trésorerie ignorées du budget, et qui devraient, en réalité, être mises à la charge de l'exercice pendant lequel elles ont été effectuées.

Quand on a terminé ce travail, singulièrement délicat et fécond en chances d'erreur, on arrive à des résultats très différents de ceux que fournissent les seuls documents budgétaires. Ainsi la loi de règlement de l'exercice 1904 accuse un excédent de recettes de 100 millions, qui

---

1. Il est vrai que ses opérations sont peu importantes (3 millions 1/2 jusqu'en 1905, contre 193 millions à la première section).

2. Une grande partie de la discussion générale du budget de 1906, au Sénat, a porté sur le départ à faire entre les recettes normales et les ressources d'emprunt, pour obtenir le chiffre exact du déficit réel.

se trouve ramené, si l'on opère les corrections indiquées, au chiffre modeste de 36 [1], ou même de 10 millions [2], suivant la plus ou moins grande rigueur des calculs.

---

1. Chiffre du ministre des finances à la tribune du Sénat (séance du 6 avril 1906).

2. Chiffre fourni par M. Milliès-Lacroix, dans le *Rapport général sur le budget de 1906, présenté au Sénat.* — M. Caillaux, dans le *Rapport au Président de la République* en date du 20 mars 1902, déjà cité, a cherché aussi à établir la situation exacte des quatre exercices de la législature qui prenait fin, en faisant subir aux budgets les additions et les corrections nécessaires.

LIVRE II

VOTE DU BUDGET

CHAPITRE XI

ORIGINE DES DROITS BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTS.

Nous avons étudié jusqu'ici la préparation du budget, depuis le moment où commencent les études préliminaires, jusqu'au jour où le projet terminé est soumis aux Chambres. Toute cette section a donc eu trait au projet de budget, c'est-à-dire à l'état de prévision des dépenses et des recettes. Nous entrons maintenant dans la phase parlementaire, pendant laquelle le projet de budget va devenir budget, c'est-à-dire pendant laquelle l'acte administratif d'évaluation va se doubler d'un acte parlementaire d'autorisation de percevoir et de dépenser. D'où une première question, qui domine cette partie : quelle est l'origine des droits budgétaires des Parlements ? comment s'explique et se justifie leur intervention pour voter le budget ? Nous nous bornerons ici à rappeler des souvenirs indispensables [1].

1° Le droit du Parlement de voter le budget a pour origine le droit reconnu, après des luttes opiniâtres, aux représentants de la nation de voter l'impôt. Voter l'impôt, c'est en somme voter ce qui constitue aujourd'hui la majeure partie du budget des recettes.

2° Le droit de voter les recettes devait finir par entraîner comme corollaire le droit de contrôler et de voter les dépenses. Le droit de consentir les recettes est en effet illusoire, si l'on ignore l'usage auquel elles seront destinées et si l'on se trouve ainsi dans l'impossibilité d'apprécier l'importance des ressources nécessaires.

3° Il était enfin indispensable, pour rendre complètement efficace le contrôle financier du pays, que son consentement à la recette et à la dépense fût limité en durée et se renouvelât périodiquement et fréquemment.

---

1. Pour plus de détails : Stourm, *op. cit.*, chap. I et II ; Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 19-30.

Vote de l'impôt. — Le droit, pour celui qui paie l'impôt, de le consentir est un des vieux principes du droit féodal. Le roi devait en général subvenir aux dépenses du gouvernement au moyen de ses ressources patrimoniales, au nombre desquelles figuraient d'ailleurs un certain nombre de taxes et de redevances sur diverses catégories de tenanciers [1]. Si, pour une raison quelconque, guerre, rançon à payer, etc., le roi est obligé de faire appel à cette ressource supplémentaire et extraordinaire qu'est alors l'impôt, il doit demander l'assentiment des contribuables. Tel est le principe proclamé en Angleterre dans la Grande Charte de 1215, imposée à Jean-sans-Terre par les barons, et souvent rappelé en France par les Etats-Généraux.

A partir de la Renaissance, la théorie féodale se trouve éclipsée par la théorie de l'absolutisme royal, préparée de longue main par les légistes anglais et français dès le moyen-âge. En Angleterre, Jacques Ier s'attribuant une sorte de « vice-gérance divine », qui le place au-dessus des lois, lève des taxes sans autorisation. En France, à partir de 1614, il n'y a plus d'Etats-Généraux jusqu'en 1789 et en fait, jusqu'à la Révolution, sauf dans certaines circonstances critiques, l'impôt n'a chez nous presque jamais tiré son origine du consentement des représentants du pays [2]. Louis XIV se considère comme propriétaire de la personne et de la fortune de ses sujets.

La nation revendiqua ses droits financiers en Angleterre sous Charles II et les fit consacrer définitivement lors de la Révolution de 1688 ; en France, il faut attendre la Révolution de 1789 pour les voir triompher.

Consécration des droits budgétaires du Parlement anglais à la Révolution de 1688. — En Angleterre, Charles Ier, fils de Jacques Ier, après quatre convocations du Parlement, en 1625, 1626, 1628 et 1629, et après de vains efforts pour obtenir de lui les subsides qu'il réclamait, prononça sa dissolution en 1631. Résolu à s'emparer du pouvoir absolu, il créa de sa propre autorité des monopoles et des taxes, en particulier le fameux *Ship-money* destiné à la marine. Un contribuable, nommé Hampden, refusa de payer sa cotisation qui s'élevait à 20 shillings et son procès passionna toute l'Angleterre. A bout de ressources, sentant contre lui l'opinion publique, le roi rappela la Parlement en 1640 ; dès 1642 il était obligé de quitter Londres et il mourut sur l'échafaud en 1649. Le retour des Stuarts ramena les mêmes diffi-

---

1. Voir la remarque faite au chap. xxx.

2. Voir toutefois pour la différence, au point de vue fiscal, entre les *pays d'Etats*, qui jouissaient de certaines satisfactions de forme, et les *pays d'élections* : Esmein, *Cours élém. d'hist. du droit franç.*, 3e édit., 1898, p. 557, 559 et 601.

cultés qui hâtèrent le succès de la Révolution de 1688. A cette date, le droit budgétaire anglais est définitivement fondé.

1° D'abord, aucune taxe ne pourra être levée sans le consentement des contribuables.

2° Le droit des Communes de contrôler et d'autoriser les dépenses est définitivement affirmé. Au reste, dès le règne de Richard II (1377-1399) les Communes sollicitées de voter des subsides avaient exigé, pour pouvoir en apprécier l'opportunité, qu'on leur soumît un état des dépenses.

3° Le principe de l'annualité de l'autorisation parlementaire est alors introduit. Jusque-là le Parlement, à l'avènement de chaque prince, lui assurait le produit de certains impôts pour toute la durée de son règne, et de certains autres pour plus ou moins d'années. En 1688 on établit deux groupes de dépenses : les unes sont autorisées à titre permanent (dépenses de la liste civile, etc.) et on y affecte certaines ressources également ouvertes une fois pour toutes. Ce lot de dépenses et de recettes corrélatives prend le nom de fonds consolidé (Voir ch. XVI, p. 135). L'autre groupe de dépenses publiques, ainsi que le reste des recettes, doit être soumis au vote annuel du Parlement.

Les droits budgétaires des Assemblées s'affirment en France sous la Révolution. — En France, malgré les protestations des Parlements qui reprirent le rôle des Etats-Généraux dans la revendication des droits des contribuables, ces droits, ainsi que nous l'avons dit, ne furent définitivement consacrés qu'à la Révolution. Le 17 juin 1789, l'Assemblée constituante proclame qu' « aucune levée d'impôts ne pourra avoir lieu que formellement et librement accordée par l'Assemblée ». La Constitution de 1791 pose le principe de l'annualité du vote des contributions publiques.

Tout cela a trait aux recettes. Mais le droit budgétaire des nations modernes implique que les représentants du pays auront également autorité en matière de dépenses. A cet égard, la transition du droit de voter les recettes au droit de voter les dépenses fut assez lente à s'organiser en France. Les Assemblées révolutionnaires se préoccupèrent surtout de contrôler l'*exécution* des dépenses, en vérifiant les comptes et en accaparant la direction des ordonnancements et des paiements. La règle du consentement des Assemblées aux dépenses publiques est bien inscrite, sans doute, dans les constitutions révolutionnaires ; mais à cette époque l'ordre financier est complètement bouleversé et l'on ne peut chercher dans cette période, d'application correcte et régulière des principes budgétaires.

La Charte de 1814 contient formellement la règle du vote de l'im-

pôt par les Chambres, mais elle est muette à l'égard des dépenses. On va alors trouver deux théories en présence : l'une, soutenue par les partisans de la monarchie absolue, qui prétend que « dépenser c'est gouverner » et qu'en conséquence le roi, chef du pouvoir exécutif, a seul le droit d'appliquer aux dépenses l'impôt consenti par la nation, à peine d'empiétement du pouvoir législatif sur l'exécutif. L'autre, défendue par les libéraux, prétend que le droit de voter l'impôt entraîne comme un prolongement logiquement indispensable le droit d'en déterminer l'usage. Le débat n'a jamais été tranché d'une façon explicite : il a été implicitement clos par des lois et ordonnances organisant le mode de votation des dépenses par les Chambres et reconnaissant ainsi, d'une façon aujourd'hui indiscutée, le droit pour celles-ci de voter les dépenses aussi bien que les recettes (loi du 25 mars 1817 ; ordonnance du 1er septembre 1827, etc.). Quoi qu'il en soit, c'est à juste titre que le marquis d'Audiffret a pu dire (*Système financier de la France*), qu'aucune loi spéciale n'a ordonné textuellement en France l'établissement du budget général de l'Etat.

Dans les autres pays, les droits budgétaires du Parlement se sont aussi affirmés parallèlement au progrès des libertés politiques : en Amérique, par ex., après la guerre de l'Indépendance, et en Prusse après 1848. La Russie lutte actuellement pour les faire reconnaître.

CHAPITRE XII

DROITS RESPECTIFS DES DEUX CHAMBRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE.

Il nous faut voir maintenant suivant quelle procédure le budget va être voté par les Chambres, ou, en d'autres termes, quelles étapes va franchir le projet de budget entre les mains du Parlement, pour devenir le budget. En prenant pour point de départ les faits français, il est possible de se poser deux questions : 1° par laquelle des deux Chambres, Chambre des députés ou Sénat, le projet de budget sera-t-il examiné en premier lieu et quels sont les droits budgétaires respectifs des deux Assemblées ? Cette question peut être étendue à tous les pays dont le Parlement comprend deux Chambres ; 2° une fois le projet de budget entre les mains de l'une ou de l'autre des deux Chambres, quelle procédure suivra-t-elle pour le voter ?

Tout d'abord, les attributions respectives des deux Chambres en matière financière.

Dans la plupart des pays à gouvernement représentatif, le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres, dont l'une nommée Sénat, Chambre des pairs, Chambre des seigneurs, Chambre des lords, etc., et que nous désignerons pour plus de commodité sous le nom de Chambre haute, émane d'habitude moins directement des suffrages populaires. En général, les deux Assemblées ont les mêmes pouvoirs en matière législative ordinaire. Au contraire, en matière financière, sauf en Autriche-Hongrie, dans l'Empire allemand et en Suisse notamment, les droits des deux Chambres sont inégaux au profit de la Chambre basse, considérée comme un organe plus fidèle de la volonté populaire.

1° Dans certains pays, la Chambre basse possède un *droit de priorité* pour l'examen et le vote de la loi de finances. A part ce droit, les pouvoirs financiers des deux Chambres sont égaux théoriquement. En fait cependant, la Chambre basse, étant appelée à voter la première le budget, jouira d'une prépondérance décisive, car la Chambre haute hésitera toujours à remettre en suspens un budget déjà aménagé et dont l'équilibre est peut-être le fruit de laborieux efforts.

2° Dans d'autres pays, la prééminence de la Chambre basse est encore accentuée : non seulement elle possède le droit de priorité ci-dessus, mais encore la Chambre haute est plus ou moins *privée du droit d'amendement* budgétaire, c'est-à-dire du droit de modifier les dispositions

votées par la Chambre basse, et ne conserve que celui de les rejeter en bloc ou de les accepter telles que.

Pays qui réservent à la Chambre basse un simple droit de priorité. — Dans la première catégorie se placent principalement l'Italie, les Etats-Unis et la Belgique.

En Italie, le Sénat, dont les membres sont presque exclusivement nommés par le roi, a usé de son droit d'amendement en 1879, en refusant d'admettre l'abolition de l'impôt sur la mouture, votée par la Chambre, qui compromettait l'équilibre budgétaire. Il ne céda qu'en 1880, après que la Chambre eût voté l'établissement d'un certain nombre d'autres impôts, de rendement à peu près équivalent à celui de l'impôt qu'il s'agissait d'abolir.

Aux Etats-Unis, le Sénat a fait aussi largement usage de son droit d'amendement vis-à-vis des dispositions votées par la Chambre des représentants. On peut rappeler, à cet égard, le conflit qui éclata en 1871 entre la Chambre des représentants libre-échangiste et le Sénat protectionniste, par suite du refus du Sénat de faire porter un dégrèvement d'impôts sur certaines natures de taxes supprimées par la Chambre.

En Belgique, le droit d'amendement en matière financière est également reconnu au Sénat, quoique des controverses existent sur l'étendue de ce droit [1]. C'est d'ailleurs une observation générale que l'égalité des droits financiers des deux Assemblées (abstraction faite de la priorité réservée à la Chambre basse) n'est ordinairement pas admise sans résistance et sans discussion, même dans les pays où elle semble découler des textes constitutionnels.

On en trouve d'ailleurs une illustration frappante dans l'état de choses français auquel nous allons consacrer les explications suivantes.

Controverse sur le principe adopté en France par la Constitution de 1875. — Droits financiers du Sénat. — Jusqu'à la Constitution de 1875, la règle admise était le droit de priorité à la Chambre populaire et, sauf cette prérogative, l'égalité des droits financiers des deux Chambres.

La loi constitutionnelle du 28 février 1875 porte un article 8 ainsi conçu : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés *et votées par elle*. »

---

1. Dubois, *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat*, p. 292.

Ce texte affirmait, sans doute possible, le droit de priorité de la Chambre des députés en matière financière. Par contre, la controverse s'éleva sur le point de savoir s'il se borne à consacrer ce droit de priorité de la Chambre des députés, laissant intacte pour le surplus l'égalité de droits des deux Assemblées, ou si, au contraire, il n'a pas entendu limiter les droits du Sénat. Le centre de la discussion est l'expression *votées par elle* dont se sert la loi et qui peut s'entendre en deux sens : d'après les partisans du Sénat, il suffit que le projet ait été voté par la Chambre, pour que le Sénat puisse en être saisi à son tour, et le discute et l'amende dans la plénitude de ses droits. Il délibère en effet sur le projet venu de la Chambre, sur la loi « votée par elle » et c'est tout ce qu'exige la Constitution.

D'après les partisans de la Chambre, le Sénat ne peut introduire par voie d'amendement, c'est-à-dire d'addition ou de modification, aucune disposition différente de celles adoptées par la Chambre. En effet, il délibérerait dans ce cas sur un texte qui n'a pas été « voté par elle », comme l'exige la Constitution. S'il en était autrement, le droit de priorité de la Chambre des députés serait illusoire, une disposition nouvelle introduite par le Sénat n'étant naturellement soumise à la Chambre qu'en second lieu.

Le Sénat, dans cette théorie, défendue notamment par Gambetta en 1876, et reprise par lui dans le projet de revision de 1882, perdrait tout droit d'amendement ; il n'aurait que le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit, injustes ou inopportuns. Les remontrances, les observations du Sénat une fois formulées son droit est épuisé et il doit s'incliner devant le vote réitéré de la Chambre. Le vote par lequel le Sénat modifie une disposition adoptée par la Chambre n'aurait en somme d'autre effet que d'appeler une seconde délibération de cette dernière, que le Sénat serait cette fois obligé de ratifier. Gambetta résumait sa doctrine en disant : « C'est à la Chambre des députés qu'appartient en matière de finances le premier et le dernier mot. »

En faveur de cette théorie et de l'interprétation sur laquelle elle repose, on a présenté deux sortes de raisons.

D'abord une raison de texte, qu'il est facile de réfuter. La loi constitutionnelle dit que les lois de finances devront être présentées en premier lieu à la Chambre des députés et votées par elle. S'il s'agit là d'un simple droit de priorité, les mots *présentées* et *votées* feraient double emploi. — La réponse à cette assertion a été donnée par l'auteur de l'article 8, lui-même, M. Wallon : « Nous avons dit *présentées* et *votées*, pourquoi ? pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre ; si la Chambre traîne en longueur, si elle met du mauvais

vouloir, eh bien ! nous la présenterons au Sénat qui pourra la voter, et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. »

Les autres raisons s'inspiraient de préoccupations politiques. Le Sénat, issu du suffrage indirect, ne peut pas être investi des mêmes droits financiers que la Chambre, émanation directe du suffrage universel.

En fait, la thèse que nous examinons a surtout servi de machine de guerre contre le Sénat. Le débat n'est pas encore tranché à l'heure actuelle [1] ; on s'est tiré d'affaire par des compromis et des transactions lors des nombreux conflits qui en sont résultés [2]. Dans la pratique d'ailleurs, la Chambre des députés trouve moyen de porter atteinte aux droits budgétaires du Sénat en prolongeant tardivement la discussion du budget, de façon à obliger le Sénat à un vote précipité [3].

Droits du Sénat relativement aux lois de finances autres que les lois budgétaires. — Notons en terminant ces indications que l'article 8 de la loi de 1875 renferme encore une autre ambiguïté. On peut se demander en effet ce qu'il entend par « lois de finances ». L'interprétation communément adoptée admet que les lois de finances ainsi visées sont non seulement les lois budgétaires (loi du budget et loi de règlement), mais encore toutes les lois dont l'objet direct est l'établissement ou la modification d'un impôt. Toutes ces lois doivent être présentées en premier lieu à la Chambre et votées par elle.

---

1. Cette controverse a donné lieu à l'éclosion de nombreux systèmes, qui n'ont d'ailleurs pas une grande valeur doctrinale. En voici deux en particulier : 1° le Sénat peut *relever* un crédit réduit par la Chambre, ou *rétablir* un crédit qu'elle a rejeté, *s'il figurait dans le projet du gouvernement*. Le Sénat ne fait pas ici acte d'initiative propre, mais statue sur l'initiative du Président de la République ; — 2° en cas de conflit, celle des deux Chambres dont la solution implique une économie budgétaire doit l'emporter. En particulier, le Sénat peut réduire ou supprimer un crédit voté par la Chambre ; au contraire, il ne peut pas augmenter un crédit, ou inscrire au budget un crédit que la Chambre n'y a pas admis, car dans ce cas il ferait acte de priorité, en introduisant dans le budget, de sa propre initiative, une disposition sur laquelle la Chambre n'a pas été appelée à se prononcer en premier lieu. V. Esmein, *Dr. constit.*, 3e édit., p. 795.

2. On en trouvera l'exposé dans Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 265 et suiv.

3. « Ainsi le Sénat aura eu 20 jours à peine pour examiner, discuter, boucler et voter un budget de plus de 3.700 millions.... Un tel état de choses, il convient de le proclamer, est hors de la responsabilité du Sénat. Il n'est pas de budget, depuis de trop longues années, à l'occasion duquel il ne se soit plaint des délais infimes qui lui sont laissés par la Chambre des députés pour le vote des lois de finances... Mais, aux pressantes objurgations qui ont retenti à la tribune du Sénat, la Chambre des députés a fait la sourde oreille ; elle a persisté à nous renvoyer le budget à la dernière heure, nous acculant ainsi dans une impasse, où, n'ayant plus la liberté de nous mouvoir, nous avons été trop souvent contraints de céder et de nous incliner, non sans protester, sans doute, au nom de notre dignité et de nos droits méconnus, mais avec une tristesse résignée, pour éviter le danger de certaines éventualités, dussent parfois les finances publiques en souffrir. » *Rapport général de M. Milliès-Lacroix sur le budget de 1906.*

Ne sont pas considérées comme telles au contraire, les lois qui, sans se proposer directement un objet financier, peuvent avoir une répercussion sur les finances, par ex. une loi créant une fonction rétribuée. Il n'est guère de loi qui n'ait un contre-coup financier, de sorte que le Sénat se trouverait placé, si l'on ne faisait cette distinction, au second rang même pour la plupart des matières législatives ordinaires, qu'il serait possible de considérer arbitrairement comme matières financières.

Pays qui refusent à la Chambre haute le droit d'amendement. — Régime anglais. — L'exposé du système français, à raison des interprétations divergentes auxquelles il prête, peut servir de transition entre l'étude du système des pays qui n'accordent à la Chambre basse d'autre prérogative qu'un droit de priorité, et celle du système usité dans les pays où la Chambre basse jouit non seulement du bénéfice de la priorité, mais encore de droits supérieurs à ceux du Sénat en matière financière.

Dans cette dernière catégorie rentrent la Hollande, la Prusse où la Chambre des seigneurs n'a le droit que d'approuver ou de rejeter en bloc le budget, et surtout l'Angleterre qui constitue l'exemple le plus intéressant.

En Angleterre, la prépondérance financière de la Chambre des communes ne résulte d'aucun texte ; elle est fondée sur la tradition et sur le long usage, et l'on peut en faire remonter les origines jusqu'au règne de Richard II, peu de temps après le dédoublement du Parlement en deux Chambres. La règle qui s'implante dès cette époque lointaine, c'est que le droit de voter l'impôt, d'où va découler par extension, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, tout le droit budgétaire, appartient à la nation, et que celle-ci est représentée non par les lords, qui ne sont l'organe que d'une classe spéciale d'intérêts, que d'un « ordre » particulier, mais par les Communes seules. Les Communes seules consentent les ressources, en déterminent l'emploi et fixent les dépenses. Comme le dit M. Stourm, l'intervention de la Chambre des lords n'a donc plus qu'un caractère honorifique ; elle est dépourvue d'efficacité véritable, et se borne à confirmer les résultats de l'initiative financière des Communes.

Tel est le principe traditionnel ; la pratique en a fait sortir un certain nombre de conséquences.

1° En ce qui concerne les lois budgétaires *annuelles*, les lords n'ont aucun droit d'amendement : ils n'ont peut-être pas même le droit de rejeter en bloc la loi votée par les Communes, car ce droit leur est contesté et, en fait, n'a jamais été exercé par eux. Il convient d'ajouter d'ail-

leurs que l'exorbitante suprématie budgétaire qui découlerait de cette règle au profit des Communes est modérée dans la pratique par un triple tempérament [1].

« Le premier tempérament consiste dans la règle que l'initiative en matière financière appartient aux ministres seuls. En second lieu, c'est un usage bien établi en Angleterre que les Communes ne font subir aux propositions budgétaires du gouvernement que de très faibles modifications. » En troisième lieu, à l'inverse de ce qui se passe en France, le budget annuel de l'Angleterre ne comprend pas toutes les recettes et toutes les dépenses. Il y a certaines recettes et certaines dépenses votées une fois pour toutes à titre permanent, soustraites par conséquent au vote budgétaire annuel, et qui ne seront modifiées, le cas échéant, que par des *lois spéciales* : ce sont les dépenses et recettes qui composent le fonds consolidé [2]. A l'égard de ces lois spéciales, les droits de la Chambre des lords seront un peu plus étendus.

2° En effet, pour les lois de finances autres que les lois budgétaires annuelles, pour les lois de finances qui touchent par ex. à une recette ou à une dépense permanente, il est admis que les lords n'ont pas le droit d'amendement, mais qu'ils ont le droit de rejet. En fait, ils l'ont souvent exercé sans contestation, sauf en 1860. A cette époque, ils rejetèrent un bill adopté par la Chambre des Communes et portant suppression de l'impôt sur le papier, qui était une taxe votée à titre permanent. Comme cette abolition de l'impôt sur le papier était, dans l'esprit de la Chambre des Communes, corrélative de l'augmentation de l'*income-tax*, qui était une taxe votée annuellement et figurant au budget annuel, les Communes protestèrent violemment, prétendant que le refus des lords détruisait leurs combinaisons et violait leur privilège, dans ce qu'il avait de mieux assuré.

Quoi qu'il en soit, le refus de la Chambre des lords fut respecté jusqu'au moment où, l'année suivante, en 1861, le gouvernement trouva un procédé légal pour triompher de la résistance des lords, procédé dont il a été fait depuis souvent usage. On inséra tout l'ensemble de la réforme élaborée par le gouvernement et acceptée par les Communes, y compris le projet d'abolition de l'impôt sur le papier, dans le projet de budget. On se trouvait ainsi en présence d'une loi de finances *annuelle*, à l'égard de laquelle il est douteux que le droit de rejet des lords puisse s'exercer ; et au surplus, quand bien même ce droit leur eût été reconnu sans contestation, les lords, privés du droit d'amendement, étaient dans l'alternative ou de rejeter tout le budget pour empêcher la

---

1. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 229.
2. Sur le fonds consolidé. voir ch. XVI, p. 135.

réforme, ou d'accepter la réforme pour faire aboutir le budget ; il n'y avait guère de doute, en cette hypothèse, sur le parti qu'ils prendraient. Le budget fut voté avec la réforme proposée.

3° A côté des lois budgétaires annuelles et des lois financières relatives à des recettes et à des dépenses du fonds consolidé, existent d'autres lois qui n'ont pas trait directement aux finances, mais qui comportent cependant des conséquences financières : par ex. des lois qui établissent des amendes, qui concèdent des travaux publics, etc. A l'égard de ces lois qui sont moins importantes, la Chambre des Communes se montre plus tolérante et moins jalouse de ses prérogatives. D'une façon générale, pour décharger la Chambre des Communes, qui ne suffirait pas à la tâche, si elle faisait en cette matière usage de son droit de priorité, un partage se fait entre les deux Chambres, chacune se saisissant en premier lieu d'une moitié des projets. Seulement, pour ménager la susceptibilité des Communes, et sauvegarder d'une façon au moins apparente les principes, on use du subterfuge suivant : au moment du vote, les lords font disparaître des projets qui leur sont soumis en premier lieu les dispositions financières qu'ils ont préalablement discutées, votent le projet ainsi élagué et le transmettent tel que à la Chambre des Communes. Celle-ci réinscrit alors dans le projet les dispositions que les lords ont tacitement adoptées, sans les faire figurer dans leur vote par déférence pour les Communes.

CHAPITRE XIII

PROCÉDURE DU VOTE DU BUDGET.

Nous avons vu à laquelle des deux Chambres le budget devait être présenté en premier lieu, et quels étaient les droits respectifs de l'une et de l'autre dans les différents pays. Il reste à examiner, en poursuivant l'ordre chronologique,comment l'une des Assemblées se trouvant saisie, le budget arrivera à être voté, et selon quelle procédure. On peut ici distinguer deux phases : 1° préparation des éléments de la discussion par un comité parlementaire qui fera subir au projet de budget un premier examen ; 2° discussion et vote par l'Assemblée.

I. — **Examen préalable du projet par un comité parlementaire.** — Ce comité est représenté, à la Chambre des députés française, par la commission du budget.

Commission du budget en France. — Cette commission est nommée par l'Assemblée elle-même, au moyen d'un mode spécial d'élection.D'après le règlement intérieur de la Chambre, les députés sont répartis par voie de tirage au sort, à l'ouverture de chaque session, en onze bureaux chargés d'examiner sommairement tous les projets de loi, et appelés, pour l'étude complète de ces projets avant qu'ils ne viennent en discussion, à nommer des commissions, ordinairement à raison d'un membre élu par bureau. Les commissions chargées de l'étude d'un projet de loi sont donc habituellement de onze membres. Vu l'importance du projet de loi de finances, les bureaux nomment pour constituer la commission qui en sera saisie, chacun trois commissaires au scrutin de liste. Cette commission, ainsi composée de 33 membres, est la commission du budget.

Ce système d'élection particulier présente sur l'élection directe de la commission par la Chambre elle-même, deux avantages : 1° grâce à lui, le budget subira un examen préalable de plus : en effet, les bureaux seront forcément amenés à examiner et à discuter sommairement le budget, avant de se prononcer sur le nom des commissaires à choisir pour l'étudier définitivement. L'examen des bureaux précédera donc celui de la commission.

2° Comme les bureaux sont formés par tirage au sort, il pourra s'en trouver où l'opposition aura la majorité ; elle parviendra ainsi à avoir des représentants dans la commission du budget, ce qui sera une ga-

rantie de contrôle minutieux, les critiques des adversaires du gouvernement étant toujours plus rigoureuses que celles de ses amis.

En revanche, le système en question offre un inconvénient réel : si le sort a groupé inégalement dans les bureaux les compétences financières, des financiers experts pourront ne pas trouver place à la commission, parce qu'ils dépasseront le nombre des membres à élire par leur bureau, tandis que d'autres bureaux, faute de personnalités compétentes, seront réduits à désigner des députés peu préparés à leur tâche. Quoi qu'il en soit, ce système a prévalu en France, sauf en 1887 où, par exception, c'est la Chambre tout entière qui a élu les membres de la commission du budget au scrutin de liste.

Chaque commission du budget est nommée par la Chambre des députés au moment du dépôt du projet par le gouvernement. Ses pouvoirs durent aussi longtemps que les opérations financières de l'exercice dont elle est appelée à connaître. C'est-à-dire que non seulement elle examinera le projet de budget, mais encore, après le vote du budget, c'est elle qui sera saisie de toutes les opérations financières complémentaires relatives à ce budget, par ex. des projets de crédits additionnels. Il pourra donc y avoir simultanément en fonctions deux commissions du budget, chacune pour le budget d'un exercice différent.

Il convient en outre d'ajouter que la commission du budget est non seulement compétente en matière budgétaire proprement dite, mais qu'elle a une compétence générale en matière de finances. La règle est que tous les projets ou propositions de loi modifiant les recettes ou les dépenses, ou ayant trait à l'aliénation d'une partie du domaine public de l'Etat, doivent lui être soumis, au moins pour avoir son avis.

La commission nomme elle-même son président et son bureau et se subdivise en sous-commissions qui se répartissent le travail ; elle désigne un certain nombre de rapporteurs spéciaux chargés de résumer les conclusions de la commission sur les différentes parties du budget, budget de la marine et des colonies, budget de la guerre, des travaux publics, des chemins de fer de l'Etat, etc. Un *rapporteur général* consignera les impressions de ses collègues sur l'ensemble du budget et sur la situation financière, et présentera le projet de budget, tel qu'il est sorti des mains de la commission du budget après son travail d'examen, et avec les modifications qu'elle a obtenues du gouvernement. C'est, remarquons-le, ce texte et non celui du projet primitivement déposé par le gouvernement qui servira de base à la discussion générale. Si plus tard le ministre des finances veut faire revivre les articles de son projet primitif supprimés à la demande de la commission, sa seule ressource consistera à les présenter sous forme d'amendements, comme pourrait le faire tout député.

On saisit ainsi comment le Parlement, par l'intermédiaire de la commission du budget, va pouvoir s'immiscer dans les fonctions des préparateurs du budget. Théoriquement, la commission n'a pas de pouvoir de décision, elle n'a qu'une mission d'études : elle doit se borner à provoquer des explications et des éclaircissements de la part des diverses administrations, et à soumettre ses idées au ministre des finances relativement aux modifications désirables, sans pouvoir les lui imposer. Mais il suffit qu'elle exerce sur lui une pression efficace, qu'elle se montre autoritaire vis-à-vis d'un ministre timide, pour qu'elle parvienne à substituer ses plans à ceux du gouvernement, et que le budget qui viendra en discussion soit celui de la commission et non celui du ministre.

Le Sénat possède un comité correspondant qui porte le nom de *commission des finances*. Les principales différences qui la distinguent de la commission du budget sont les suivantes :

1° Elle est nommée en même temps que la commission du budget de la Chambre des députés, c'est-à-dire longtemps avant le dépôt du projet au Sénat ; elle se met à l'œuvre officieusement en même temps que la commission du budget, suit les travaux de la Chambre, de façon à avoir terminé son travail dès que la Chambre aura émis le vote final et que le Sénat sera saisi, ce qui permettra de gagner beaucoup de temps devant la Haute-Assemblée;

2° Elle ne comprend que vingt-sept membres, le Sénat ne comportant que neuf bureaux.

Nous en avons ainsi fini avec le système français des commissions budgétaires temporaires, qui est le plus généralement adopté dans les divers pays. Aux Etats-Unis toutefois, les comités, au lieu d'être temporaires, sont permanents ; mais ils n'exercent pas à proprement parler le même rôle d'étude que nos commissions ; ils ne se bornent pas à examiner le projet une fois présenté ; ils le préparent eux-mêmes [1].

Comité de la Chambre tout entière en Angleterre. — L'Angleterre se signale, une fois de plus, par un système particulier en cette matière. Il n'y a pas de commission du budget spéciale, à la Chambre des Communes. C'est la Chambre tout entière qui en tient lieu en se transformant, le moment venu, en un comité d'affaires, le *comité de la Chambre tout entière* (Comittee of the Whole-House), qui s'appellera, suivant l'objet de son examen : *comité des subsides*, pour les crédits à voter et à affecter aux dépenses, et : *comité des voies et moyens* pour les ressources destinées à fournir ces crédits. Pour cela il suffit, en quelque sorte, d'un

---

1. Nous renvoyons le lecteur aux explications fournies à leur sujet au chapitre II, p. 23.

changement de décor parlementaire : le président habituel de la Chambre, le *Speaker*, cède sa place à un président de circonstance [1], les règles de la discussion parlementaire sont momentanément mises de côté, les orateurs s'expriment plus librement, sans phrases, reprenant la parole à plusieurs reprises sur le même point, contrairement à l'usage des séances ordinaires. C'est une discussion d'affaires, sans apparat, où les divers points du budget sont successivement abordés.

Le comité des subsides étudie les dépenses prévues dans les évaluations gouvernementales et fixe le montant des crédits. Le comité des voies et moyens détermine ensuite les ressources au moyen desquelles il sera fait face aux dépenses ainsi autorisées. C'est devant lui, à une de ses premières réunions, que le Chancelier de l'Echiquier fait son exposé financier (*financial statement*) sur l'état des finances et sur le plan budgétaire qu'il a élaboré. Nous savons, au surplus, que ce plan ne sera pas modifié par les comités qui s'appliquent à n'apporter que le moins de corrections possible au projet gouvernemental.

Les rapports des comités sont discutés en séance de la Chambre des Communes ; c'est-à-dire que l'Assemblée reprend, en séance régulière et avec la procédure habituelle, les résultats qu'elle a arrêtés en comité, et en fait la base de la discussion générale qui aboutira au vote du *General appropriation act*, autrement dit de la loi du budget.

Cette pratique existe aussi aux Etats-Unis où, après la préparation du projet de budget par les comités spéciaux permanents, la Chambre des représentants et le Sénat font précéder la discussion générale et le vote du budget d'un examen en comité de la Chambre tout entière.

On peut, en somme, résumer ce système en disant qu'ici le travail de nos commissions budgétaires françaises est remplacé par une première discussion technique, pratique et méticuleuse, qui précède la discussion générale, et à laquelle la Chambre elle même se livre en s'affranchissant du décorum et de la solennité des séances habituelles.

Certains hommes d'Etat anglais ont d'ailleurs critiqué cette façon de procéder qui met la Chambre de but en blanc en présence du budget, sans qu'il ait été d'abord soumis à la critique toujours plus méthodique et plus approfondie d'un comité restreint. L'efficacité du contrôle parlementaire s'en trouverait, d'après eux, affaiblie [2].

---

1. Cette tradition remonte au règne des Tudors et des Stuarts. Les Communes se réunissaient en comité pour discuter certaines questions importantes, en particulier les questions de subsides, afin de se soustraire à la présidence du Speaker, qui était considéré alors comme l'espion du roi (Barbé, *op. cit.*, p. 80).

2. Lettre au *Times* de M. H. Fowler reproduite au *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1888, t. XXIII, p. 699 et s. Ajoutons que le conseil municipal de Paris, depuis 1890, suit une méthode semblable pour le vote du budget de la

II. — **Discussion et vote du budget par l'Assemblée.** — Une fois terminé, le travail de la commission du budget va servir de base à la discussion qui s'ouvrira devant la Chambre. Celle-ci prendra à son tour officiellement connaissance du projet de budget, avec les observations qu'il a suggérées à la commission et les modifications qu'elle y a fait introduire.

La discussion de la loi de budget se divise, comme pour toute autre espèce de loi, en discussion générale et en discussion par articles.

Discussion générale. — La discussion générale porte sur l'ensemble du budget, sur le plan financier dont il est l'application, sur les grandes lignes, sans s'attacher au détail. C'est dans la discussion générale par exemple, que les orateurs se plaindront de l'augmentation des dépenses, de l'insuffisance des économies, des vices de notre système fiscal, etc. C'est un échange de vues d'ensemble.

Après que la clôture de la discussion générale a été prononcée, commence la discussion par articles. Le texte du projet de budget, article par article, en fera la base.

Vote des dépenses : sa spécialité par chapitre. — Le président donne lecture de l'art. 1er du projet de loi, relatif aux dépenses : « des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses ordinaires de l'exercice conformément à l'état A annexé à la présente loi... » La discussion se transporte aussitôt sur les divisions de cet état A auquel renvoie l'art. 1er et qui présente, on se le rappelle, les budgets des dépenses des différents ministères groupés par ministère, et subdivisés par chapitres de crédits. Le budget de chaque département ministériel donne lieu à une discussion générale de portée plus restreinte ; ensuite chacun des chapitres de crédits est mis au voix ; s'il y a des amendements déposés, leurs auteurs viennent les défendre ; le rapporteur du budget du ministère en discussion et quelquefois le président de la commission du budget lui-même font connaître l'avis de cette dernière. Le ministre intéressé, au secours duquel vient parfois le président du conseil, répond aux orateurs ; de hauts fonctionnaires du ministère, choisis le plus souvent parmi les directeurs, sont désignés par décret comme *commissaires du gouvernement* pour l'assister dans la discussion et fournir à la tribune des éclaircissements sur les questions techniques. Chaque chapitre est l'objet d'un vote jusqu'à ce que tous les chapitres de tous les ministères aient été individuellement votés. Un vote d'ensemble résume finalement ces votes partiels et adopte l'art. 1er.

En même temps, la Chambre a voté un par un, à la suite des chapitres

---

Ville. Il se transforme en comité du budget par l'exclusion du public et la substitution d'un bureau spécial au bureau de l'assemblée.

de dépenses de chaque ministère, les chapitres de dépenses des budgets annexes qui leur sont rattachés pour ordre (par ex. : *Monnaies* à la suite du budget des *Finances*). Dans cette première partie de sa tâche, la Chambre a donc émis des votes sur *tous* les chapitres de *dépenses*, portés aux états annexes de la loi.

Vote des recettes et autres dispositions de la loi de finances. — Ensuite on passe aux art. 2 et suivants, relatifs aux recettes du budget général, aux budgets annexes et aux dispositions de service. Ici, il n'y a pas de votes sur le détail des états annexés au texte des articles [1] ; *un vote unique* est émis pour *chaque article*. Enfin, un vote final adopte l'ensemble du projet de loi [2].

Le projet voté est transmis aussitôt au Sénat où il retraversera les mêmes phases, puis fera la navette entre les deux Chambres, jusqu'à ce que l'accord entre elles soit complet et que la loi de finances puisse être enfin promulguée.

---

1. Le vote des chapitres de dépenses des budgets annexes a eu lieu en effet par anticipation, comme nous venons de le dire, en même temps que la Chambre votait les chapitres de dépenses du budget général.

2. Ajoutons que la loi du budget est affranchie de la formalité de la deuxième lecture, sans que le Parlement ait besoin de déclarer l'urgence, qui se trouve suffisamment impliquée par son objet même.

CHAPITRE XIV

RÈGLE DE LA PRÉSÉANCE DES DÉPENSES SUR LES RECETTES. RÈGLE DE LA SPÉCIALITÉ DES VOTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES.

La procédure du vote du budget que nous avons examinée dans le précédent chapitre mérite d'appeler l'attention sur deux points : 1° on observe d'abord que les dépenses sont votées avant les recettes : pourquoi ? 2° tandis que chacun des articles de la loi relatifs aux recettes fait l'objet d'un vote unique, les votes parlementaires pénètrent au contraire dans le détail des subdivisions annexées à l'article qui fixe les crédits. Quelle est la raison de cette différence ?

I

Préséance des dépenses sur les recettes. — Sa raison d'être. — Lorsqu'on feuillette un budget français, on constate que l'évaluation des dépenses y précède celle des recettes. Le Parlement, qui vote la loi de budget dans l'ordre successif de ses articles, vote donc les dépenses avant les recettes. C'est la règle de la préséance des dépenses sur les recettes qui existe dans la plupart des pays [1].

Comment se fait-il que l'Etat règle ses ressources sur ses dépenses, tandis que tout particulier raisonnable fera justement le contraire ? Cela tient à ce que dans les deux hypothèses, la nature des ressources n'est pas la même. Un particulier dispose d'un revenu plus ou moins fixe, qu'il n'est pas en son pouvoir d'augmenter à son gré ; il faudra donc qu'il se contente de ce qu'il a et accommode ses dépenses à la situation de sa bourse. Au contraire, la principale ressource de l'Etat est l'impôt ; c'est une ressource élastique dont l'Etat, à moins d'avoir complètement tari les facultés des contribuables, peut augmenter le rendement selon ses besoins. Il lui suffit pour cela d'en relever les tarifs ou d'établir de nouvelles taxes. Il est donc logique de sa part de se préoccuper en premier lieu de l'étendue des besoins publics à satisfaire, pour savoir le montant de ce qu'il devra réclamer aux contribuables. Et même, chose paradoxale en apparence, régler la recette sur la dépense, c'est pour l'Etat, tout à l'inverse des particuliers, s'astreindre à

---

1. En Belgique cependant, le vote des recettes précède celui des dépenses ; le budget des recettes est même seul à être toujours voté avant l'ouverture de l'exercice (V. ch. xv, p. 132).

un principe d'économie. En procédant de la sorte, les préparateurs du budget se préoccuperont en effet de réduire dans la mesure du possible le chiffre des dépenses, pour ne pas infliger de trop lourds sacrifices aux contribuables. S'ils fixaient au contraire la dépense sur la recette, ils seraient enclins à leur demander le plus possible pour doter largement les services et pouvoir faire des dépenses, utiles peut-être, mais non nécessaires.

Cette règle souffre toutefois en France une exception apparente pour le vote des contributions directes. Comme il faut qu'elles soient réparties par les conseils locaux dans leur session d'août, le projet en est détaché du budget qui viendra en discussion vers octobre ou novembre, et voté vers le mois de juillet. Voilà donc, semble-t-il, des recettes votées avant les dépenses. L'exception tout d'abord est peu importante, car les impôts directs ne représentent qu'une faible partie des recettes de l'Etat. Mais surtout, elle est purement *apparente*, car on procède de la façon suivante depuis 1878 [1] : le vote de juillet autorise simplement *l'établissement* des contributions directes, c'est-à-dire la répartition et la confection des rôles. La perception n'en sera autorisée que par un article de la loi portant fixation du budget général votée en fin d'année.

II

Spécialité des votes de crédits. — Caractère différent du vote des recettes et du vote des dépenses. — Le vote du budget implique théoriquement l'émission d'*au moins* deux votes spéciaux de la part du Parlement : un vote pour autoriser les dépenses et un vote pour autoriser les recettes. L'un et l'autre se réfèreront respectivement à un chiffre de dépenses ou de recettes, mais par la force même des choses, ces deux votes n'auront pas la même portée. Pour les recettes, le vote sera, *en principe* [2], *limitatif* et *impératif* quant à la nature et au nombre des branches de ressources autorisées, ainsi qu'au tarif des taxes, mais simplement *évaluatif* quant à leur ren-

---

1. A la suite des événements du 16 mai 1877, l'idée ayant été alors émise que, malgré le refus de budget, le gouvernement aurait pu percevoir les impôts directs, votés à l'avance.

2. Nous disons « en principe ». En fait, il y a quelques recettes fiscales dont le Parlement, par suite d'une particularité du système d'impôts, fixe lui-même le produit et arrête le chiffre *ne varietur* (contingent des impôts de répartition) ; inversement, il est certaines dépenses à l'égard desquelles le vote qui en arrête le chiffre a un caractère moins strictement limitatif, et pour lesquelles l'octroi de crédits supplémentaires ne sera guère qu'une formalité (dépenses des « services votés »). — Voir le chap. XVII. — Ces exceptions n'infirment pas l'exactitude générale du principe.

dement probable. Le Parlement, en d'autres termes, en votant 1 milliard de recettes, autorise le gouvernement à lever tel et tel impôt — et aucun autre en dehors — à mettre en œuvre telle et telle espèce de revenus — et aucune autre en dehors — et prévoit simplement, *estime*, que le tout fournira 1 milliard. Mais il va de soi qu'il n'entend pas obliger le gouvernement à fermer ses guichets de recettes, à arrêter la perception des impôts et des différents produits budgétaires, le jour où ce milliard se trouvera réalisé. Le chiffre voté n'a ici qu'une valeur indicative : « Les voies et moyens sont *évalués* à tant », dit la loi de finances. L'essentiel, c'est la *nomenclature* des impôts et revenus autorisés.

C'est le contraire qui a lieu en fait de dépenses : le vote porte, en principe [1], avant tout sur leur chiffre, qui constitue pour le gouvernement une limite à ne pas dépasser : « Des crédits sont *ouverts* jusqu'à concurrence de tant », dit la loi de finances. En admettant que le Parlement se borne pour les dépenses à un vote unique, mettant 1 milliard à la disposition du gouvernement, il indique par là que celui-ci devra limiter les dépenses publiques à cette somme, tant qu'un vote nouveau ne lui aura pas ouvert un supplément de crédits, et il lui en abandonne l'aménagement.

Portée du principe de la spécialité dans le vote des dépenses. — Il ressort de là qu'un problème va se poser, en matière de dépenses, relativement à l'unité ou à la multiplicité des votes, qui ne se présente pas en matière de recettes.

Peu importe que le Parlement autorise les recettes en un seul vote ou en plusieurs votes subdivisés. Qu'il vote d'abord 500 millions de recettes provenant des revenus A, B, C, puis 500 millions provenant des revenus D, E, F, ou, en une seule fois, une somme de 1 milliard provenant des revenus A, B, C, D, E, F, le résultat est toujours le même : à savoir l'autorisation de mettre en recouvrement les divers produits énumérés en un ou plusieurs votes. La division des votes n'a d'autre effet que de faciliter la discussion, en jalonnant, en quelque sorte, ses étapes successives. Aussi les votes qui ouvrent les recettes sont-ils en fait peu nombreux ; des lots considérables de recettes, dont le détail occupe plusieurs pages d'états législatifs, sont l'objet d'un vote unique qui les résume.

Il en va tout différemment à l'égard des dépenses. Si le Parlement vote les dépenses en bloc, le gouvernement est libre de répartir à sa guise entre ses divers services le crédit global qui lui est alloué, sauf à n'en pas dépasser le montant. Si, au contraire, le Parlement subdivise cette autorisation en autant de votes qu'il y a de ministères, fixe à tant

---

1. V. note 2 page précédente.

les dépenses de la marine, de la guerre, des travaux publics, etc., la liberté d'action du gouvernement se trouve restreinte ; c'est pour chacun des ministères qu'il doit se maintenir dans les chiffres qui lui sont assignés. Plus les votes seront spécialisés, et plus étroits seront les compartiments à l'intérieur desquels le gouvernement peut librement aménager ses crédits.

Le système suivant lequel les votes de dépenses sont subdivisés et circonscrits à des emplois définis s'appelle le système de la *spécialité*. Il s'oppose à la pratique du vote global ou en bloc, qui a existé en France sous le Consulat et le premier Empire [1].

Pour comparer le vote global et la spécialité, supposons ces deux procédés appliqués dans leur plus extrême rigueur : d'une part, un vote unique portant sur le montant total des dépenses ; d'autre part, une multitude de votes réglant les moindres chefs de dépenses. La première méthode équivaut à passer une sorte de forfait entre le Parlement et le gouvernement. Le premier alloue au second une somme de tant, à charge d'assurer la marche des affaires ; il lui donne carte blanche pour les détails du service : à lui de s'arranger pour le mieux avec l'argent dont il dispose. L'intervention du Parlement est ici réduite à son minimum. C'est le système dont se rapprocheront naturellement les régimes autoritaires, où le pouvoir exécutif entend conserver sa libre activité et où les droits des Chambres sont tenus en échec par le gouvernement.

Dans l'autre système, au contraire, le Parlement s'ingère de la façon la plus directe et la plus étroite dans la marche des services. Tout à l'heure, le gouvernement était l'intendant en qui on a confiance et sur lequel on se décharge des soins du ménage. C'est maintenant le domestique dont on se méfie, et auquel on dit : « vous aurez tant pour la bougie, tant pour le charbon, etc. ». Le Parlement administre à la place de l'administration. Celle-ci n'a plus aucune liberté d'exécution et est obligée de conserver aux plus petites sommes l'affectation prescrite par le budget.

En résumé, avec le vote global, plus de contrôle du Parlement : les représentants du pays ignorent l'usage qu'on fera des crédits qu'ils accordent, et s'en désintéressent ; d'où quasi-omnipotence du gouvernement. Avec la spécialité poussée à l'excès, plus d'initiative dans les services : une administration absolument passive aux ordres du Parlement.

Nous en avons dit assez pour laisser prévoir que la vérité est entre

---

1. Il est essentiel de ne pas confondre la *spécialité des votes* budgétaires dont nous traitons ici, avec la *spécialité des budgets*, c'est-à-dire le système des budgets spéciaux qui s'oppose au système de l'unité budgétaire, et dont il a été question au chapitre VII.

ces deux extrêmes. Il faut que la spécialité dans le vote des dépenses pénètre suffisamment loin pour que les Chambres indiquent avec assez de précision les usages auxquels elles entendent que les crédits soient employés. Il faut, d'autre part, que la spécialité n'aille pas jusqu'à enlever à l'administration toute espèce de libre disposition des fonds qui lui sont accordés. Le tout revient à grouper les dépenses par catégories de même nature, ni trop larges ni trop étroites, qui feront, chacune, l'objet d'un vote. C'est une question de juste milieu, dont la solution ne relève pas de la théorie, mais uniquement de la pratique.

Historique du principe de la spécialité en France. — Ces explications font également pressentir que l'évolution de la législation budgétaire a dû tendre à la faire passer du principe du vote global au système d'une spécialité de plus en plus rigoureuse, au fur et à mesure que l'on passait du gouvernement autoritaire au gouvernement démocratique, et que les prérogatives du Parlement allaient en grandissant, jusqu'au point d'empiéter presque sur les attributions de l'exécutif.

On peut, à cet égard, distinguer dans l'histoire de la législation financière française trois périodes : la première va de la Restauration au second Empire ; — la seconde comprend le second Empire — la troisième s'applique au régime actuel. Avant la Restauration, sous le premier Empire, le gouvernement est tout puissant ; un vote sommaire lui concède tous les fonds dont il a besoin ; on peut à peine parler à ce moment de légalité budgétaire.

1° *Restauration et monarchie de Juillet.* — La période de la Restauration s'ouvre sur les controverses que nous avons déjà signalées (ch. XI, p. 104) au sujet du droit du Parlement de voter les dépenses. Nous avons dit que le débat fut tranché d'une façon implicite par la loi du 25 mars 1817, qui affirme *a fortiori* le droit des Chambres de voter les dépenses, en introduisant dans ce vote la spécialité *par ministère*. « La dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit » (art. 151). C'est la première loi qui établisse la spécialité dans le vote des dépenses. Autant de divisions dans ce vote, de compartiments étanches dans les crédits, qu'il y a de ministères. Chaque ministre ne pourra dépenser sur les fonds du ministère voisin. Par contre, il est libre, à l'intérieur de son ministère, de répartir à sa guise entre les divers services le crédit « en masse » qui lui est ouvert, et de modifier en cours d'année, comme il lui plaît, la répartition première.

C'est contre cette faculté, qui permettait aux ministres de ne pas tenir compte des vœux des Chambres relativement aux administrations de leur département, que le parti libéral protesta d'une façon ininter-

rompue pendant les premières années de la Restauration. Il reçut une satisfaction partielle par l'ordonnance du 1er septembre 1827 qui fait un pas de plus dans la voie de la spécialité : « Art. 1er : A partir de l'exercice 1829, le projet du budget général de l'Etat présentera distinctement l'évaluation des dépenses par *branches principales de services*.

Art. 2 : Les divisions établies au budget des dépenses prendront le titre de *sections* spéciales ; les développements portés dans les états à l'appui continueront d'être considérés comme des subdivisions variables. »

Cette ordonnance fait donc descendre la spécialité, du vote par ministère au vote par *section de ministère*. On vote autant de crédits distincts qu'il y a de branches principales de services dans un ministère. Les ministres ne sont plus entièrement maîtres de l'aménagement des crédits à l'intérieur de leur département [1].

La révolution de 1830 amena un nouveau progrès. La loi du 29 janvier 1831 institue le vote par *chapitres*, c'est-à-dire par subdivisions de section : « Art. 11 : Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature...

Art. 12 : Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. »

2° *Second Empire*. — Le second Empire nous fait retraverser les trois phases que nous venons de parcourir, au fur et à mesure que l'Empire dessine son orientation dans le sens libéral. Au début, la Constitution du 25 décembre 1852 rétablit le vote par ministère ; le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 revient au vote par sections ; enfin, le vote par chapitres est reconquis dans le sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

Seulement, chose essentielle à remarquer, cette déférence progressive vis-à-vis du Parlement était toute d'apparence : en réalité, le second Empire ne pratiqua jamais que la spécialité par ministère, car la spécialité par sections et par chapitres fut neutralisée par le procédé des *virements*.

La spécialité véritable résulte, en effet, de la combinaison de ces deux éléments : 1° le Parlement émet un vote distinct sur chaque subdivision

---

1. Il résulta de cette réforme que le vote du budget de 1829 s'applique non plus à sept ministères mais à 52 sections. Pour chacune, les états du budget comprenaient un détail de répartition des crédits par chapitre et par article ; mais ce n'était là qu'un aperçu sur lequel le Parlement n'était pas appelé à émettre de votes particuliers, une « subdivision variable » qui n'engageait pas l'administration, toujours maîtresse de changer la répartition à l'intérieur de la section.

budgétaire ; 2° ce vote lie le gouvernement quant à l'affectation et à la quotité du crédit spécial, telles que les Chambres les ont fixées. Or, sous l'Empire, il n'en fut jamais ainsi que pour l'ensemble d'un ministère. A partir de 1861, puis de 1869, le Parlement est bien appelé à émettre un vote distinct par section, puis par chapitre ; mais ce vote ne lie pas le gouvernement quant à la quotité et à l'affectation du crédit de la section ou du chapitre. Le sénatus-consulte de 1861 a en effet autorisé les virements de section à section ; c'est-à-dire qu'à l'intérieur d'un même ministère, les ministres ont le droit de prélever une part des crédits d'une section trop largement dotée, pour l'appliquer aux besoins d'une autre section qui manque de ressources. Nous retrouverons d'ailleurs plus tard cette question des virements (V. chap. XVII, p. 146 et s.).

3° *Période actuelle : vote par chapitres*. — La troisième phase — actuelle — s'ouvre avec la loi du 16 septembre 1871 toujours en vigueur : « Art. 30 : Le budget est voté par *chapitres* ; aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. »

L'état législatif A, annexé à l'article de loi qui ouvre les crédits, état dont toutes les divisions devront faire successivement l'objet d'un vote, avant que l'ensemble de l'article ne soit adopté par un dernier vote récapitulatif, présente donc les dépenses de chaque ministère réparties en un certain nombre de chapitres numérotés [1].

Subdivisions du chapitre : leur portée. — Si l'on se reporte au *développement des dépenses* des ministères, contenu dans les *Documents généraux annexes* qui ne font pas partie du corps de la loi, on voit qu'ils poussent plus loin encore la subdivision et que certains chapitres sont décomposés en *articles*, parfois eux-mêmes scindés en *paragraphes* [2]. Quelle est donc la portée de cette sous-division en articles de chapitres et paragraphes d'articles, puisque le vote des Chambres ne s'étend pas jusqu'à elle ? En principe, elle n'a qu'une valeur indicative et documentaire ; une fois le chapitre voté, le ministre n'est pas lié *légalement* par la sous-répartition présentée aux Chambres. Il peut faire des virements entre paragraphes et entre articles du même chapitre, affecter librement les crédits du chapitre à tout emploi qui rentre dans l'objet de ce chapitre, et sa responsabilité *légale et pécuniaire* [3] ne sera

---

1. Par exemple : ministère des finances, chap. 44 : traitement du ministre et personnel de l'administration centrale : 3.813.250 francs ; chap. 48 : matériel de l'administration centrale : 358.930 francs, chap. 49 : impressions 2.193.400 francs.

2. Ce mode de présentation est d'ailleurs prescrit par l'article 53 de la loi du 28 décembre 1895. — *Ne pas confondre les articles subdivisions du chapitre, avec les articles du texte de la loi du budget.*

3. Controversé à tort par le Parlement : voir affaire des réfugiés espagnols. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 213 et suiv.

jamais engagée, tant que le crédit total du chapitre ne sera pas dépassé. Cependant, il est admis que si les Chambres ont exprimé une intention formelle au sujet du détail de l'emploi des fonds d'un chapitre, le ministre doit s'y conformer, et que sa responsabilité *morale* peut être mise en jeu dans une interpellation.

Diverses propositions ont d'ailleurs été faites pour accentuer la spécialité et l'étendre aux articles. Elles ont échoué à raison du peu d'initiative qu'elles laisseraient au gouvernement, et de l'ingérence parlementaire qui en résulterait dans la marche des services. Ce n'est pas à dire que la spécialité n'ait pas fait de progrès depuis 1871. Il existe, en effet, un autre moyen, indirect, de l'accroître : c'est d'augmenter le nombre des chapitres budgétaires. Le chapitre est une division forcément arbitraire [1], que l'on peut faire plus ou moins large. Soit un chapitre qui contient deux articles : que l'on décide que le vote descendra désormais aux articles, ou bien que l'on transforme simplement les deux articles précédents en deux chapitres, il est évident que la chose revient au même. Or, en fait, on constate que le nombre des chapitres s'est considérablement accru. Ils étaient 400 en 1877, ils sont environ 800 au seul budget général, en 1906 [2].

Conséquences du principe de la spécialité. — Il reste à indiquer sommairement les conséquences du principe de la spécialité des votes de crédits. Ce principe implique, nous le savons, que les ministres devront se maintenir dans le chiffre des crédits qui leur est alloué par chapitre. D'où :

1° Défense de dépenser (non seulement de *payer*, mais même simplement *d'engager* des dépenses) sans crédits. Lorsque les crédits d'un chapitre sont épuisés, nécessité d'obtenir, préalablement à toute nouvelle dépense, des crédits supplémentaires [3]. Cette obtention sera d'ailleurs plus facile pour certains services (services votés) que pour d'autres (voir ch. XVII, p. 141-142) ;

2° Défense d'accroître la dotation d'un chapitre par des prélèvements

---

1. Il n'existe aucune règle qui puisse permettre de fixer systématiquement la délimitation des chapitres, si ce n'est cet énoncé sommaire de l'art. 56 du décret du 31 mai 1862, que le chapitre doit contenir des « services corrélatifs ou de même nature ». Toutefois, les services du personnel et du matériel ne peuvent jamais être confondus dans un même chapitre (Décret du 31 mai 1862, art. 9).

2. Il est vrai que cette augmentation du nombre des chapitres budgétaires provient aussi, en partie, de la création de nouvelles branches de services.

3. Rappelons d'ailleurs que la dotation allouée par le budget à certains chapitres se trouvera accrue sans nouvelle intervention du Parlement, du montant des *fonds de concours* appliqués à ces chapitres. Mais le décret qui les prélève vaut ouverture de crédits supplémentaires (voir ch. VI, p. 58).

sur la dotation d'un autre chapitre : interdiction des virements entre chapitres [1] ;

3° Défense d'accroître les crédits votés par le Parlement au moyen de ressources occultes. Cette règle a été étudiée dans le chapitre VI consacré à l'*Universalité budgétaire* ;

4° Défense d'accroître les crédits d'un exercice au moyen des crédits non consommés d'un exercice précédent. Ces derniers, en principe, doivent être annulés. Il y a d'ailleurs des règles spéciales, en ce qui concerne la réimputation des dépenses d'exercice clos (voir ch. XXVI), ainsi qu'à l'égard des crédits de fonds de concours non épuisés, dont le reliquat peut être *reporté*, ordinairement par décret, par une loi dans certains cas, à l'exercice suivant.

---

1. Cette interdiction est parfois tournée par le procédé des *interversions*. Ne pouvant, en cas d'insuffisance de ressources, faire passer les crédits d'un chapitre à un autre pour payer une dépense, c'est la dépense que les administrations transportent, par une imputation abusive, du chapitre qui ne peut pas l'acquitter à un chapitre plus riche, voire même d'un ministère à un autre. C'est ainsi qu'une année, le ministère de l'instruction publique a payé ses expéditionnaires sur le crédit ouvert à M. Janssen pour l'observation du passage de Vénus. Les rapports de la Cour des Comptes relèvent que des gardiens de bureau, des hommes de peine, ont été, ailleurs, rémunérés de leurs travaux exceptionnels sur le crédit des monuments mégalithiques ou sur le chapitre des cardinaux et des archevêques. Quel enchaînement d'idées malséant a pu conduire enfin à imputer une fois les gratifications pour la fête du 14 juillet sur le chapitre des fourrages, c'est ce que nous ne voulons pas approfondir (voir d'autres exemples dans Besson : *Le contrôle des budgets*, p. 559 et s.).

CHAPITRE XV

RÈGLE DE L'AUTORISATION PRÉALABLE. — DOUZIÈMES PROVISOIRES.

Caractères de l'autorisation budgétaire. — Leurs conséquences. — Nous avons examiné dans les chapitres précédents la procédure habituelle du vote du budget. L'autorisation parlementaire va habiliter le pouvoir exécutif à effectuer des actes de dépense et des actes de recette. Elle est donc nécessairement *préalable*, d'où cette première question : si le budget n'est pas définitivement voté au moment où il devrait entrer en vigueur, comment s'y prendra-t-on pour assurer provisoirement l'existence des services ? C'est la question des *douzièmes provisoires*.

D'autre part, cette autorisation est circonscrite à un double point de vue : elle est limitée dans sa durée, ne s'applique qu'à une période définie, qui est, dans la plupart des pays, d'une année : d'où la règle de l'*annualité* du budget, à laquelle nous consacrerons quelques explications, en indiquant les exceptions qu'elle comporte chez certains peuples (budgets extraordinaires, fonds consolidé anglais, etc.).

L'autorisation est circonscrite, en second lieu, quant à son étendue, puisque le pouvoir exécutif ne peut recourir à d'autres sources de recettes que celles énumérées au budget, ni dépenser au delà des crédits budgétaires. D'où l'obligation pour le gouvernement, au cas où les crédits votés apparaissent insuffisants en cours d'exécution des services, de demander à temps aux Chambres une autorisation supplémentaire, de solliciter de nouveaux crédits. C'est la question des *crédits additionnels* qui fera l'objet de la 3e partie de ces développements.

Dire que le budget doit être préalable, cela veut dire qu'il a pour but non pas de *ratifier* mais d'*autoriser*. Les droits budgétaires du Parlement seraient illusoires s'il était mis en présence du fait accompli.

Cette règle est rigoureusement observée en France ; on n'y relève en effet qu'une exception qui vise un cas tout à fait particulier. La Guerre et la Marine peuvent faire emploi, dans les derniers mois de l'année, d'une certaine portion des crédits de l'année suivante, pour les dépenses des services des subsistances (décret du 3 avril 1876). Pour que les consommations puissent commencer au 1er janvier, il faut bien, en effet, que les matières aient été approvisionnées avant cette date, d'où la nécessité d'employer à l'avance pour la confection des approvisionnements

de l'année, les crédits afférents à cette année-là. Ce ne devait être d'abord qu'une anticipation sur l'exécution du budget déjà voté ; c'est devenu, en raison de l'époque tardive à laquelle le budget est voté, une anticipation sur le vote même du budget. C'est la seule dérogation importante à la règle de l'autorisation préalable.

Cependant, il arrive fréquemment que le budget ne soit voté qu'après l'ouverture de l'année financière à laquelle il s'applique. Ce retard peut tenir à des accidents, à une crise politique qui a interrompu la discussion parlementaire, à la négligence des Chambres ou à leur méthode de travail défectueuse ; c'est le cas actuel en France [1] ; il peut résulter aussi d'usages consacrés qui font considérer comme normal le vote du budget seulement en cours d'année ; c'est le cas pour la Belgique et pour l'Angleterre.

Comment les services publics pourront-ils fonctionner depuis l'ouverture de l'année financière jusqu'à la date du vote du budget, puisque le gouvernement ne peut ni dépenser, ni percevoir sans l'autorisation du Parlement ? Cette difficulté est résolue par la pratique des *douzièmes provisoires*, qui confèrent au gouvernement une autorisation préalable précaire, en attendant l'autorisation définitive.

Les douzièmes provisoires en France. — En France, la tradition toujours affirmée, même alors qu'on est obligé de l'enfreindre, c'est que le budget doit être voté avant le 31 décembre. Les douzièmes provisoires y apparaissent comme un expédient auquel on se trouve acculé en dernière heure, et qui témoigne que l'expédition des affaires publiques ne s'accomplit pas régulièrement. Ils occupent d'ailleurs, malgré leur caractère anormal, une large place dans l'histoire de nos finances. Leur origine remonte aux débuts mêmes de notre organisation moderne. Le 17 juin 1789, les députés du Tiers-Etat réunis en Assemblée nationale déclarent qu'ils autorisent provisoirement la levée des impôts illégalement établis et perçus, jusqu'au jour où l'Assemblée aura fixé elle-même les impôts. Depuis, ils marquent par leur retour presque toutes les époques agitées de notre vie politique : on les trouve pendant 6 ans après 1815, pendant 3 ans après 1830, en 1849, en 1872. A partir de 1884, ils s'installent chez nous presque en permanence, bien que cette fois la persistance n'en soit plus excusée par des troubles publics et

---

1. Ainsi, la Chambre a, du commencement de novembre 1905 à la fin de février 1906, consacré 47 séances à la discussion du budget de 1906 : en fait, 14 seulement ont été employées à son examen ; les autres ont été occupées par des interpellations greffées à tort ou à raison sur le budget, ou à des discussions générales sur des sujets n'ayant qu'un rapport souvent lointain avec les finances du pays (*Rapport de M. Baudin sur le projet de douzièmes provisoires pour mars et avril 1906*).

n'en soit due qu'aux lenteurs ou à la marche désordonnée de la discussion parlementaire. Pour nous en tenir à ces dernières années, depuis le budget de 1895 inclus jusqu'à celui de 1906 voté à la fin d'avril 1906, c'est-à-dire sur 12 budgets, 10 ont été votés avec un retard de 2 à 3 mois, et ont nécessité l'ouverture de douzièmes provisoires.

Objet de la loi de douzièmes. — Dans les derniers jours du mois de décembre, lorsqu'il est devenu certain que le budget ne pourra être adopté à temps, le ministre des finances dépose au Parlement un projet de loi de douzièmes. Ce projet de loi a pour but : 1° d'ouvrir les crédits provisoires nécessaires à assurer l'exécution des services publics pour le nombre de mois qu'on prévoit devoir encore s'écouler jusqu'au vote du budget [1] ; 2° d'autoriser à continuer la perception, *conformément aux lois existantes*, des impôts et revenus publics [2] ; 3° de donner, à titre partiel et temporaire, les autorisations diverses insérées dans les *dispositions annuelles* du projet de budget (crédits d'inscription de pensions, crédits d'engagement de subventions, travaux neufs des compagnies de chemins de fer, émission de bons du Trésor, etc.). C'est une sorte de budget provisionnel et sommaire, un budget de fortune, qui se trouve ainsi présenté à l'adoption des Chambres pour suppléer à l'absence du vrai budget dans lequel il s'absorbera d'ailleurs, le moment venu.

En effet, lorsque les Chambres accordent, par ex., deux douzièmes provisoires pour janvier et février, et que le budget normal n'est appliqué qu'au 1er mars, *en fait*, elles votent bien un budget provisoire de 2 mois, et un budget normal de 10 mois — mais *en fait* seulement, et non en *théorie* : le budget définitif voté en cours d'exercice réintégrera dans ses cadres les portions qui en ont été détachées par la loi de douzièmes, de façon à demeurer le budget *unique* et général de l'exercice ; ses évaluations de recettes sont données pour tout l'exercice, dont une partie est déjà dans le passé, et de même il ouvre des crédits pour l'année entière, crédits dans le chiffre total desquels se trouvent repris et confondus les crédits provisoires attribués par la loi de douzièmes [3]. Il est à la fois préalable et rétrospectif.

---

1. Si à l'expiration des premiers douzièmes, le budget n'est pas encore voté, de nouveaux douzièmes seront demandés au Parlement.

2. Par suite d'un manque d'harmonie dans ses dispositions, la première loi de douzièmes autorise la continuation de la perception des impôts et revenus *pour tout l'exercice*, au lieu de limiter son autorisation au même nombre de mois que pour les dépenses.

3. « Les crédits ouverts par les articles ci-dessus, énonce toujours la loi de douzièmes, se confondront d'ailleurs avec les crédits qui seront accordés pour l'année entière par la loi de finances de l'exercice... » — Formules analogues en ce qui concerne les *dispositions annuelles*.

Calcul des douzièmes. — Le nom de *douzièmes* vient de ce que les crédits provisoires demandés pour 1, 2, 3 mois, représentent 1, 2, 3 douzièmes des crédits prévus pour l'année. Ces douzièmes ne sont pas d'ailleurs des douzièmes mathématiques, mais des douzièmes *approximatifs.*

Voici *généralement* comment on les calcule :

1° On prend pour base les chiffres des crédits attribués pour l'année à *chaque ministère*, dans le *projet de budget*, tel qu'il est sorti des délibérations de la commission du budget [1], et on les rapproche des crédits votés dans le dernier budget. Si les crédits proposés sont supérieurs à ceux du budget précédent, on en déduit toute la part d'excédent qui a trait à des augmentations facultatives de dépenses, c'est-à-dire qui ne concerne pas des augmentations nécessaires, résultant de l'application des lois existantes [2].

Il est en effet de principe que la loi des douzièmes n'est qu'une tacite reconduction du budget antérieur, qui laisse les choses dans un statu quo *provisoire.* Le budget définitif pourra donc, seul, habiliter à engager de nouvelles dépenses, quand celles-ci sont facultatives (par ex., extension de certains services), ainsi d'ailleurs qu'à effectuer les réductions de dépenses prévues (par ex., suppression ou restriction de certains services). Cependant, quant à ce dernier point, lorsque les crédits proposés pour un ministère sont inférieurs à ceux du précédent budget, on les prend néanmoins tels que comme base de calcul.

2° On a ainsi les crédits sur lesquels le douzième mathématique doit être calculé : c'est l'affaire d'une simple division.

3° On apporte à ce douzième mathématique les corrections nécessitées par ce fait que certaines dépenses, à raison de leur nature, sont inégalement réparties entre les divers mois de l'année.

4° Pour opérer ces corrections, on ne tient compte que des dépenses qui viendront à exigibilité pendant la durée des douzièmes, mais non de celles qui, engagées pendant ce temps, n'arriveront à échéance qu'après le vote du budget. Les crédits provisoires sont faits simplement pour parer à l'indispensable.

Inconvénients des douzièmes. — Les douzièmes provisoires justifient pleinement, dans notre organisation financière, les griefs dont ils sont l'objet.

1° Etablis et votés à la dernière heure, ils imposent à l'administra-

---

1. Ces chiffres sont inscrits au rapport général de la commission.

2. Par ex. : les dépenses des pensions et des traitements pour l'exercice 1906 peuvent se trouver automatiquement et nécessairement accrues par le jeu de lois antérieurement votées, qui ont relevé certains traitements ou certaines pensions.

tion chargée de les préparer, et comme nous le verrons, d'en faire la répartition, une besogne considérable et précipitée, qui introduit dans les bureaux un désarroi inextricable. Cet inconvénient qui n'émeut guère les théoriciens est certainement l'un des plus sérieux dans la pratique ;

2° Ils portent atteinte au principe de la spécialité des votes budgétaires. En effet, étant donné l'urgence, ils sont *ouverts en bloc* et sans discussion au gouvernement. C'est un décret du Président de la République qui en fera la répartition par ministère et par chapitres de ministère. Mais bien que préalablement soumise à titre officieux à la commission du budget, cette répartition qui n'a pas été *votée*, qui est l'œuvre du gouvernement, ne le lie pas. Le contrôle parlementaire de l'utilité des dépenses s'efface donc complètement ;

3° Ils violent le principe qu'une dépense ne peut être engagée sans crédits : ils sont destinés à mettre les services en mesure d'acquitter simplement leurs dépenses *exigibles* ; dès lors, ceux-ci peuvent se trouver obligés d'engager des dépenses dont le paiement ne viendra que plus tard (commandes de matériel, travaux publics, marchés de longue haleine), sur les crédits à voter dans le budget, c'est-à-dire sur des espérances de crédits, sur des crédits non votés ;

4° Ils retardent la mise à exécution des réformes qui seront accomplies par le budget en discussion, et comme les prévisions de celui-ci ont été établies sur leur application supposée pendant 12 mois, ces prévisions se trouvent faussées.

Tant que le budget en effet n'a pas été consacré par l'accord complet et définitif des deux Chambres, ses dispositions ne peuvent pas être mises en vigueur, et le gouvernement est obligé d'administrer en conformité des lois existantes. S'il est très probable que le budget supprimera un impôt, cet impôt n'en continuera pas moins à être perçu pendant le régime des douzièmes. Inversement, si le budget doit ouvrir une branche nouvelle de dépenses, ces dépenses ne pourront être effectuées qu'après son vote.

La Chambre des députés a, il est vrai, tenté à plusieurs reprises d'insérer les réformes auxquelles elle était résolue, dans la loi des douzièmes, pour les rendre immédiatement applicables, mais elle s'est toujours heurtée à la légitime résistance du Sénat. Admettre en effet que les lois de douzièmes qui, vu l'urgence, passent sans discussion, deviennent le véhicule des dégrèvements ou des innovations fiscales, c'est désarmer le Sénat, et le priver de son droit d'examen. « Il est anormal, incorrect, et pour tout dire paradoxal, de demander au Sénat de voter des réductions de recettes dans une loi de douzièmes, sur un

budget qui ne lui a pas encore été transmis, et dont il ne connaît pas, dont il ne peut pas connaître, les éléments d'équilibre [1]. »

Les douzièmes à l'étranger. — Système belge. — Le système des douzièmes provisoires a le même caractère d'expédient en Italie qu'en France. Au contraire, en Belgique et en Angleterre, le vote d'acomptes est passé à l'état de pratique usuelle. Dans le premier de ces pays, il fonctionne aussi mal qu'en France, et dans le second, il ne produit de bons résultats que grâce à des correctifs d'une légitimité douteuse.

En Belgique, où n'existe pas la règle de la préséance des dépenses sur les recettes, le premier budget voté, et qui l'est toujours en temps utile, est celui des recettes. Ensuite commence l'examen des différents budgets des dépenses, qui porte d'abord sur celles dont le vote présente le plus d'urgence. Quand viendra le mois de janvier, des votes d'acomptes mensuels assureront la marche des services qui n'ont pas encore été examinés, jusqu'au moment où, vers avril ou mai, l'ensemble du budget aura été adopté.

« Dès 1846, dit un auteur belge, dans un remarquable travail sur le budget de son pays [2], le Parlement a formulé des critiques fondées contre les crédits provisoires. Celles-ci se renouvellent au cours de chaque discussion budgétaire. Le gouvernement, lui aussi, se joint au Parlement pour déplorer la situation, mais elle se maintient et tend plutôt à empirer..... Ce régime aboutit en réalité, sinon à supprimer, du moins à énerver le contrôle budgétaire du Parlement. Car personne ne soutiendra sérieusement que ce dernier, lorsqu'il est appelé à statuer définitivement sur les budgets, quand ceux-ci sont déjà exécutés pour un quart, pour la moitié ou même pour les trois quarts, conserve pleinement la liberté de modifier la situation créée provisoirement. »

Votes d'acomptes en Angleterre. — L'Angleterre entretient également au moyen d'acomptes la marche des services publics, depuis le 1er avril, date d'ouverture de l'année financière, jusque vers le mois d'août, époque à laquelle est voté l'*Acte d'appropriation*, qui résume tous les votes d'acomptes successifs et arrête définitivement en recettes et en dépenses les chiffres du budget.

A la veille du jour où s'ouvre l'année financière, un certain nom-

---

1. *Rapport de M. Poincaré au Sénat sur le projet de douzièmes pour mars et avril 1906.* — La difficulté avait trait à l'insertion par la Chambre dans le projet, de la suppression de la réglementation des bouilleurs de cru, et de la détaxe postale. Obligé de céder sur le fond, le Sénat a du moins sauvé le principe, en exigeant la *disjonction* de ces deux réformes, qui ont fait l'objet de lois distinctes de la loi des douzièmes.

2. Dubois, *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat*, p. 297.

bre de crédits de la guerre, de la marine et des services civils ont été votés par la Chambre des Communes, sur le rapport de ses comités. Ils forment un lot qui est immédiatement détaché du budget en cours de discussion et soumis à l'approbation des lords et à l'assentiment royal, pour servir de premier acompte au gouvernement. Par ce vote d'acompte, le gouvernement est autorisé à prendre sur le Trésor, ou à emprunter à la Banque d'Angleterre, une somme correspondante aux crédits votés. Ces crédits qui ont été adoptés au fur et à mesure de la discussion du budget s'appliquent d'autre part à des objets de dépense déterminés, d'où une difficulté qui semble, au premier abord, insoluble : c'est en effet à tout l'ensemble des dépenses soumises au vote annuel[1] que le gouvernement devra faire face pendant quelques mois, avec des crédits qui ont été, eux, attribués pour l'année entière à des chapitres déterminés. Par ex., le secrétaire de la guerre va être obligé, pendant quelques mois, de payer la solde des troupes et de les nourrir, alors que les seuls crédits qui lui aient déjà été consentis sont relatifs uniquement à la solde des troupes, et que les crédits relatifs à leur entretien ne sont pas encore votés.

On tourne cette difficulté par le procédé suivant, qui est en réalité une infraction aux véritables principes budgétaires, infraction consacrée d'ailleurs par la tradition. Au moyen de virements provisoires, les ministres répartissent entre tous leurs services les crédits votés pour quelques-uns d'entre eux. Ils « despécialisent » provisoirement ces crédits. Ainsi, le secrétaire de la guerre emploiera la somme qui lui a été allouée pour la solde des troupes pendant toute la durée de l'année, à subvenir aux frais de la solde, de l'habillement, des arsenaux, et autres dépenses à effectuer dans son département pendant les premiers mois. On régularisera les choses plus tard, lors du vote total du budget [2].

Une autre tolérance, également consacrée par les usages, supprime un des principaux inconvénients que la pratique des douzièmes présente en France. Il est admis que les réformes fiscales contenues dans le projet de budget, et simplement approuvées par le comité des voies et moyens de la Chambre des Communes, soient appliquées sans attendre le vote final du budget. Un nouvel impôt proposé est, par exemple, perçu depuis le début de l'année financière, et avant que le vote définitif du budget ne l'ait légalisé. De même une diminution de taxes est opérée d'office, sauf à exiger des contribuables caution du paiement du surplus, pour

---

1. Il en est en effet en Angleterre qui sont autorisées à titre permanent. — Voir chapitre suivant, p. 135-136.

2. Habituellement, deux autres votes d'acomptes interviennent dans les débuts de l'année financière, de façon à permettre l'attente du vote final.

le cas — qui ne se produit d'ailleurs jamais — où cette réduction ne serait pas définitivement votée.

Ce qui permet le bon fonctionnement en Angleterre de cette méthode assez singulière, c'est la confiance que le Parlement y montre au pouvoir exécutif en matière financière. Le budget, tel qu'il a été proposé par le gouvernement, est généralement adopté sans modifications, de sorte que les votes d'acomptes et l'application immédiate des réformes fiscales n'en sont, en somme, que la mise à exécution anticipée.

L'exemple de l'Angleterre a suscité l'idée de régulariser chez nous l'institution des douzièmes provisoires et d'en faire un rouage normal de nos finances, de façon à pouvoir corriger les évaluations budgétaires jusqu'à la dernière heure et leur donner le maximum d'exactitude. De ce que les Anglais font de bonnes finances avec des procédés, somme toute, incorrects en stricte théorie, il y aurait toutefois, croyons-nous, quelque paradoxe et quelque imprudence à proposer leur imitation aux pays auxquels il arrive de faire de mauvaises finances, même avec des principes réguliers. Le témoignage du système belge qui, en Belgique, ne trouve aucun défenseur [1], est d'ailleurs édifiant par lui-même.

---

1. Dubois, *op. cit.*, p. 298, en note.

CHAPITRE XVI

ANNUALITÉ DU BUDGET. — EXCEPTIONS.

L'autorisation préalable du Parlement est une autorisation temporaire. Cette règle constitue la garantie essentielle des droits politiques des Assemblées puisqu'elle rend indispensable au gouvernement leur convocation périodique, pour en obtenir le renouvellement de ses pouvoirs financiers. On comprend donc que les représentants du pays tiennent à ne pas accorder cette autorisation pour une période trop étendue. Dans la plupart des pays, elle dure une année, c'est-à-dire que le budget est voté tous les ans. L'année est en effet un cadre naturel, une division du temps qui répond à nos habitudes de calcul. C'est, d'autre part, la période la plus courte à laquelle on puisse limiter l'existence du budget, sous peine d'absorber le temps du gouvernement et du Parlement dans la préparation et l'examen des budgets.

Ce n'est pas qu'il n'y ait eu,et qu'il n'y ait encore,des budgets de plus longue durée. On a vu des budgets décennaux dans le royaume des Pays-Bas, de 1815 à 1830 ; actuellement encore, le budget est biennal en Bavière, triennal en Hesse et dans diverses principautés saxonnes. A plusieurs reprises le chancelier de Bismarck essaya,sans succès,de rendre biennal le budget de l'Empire allemand, pour être moins sous la dépendance du *Reichstag*.

Exceptions à la règle de l'annualité. — Quoi qu'il en soit, le principe du vote annuel, aujourd'hui consacré par la pratique budgétaire de presque tous les pays, comporte néanmoins, chez certains de ceux qui l'ont adopté, deux sortes d'exceptions :

1° Il y a des autorisations budgétaires qui ne s'étendent pas à une année entière : c'est le cas pour les douzièmes provisoires que nous avons étudiés au chapitre précédent ;

2° Il y a, dans certains pays, des *fractions* du budget qui sont votées pour une période beaucoup plus longue que l'année. En France, pour des raisons que nous avons dites, le compte de liquidation fut voté une fois pour toutes. En Belgique, les crédits du budget extraordinaire restent à la disposition du gouvernement pendant trois ans.

Fonds consolidé anglais : son origine historique. — L'exemple le plus intéressant est celui du *fonds consolidé* anglais. L'existence du fonds consolidé s'inspire maintenant d'une idée de théorie budgétaire : il y a, dans l'ensemble des dépenses et des recettes d'un pays, certaines

dépenses tellement régulières et nécessaires, certaines ressources tellement normales, qu'on ne conçoit même pas la possibilité d'un débat à leur sujet. A quoi bon surcharger de leur examen la discussion annuelle du budget, pour obtenir à leur égard une autorisation expresse ? Cette autorisation peut être sous-entendue à titre permanent, tant que de nouvelles lois spéciales ne la modifient pas.

Telle est la raison de principe que l'on invoque aujourd'hui pour expliquer le fonds consolidé. Ce n'est pas cependant, historiquement, à une idée préconçue qu'il a dû son origine. Il se rattache à la distinction, faite d'assez bonne heure en Angleterre, entre les revenus de la couronne et les subsides annuels. Le souverain fait face aux dépenses publiques, qui sont alors considérées comme ses charges personnelles, d'abord au moyen des revenus de la couronne qui constituent sa fortune personnelle. Lorsque cette ressource est insuffisante, il est obligé de demander aux Communes des subsides, qu'elles ne lui accordent qu'à titre temporaire, en précisant leur affectation et en contrôlant leur emploi. D'où la coexistence déjà de deux catégories de ressources à la disposition du prince : 1° des ressources permanentes ; 2° des ressources consenties temporairement.

A la révolution de 1688, on s'attache à mieux préciser que par le passé les droits respectifs de la royauté et du Parlement, et pour cela, on scinde, conformément à la division préexistante, les dépenses en deux groupes : les dépenses du prince, c'est-à-dire les dépenses de la liste civile font l'objet d'un crédit *permanent* qui représente la dotation de la couronne ; les dépenses de l'Etat sont soumises au vote annuel du Parlement. Suivant l'habitude de l'époque, on affecta le produit de certaines taxes au paiement respectif de ces deux groupes.

Les dépenses et recettes du royaume furent ainsi réparties en deux catégories :

1° Le fonds consolidé comprenant un lot de dépenses et de recettes votées pour toute la durée du règne [1] ;

2° Les dépenses et recettes revisées et votées annuellement.

Les dépenses du fonds consolidé ne comprirent d'abord que la liste civile ; peu à peu, obéissant à l'idée théorique que nous indiquions tout à

---

1. A l'origine, le fonds consolidé constituait un véritable budget voté une fois pour toutes, distinct du budget annuel, et ayant ses ressources propres et ses dépenses corrélatives. Ce caractère a disparu, en même temps que l'ancienne habitude d'assigner chaque espèce de dépenses sur un produit déterminé, qui lui était spécialement affecté. Les recettes du fonds consolidé se confondent maintenant avec les recettes annuelles pour faire face à la totalité des dépenses de l'Etat, sans distinction, de sorte que le fonds consolidé n'est plus, simplement, qu'un lot de dépenses et de recettes du budget général, non soumises à la réautorisation annuelle.

l'heure, on y adjoignit un certain nombre de dépenses qui, étant reconnues nécessaires et permanentes, furent soustraites au vote annuel, et on affecta à leur paiement certains impôts définitivement acceptés par l'opinion et qu'on jugeait inutile de remettre annuellement en délibération.

Les dépenses du fonds consolidé, qui sont évaluées aux 3/8 du total des dépenses budgétaires, comprennent maintenant : 1° le paiement de la liste civile et les apanages de la famille royale ; 2° les intérêts de la dette publique consolidée et non consolidée ; 3° le service de la dette viagère (pensions civiles et militaires) ; 4° les appointements de certains fonctionnaires dont on n'a pas voulu mettre la situation tous les ans à la merci d'un vote de la Chambre, tels que le Contrôleur-Auditeur général, chargé du contrôle administratif de l'exécution du budget, etc., etc.

Les recettes du fonds consolidé comprennent tous les impôts dont l'assiette et la nécessité ne sont pas contestées. Seuls, l'impôt sur le revenu (*income tax*) et les droits sur le thé ont besoin de la sanction d'un vote annuel. Ces impôts ne sont pas assez populaires pour que le Parlement veuille s'avouer à lui-même qu'ils sont devenus définitifs.

On peut se demander comment un Parlement aussi jaloux de ses prérogatives que le Parlement anglais a pu laisser d'une façon permanente, à la disposition du gouvernement, les ressources considérables du fonds consolidé. C'est qu'il s'est réservé le vote annuel des dépenses militaires. Il considère que, par là, il tient suffisamment le gouvernement, et que celui-ci ne pourra se passer du concours des représentants du pays, puisqu'au bout d'un an, il serait obligé de licencier les troupes, faute de crédits.

Septennat militaire allemand. — On cite généralement, au nombre des sections de budget votées dans certains pays pour plus d'une année, les dépenses du *septennat* militaire de l'Empire allemand. Ce rapprochement n'est pas tout à fait exact. Les dépenses de l'effectif militaire sont en effet votées tous les ans par le Parlement allemand ; toutefois, le chiffre du contingent est détermine en principe pour 7 ans — depuis ces derniers temps pour 5 ans — par une loi ; et comme une fois l'effectif constitué, il faut bien l'entretenir, les députés, lors du vote annuel du budget, ne sont plus libres d'accepter ou de ne pas accepter les dépenses nécessaires à cet entretien, et le Droit public allemand ne leur en reconnaît pas la faculté. Ce qu'il y a de vrai, c'est donc que le vote annuel, en ce qui concerne les crédits de l'effectif, est pendant 7 ou 5 années, un vote passif et obligatoire qui enregistre simplement la situation existante. Le septennat est, en somme, un plan de dépenses obligatoires, exécutoire sur plusieurs budgets, comme les Chambres en établissent ailleurs pour les travaux publics ou les constructions navales [1].

1. Il existe aussi en Allemagne un sexennat naval depuis 1898. Mais à l'inverse

CHAPITRE XVII

CRÉDITS ADDITIONNELS.

L'autorisation budgétaire est en principe : 1° préalable ; 2° annuelle. Elle est encore circonscrite dans son étendue : en recette, quiconque opérera le recouvrement de natures de recettes non autorisées par la loi de finances sera poursuivi comme concussionnaire ; en dépense, les ministres engagent leur responsabilité, non seulement s'ils effectuent des natures de dépenses non autorisées, mais encore si, pour les dépenses prévues, ils dépassent les chiffres des crédits afférents à chaque chapitre. Le cas où les crédits budgétaires seraient insuffisants soulève donc une question spéciale : la question des crédits additionnels.

Le budget est un état de prévision, sanctionné par l'autorisation parlementaire, des dépenses et des recettes futures. Qui dit prévision, dit aussi possibilité de se tromper. Des circonstances inattendues, des besoins insoupçonnés peuvent, à un jour donné, déjouer les devis les plus sincères et les mieux établis, et rendre trop faible la dotation des services.

Faudra-t-il dès lors surseoir jusqu'au prochain budget à l'exécution de services nouveaux que le budget n'avait pas prévus, ou encore suspendre, au milieu de l'année, les services prévus qui ont épuisé les crédits de leurs chapitres ? La plupart du temps, il est impossible de différer, sous peine d'interrompre complètement la marche de l'administration. Il faut donc, étant donné que l'autorisation budgétaire était enfermée dans des limites trop étroites, et que, d'autre part, tout acte de dépense doit faire l'objet d'une autorisation législative *préalable*, que le gouvernement s'adresse aux Chambres pour solliciter l'ouverture de *crédits additionnels*. Il faut, en d'autres termes, qu'il obtienne une autorisation législative supplémentaire, avant de contracter de nouvelles dépenses.

Telle est, du moins, la règle générale, que consacre la loi du 14 décembre 1879 : « Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi. »

Cette règle, cependant, a comporté dans l'histoire de nos finances, et comporte encore des tempéraments et des restrictions qui font de la lé-

---

du septennat militaire destiné à émanciper le gouvernement, il a pour objet de sauvegarder le contrôle du Parlement, en établissant que celui-ci ne sera pas tenu de voter en 6 années, pour le programme naval, une somme supérieure à un chiffre déterminé.

gislation des crédits additionnels une des parties les plus complexes de la matière budgétaire. C'est cette législation que nous étudierons d'abord, pour examiner ensuite les inconvénients des crédits additionnels et les remèdes qu'on a proposés à leur abus.

Ouverture de crédits additionnels en l'absence des Chambres. — Les exceptions au principe de l'autorisation parlementaire *préalable*, en matière de crédits additionnels, tiennent à deux sortes de raisons. Il y a d'abord des raisons de nécessité : quelque respect qu'on ait pour la règle énoncée, elle est tout au moins inapplicable en un cas : pendant l'absence des Chambres. S'il survient alors une cause de dépense impérieuse et imprévue, pour laquelle il n'y a pas ou plus de crédits, devra-t-on, avant d'y pourvoir, convoquer le Parlement ? L'urgence n'en donnerait souvent pas le temps ; de plus, on ne peut réunir les Chambres à tout propos, et pour la moindre dépense qui réclame un supplément de dotation. Il était donc nécessaire que le Parlement déléguât à l'exécutif une partie de ses pouvoirs budgétaires, pendant l'intervalle de ses réunions, sauf à contrôler ensuite et à ratifier éventuellement l'usage que celui-ci en aurait fait.

D'autres raisons, qui sont d'ordre politique, expliquent en outre pourquoi ces exceptions ont pris, sous certains gouvernements, une importance considérable. C'est que la dispense d'autorisation préalable pour l'ouverture de nouveaux crédits en cours d'exercice, émancipe dans une très large mesure l'administration de sa dépendance budgétaire vis-à-vis des Chambres. Aussi, tous les régimes autoritaires se sont-ils efforcés d'élargir les cas de dispense.

Il est même intéressant de voir en France la législation des crédits additionnels traverser les mêmes phases que la spécialité du vote du budget. Ces deux matières sont, à vrai dire, intimement liées l'une à l'autre. C'est en effet aux époques où les Chambres abandonnent au gouvernement le soin d'aménager les dépenses, en lui votant en bloc ou en larges tranches les crédits budgétaires, qu'elles seront naturellement portées à le laisser aussi plus libre de s'ouvrir de sa propre initiative des crédits additionnels. C'est, au contraire, aux époques où, plus jaloux de ses droits, le Parlement entend pénétrer jusque dans le détail des dépenses, en spécialisant à des objets bien définis les crédits qu'il vote, qu'il sera également peu enclin à permettre au gouvernement de se passer d'autorisation préalable pour l'ouverture de crédits additionnels.

Historique de la législation française. — On peut diviser en trois périodes l'histoire de la réglementation des crédits additionnels : la première, qui va de la Restauration au second Empire, est marquée par l'affirmation progressive des droits du Parlement ; 2° la période du se-

cond Empire est une période de recul ; 3° la période actuelle rétablit à peu près l'état de choses existant à la fin de la monarchie de Juillet.

1re Période : **Restauration et monarchie de Juillet.** — Sous la Restauration, le gouvernement jouit d'une liberté complète en cette matière. La loi du 25 mars 1817, celle qui introduit la spécialité par ministère, autorise en effet l'ouverture de crédits hors budget, dans les cas *extraordinaires* et *urgents*, en vertu d'une *ordonnance* du roi, qui devra d'ailleurs être convertie en loi à la plus prochaine session des Chambres. Et encore l'ordonnance du 1er septembre 1827 [1] vient-elle décider que la régularisation n'aura besoin d'être demandée aux Chambres qu'au moment du règlement définitif du budget. Comme le gouvernement est seul juge de savoir quand on se trouve en présence d'un cas « extraordinaire » et « urgent », il est, en fait, maître de faire usage, quand bon lui semble, de la latitude qui lui est accordée.

Après 1830, une loi du 24 avril 1833 commence par abroger sur ce point l'ordonnance de 1827 : les ordonnances de suppléments de crédits seront, de nouveau, présentées à la ratification des Chambres dans leur plus prochaine session.

Enfin, la loi du 23 mai 1834 vient préciser et limiter les droits du pouvoir exécutif. Elle institue la grande division des crédits additionnels, qui domine encore la réglementation actuelle, en *crédits extraordinaires* et *crédits supplémentaires* proprement dits, et la subdivision des crédits supplémentaires en *crédits limitatifs* ou *allocations fixes* et *crédits évaluatifs* ou *services votés*.

I. — *Division des crédits additionnels en crédits supplémentaires et crédits extraordinaires.* — La nécessité des crédits additionnels peut provenir de deux causes : la dotation d'un service porté au budget est insuffisante et exige un *supplément*. Ou bien des événements inopinés ont rendu nécessaire l'exécution d'un service qui n'était pas prévu dans le budget ; ici, ce n'est pas d'un supplément de crédit déjà ouvert qu'il s'agit, c'est de l'ouverture d'un crédit nouveau. Il va de soi que l'on peut être plus coulant dans cette dernière hypothèse que dans la première. La dépense à laquelle il faut pourvoir est une dépense urgente, pour laquelle on n'avait prévu aucun crédit, dont on n'avait même pas soupçonné l'éventualité. Le gouvernement est donc pris à l'improviste et doit être mis à même de parer au plus pressé. On devra, au contraire, se montrer plus sévère pour les simples suppléments de crédits. Le gouvernement n'était pas sans ressources ; il avait une dotation, insuffisante peut-être, mais dont il aurait pu prévoir avant le départ des

---

1. Qui établit la spécialité par sections.

Chambres l'épuisement prochain, et qui peut, du moins, lui permettre, en faisant des économies provisoires, d'attendre leur retour.

D'où cette règle : le gouvernement aura toujours le droit, en l'absence des Chambres, de s'ouvrir par ordonnance royale des crédits *extraordinaires*, c'est-à-dire relatifs « à des services nouveaux qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget » [1].

II. — *Subdivision des crédits supplémentaires en services votés et allocations fixes.* — Au contraire, cette faculté n'existera *pas toujours* en matière de crédits supplémentaires proprement dits, c'est-à-dire de crédits destinés à augmenter, à « supplémenter », des crédits déjà inscrits au budget.

C'est ici qu'intervient maintenant la subdivision des crédits supplémentaires en *services votés* et *allocations fixes*. Il y a dans les dépenses d'un budget deux grandes catégories : il en est dont on peut d'avance limiter le montant : on peut décider, par exemple, qu'on n'exécutera, dans l'année, de travaux publics que jusqu'à concurrence d'une certaine somme ; qu'on ne dépensera que tant en frais de personnel administratif, etc. Il en est d'autres, au contraire, qu'il est impossible de circonscrire rigoureusement à l'avance, parce qu'elles s'imposeront, quel qu'en soit le montant. Ce sont des dépenses qui résultent d'engagements pris, aux conséquences desquels l'Etat ne peut pas se soustraire : par exemple, il s'est engagé par une loi à donner des primes aux constructeurs de navires. Ou bien encore, ce sont des dépenses que les nécessités des services rendent indispensables et qui, par leur caractère variable, échappent à toute estimation précise : ainsi, quand l'Etat entretient des troupes cavalerie, il faut bien acheter, coûte que coûte, des fourrages, et l'on ne peut évaluer exactement la dépense, qui dépendra de l'état des récoltes. De même, si l'Etat exploite des manufactures, l'importance des approvisionnements en matières premières devra se régler sur le débit des produits.

Dans un cas, le législateur peut donc commander au gouvernement de s'arrêter à un chiffre de dépense, qu'il est possible de calculer à l'avance plus ou moins exactement. Dans l'autre, au contraire, le législateur ne peut que décider l'exécution du service, et le chiffre de dépenses qu'il indiquera sera une simple évaluation, sans avoir le caractère d'une limite impérative. Dans un cas, le législateur vote une *allocation fixe*, limitative de l'exécution du service, dans l'autre, ce qu'il vote.

---

1. Le gouvernement de Louis-Philippe en fit usage en 1840 sous le ministère Thiers, pour la construction des fortifications de Paris et la préparation de la guerre que l'on redoutait avec l'Angleterre.

c'est l'exécution même du service, d'où l'expression, *service voté*, en ne fixant la dépense de ce service qu'à titre provisionnel [1].

D'où la règle : la faculté d'ouvrir, en l'absence des Chambres, des crédits supplémentaires par ordonnance royale, pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un *service voté*. L'ouverture de crédits supplémentaires pour pourvoir à l'insuffisance d'*allocations fixes* ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une loi et nécessitera toujours l'autorisation préalable du Parlement. Pour assurer l'observation de la règle, le budget donne la nomenclature des *services votés*.

2e Période : **Second Empire.** — La période du second Empire nous ramène en arrière. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 donne à l'Empereur le droit d'ouvrir lui-même des crédits additionnels pour tous les travaux publics, toutes les entreprises d'utilité générale, etc. D'ailleurs à partir de 1861, la question des crédits additionnels perd beaucoup de son intérêt, car le gouvernement dispose d'un droit qui doit, en principe, le dispenser de la nécessité de recourir aux crédits additionnels : le droit de virement, que nous examinons plus loin.

3° Période actuelle. — Avec la troisième République, on reprend, en le rendant plus rigoureux encore, le système de la loi de 1834. C'est la loi du 14 décembre 1879 qui formule les règles actuellement en vigueur.

Elle continue à diviser les crédits additionnels en crédits extraordinaires et crédits supplémentaires, et à l'intérieur de chacune de ces divisions, établit *deux subdivisions*. l'une *comportant*, et l'autre *ne comportant pas* l'ouverture de crédits par décret.

Ire *Division : Crédits supplémentaires.* — On appelle ainsi les allocations supplémentaires nécessaires pour exécuter des services prévus au budget, sans modifier la nature et les limites de ces services. Ce sont des crédits qui ne créent donc aucun service nouveau, ni aucune extension de service existant, qui maintiennent les chefs de dépense tels que le budget les a constitués, et se bornent exclusivement à accroître le chiffre de leur dotation.

La loi établit à leur égard deux catégories :

1° *Les crédits limitatifs* (anciennes allocations fixes de la loi de 1834), lesquels ne peuvent être dépassés sans autorisation préalable du Parlement, parce qu'ils constituent le maximum de dépenses que les Chambres ont jugé utile d'affecter à un service donné ;

---

1. Nous avons déjà parlé de cette division des crédits limitatifs et des crédits évaluatifs à propos de l'évaluation des dépenses (Chap. v, p. 48).

2° *Les crédits évaluatifs*, s'appliquant à des *services votés*, pour lesquels la somme portée au budget ne constitue qu'une évaluation qui pourra être dépassée. En l'absence des Chambres, le gouvernement pourra combler par voie de décrets l'insuffisance des crédits évaluatifs.

IIe *Division* : *Crédits extraordinaires*. — Ce sont les crédits destinés à pourvoir à un service nouveau ou à un nouveau besoin non prévu au budget. On les a définis d'une façon assez marquante, en disant que tandis qu'un crédit supplémentaire vient augmenter un chapitre existant, le crédit extraordinaire crée un chapitre nouveau [1].

La loi de 1879 introduit à leur sujet une distinction nouvelle destinée à limiter davantage la liberté du pouvoir exécutif :

1° Il y a des crédits extraordinaires qui visent la *création* d'un service nouveau, d'un service non prévu. Pour ceux-là, l'autorisation parlementaire est toujours indispensable, et le gouvernement devra, le cas échéant, convoquer le Parlement pour les obtenir ;

2° Il y a des crédits extraordinaires qui visent simplement l'*extension* d'un service existant, au delà des limites prévues par le budget, qui concernent une ramification, une annexe de ce service, dont de subites nécessités exigent l'adjonction. Ces crédits s'appliquent, en d'autres termes, au cas où un service déjà existant doit faire face à un besoin nouveau dont on n'avait pas l'idée au moment du budget. L'ouverture de ces crédits peut être faite par décret en l'absence des Chambres.

En résumé : pour la création d'un service nouveau, une loi de crédits additionnels est nécessaire. Pour la création de portions nouvelles d'un service existant, un décret suffit.

Précautions prises pour éviter les abus. — Ces dispositions essentielles de la loi de 1879 sont complétées par un certain nombre de mesures dont l'objet est d'empêcher le gouvernement d'abuser de ses droits.

1° Le gouvernement ne peut pas les exercer en cas d'absence *quelconque* des Chambres. Il faut qu'il s'agisse d'une *prorogation* régulière, c'est-à-dire après clôture de la session. Au contraire, en cas *d'ajournement* des Chambres, qui peut être prononcé par décret pour un mois en cours de session, en cas de *dissolution* de la Chambre des députés, qui peut être effectuée par décret, sur avis conforme du Sénat, aucune ouverture de crédits additionnels, quelle qu'en soit la nature, ne peut avoir lieu par décret. Le gouvernement devra donc recourir au plus vite à une nouvelle convocation, et éventuellement à de nouvelles élec-

---

1. « Tout crédit extraordinaire forme un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache d'une manière indivisible à un chapitre déjà existant » (loi du 14 décembre 1879, art. 3).

tions. Cette mesure a été adoptée à cause des événements qui ont suivi le 16 mai 1877, le gouvernement du maréchal de Mac-Mahon ayant pu vivre pendant plusieurs mois au moyen de crédits additionnels ouverts par décret après la dissolution de la Chambre.

2° Les décrets d'ouverture de crédits additionnels doivent être délibérés en *Conseil des ministres* et rendus en *Conseil d'Etat* ; ils doivent indiquer les *voies et moyens* appliqués aux crédits ouverts ; enfin ils doivent être soumis au Parlement dans la *quinzaine* qui suit sa plus prochaine réunion, pour être régularisés par lui.

Remarque. — Rappelons que la dotation de certains chapitres peut s'accroître, en cours d'exécution du budget, du montant des fonds de concours prélevés par décret sur le compte des fonds de concours. Ce sont là des sortes de crédits supplémentaires qui, même pendant les sessions, sont ouverts par décret [1] ; 2° les crédits supplémentaires pour dégrèvements de contributions directes peuvent être aussi ouverts par décret, pendant les sessions, sauf à être régularisés législativement dans le mois.

Crédits complémentaires. — Voir chap. XXVI, p. 240.

Annulation de crédits. — Voir chap. XXIX, p. 268.

Inconvénients des crédits additionnels. — Les crédits additionnels sont une nécessité qui subsistera tant que ceux qui préparent et qui votent le budget ne seront pas infaillibles dans leurs prévisions. Mais ils sont une nécessité malheureuse qui présente deux très graves inconvénients : 1° elle rend illusoire l'équilibre budgétaire ; 2° elle favorise les prodigalités.

1° Que les crédits additionnels rendent illusoire l'équilibre budgétaire, c'est une chose qui va de soi. Peu importe d'avoir, au moment où il est voté, un budget en équilibre, si, en cours d'année, des crédits additionnels viennent enfler démesurément la colonne des dépenses, sans que le total des recettes, forcément moins élastique, puisse grossir dans la même proportion [2]. Non seulement ils peuvent déranger dans la suite un équilibre péniblement obtenu, mais, chose plus grave, ils permettent à des préparateurs du budget peu scrupuleux d'obtenir facilement un équilibre artificiel. Dans leurs demandes de crédits, lors de l'établissement du budget, certains services ne font pas entrer en ligne de

---

1. V. ch. VI, p. 57-58.

2. A la fin de février 1906, l'exercice 1905 présentait 70 millions d'excédent de recettes sur les évaluations. Mais comme 105 millions de crédits additionnels avaient été ouverts, cet exercice, malgré ses plus-values de recouvrements était, à cette date, en déficit de 35 millions.

compte des dépenses qui s'imposeront cependant, de façon à ne pas effrayer le Parlement par leurs exigences, ou bien acceptent sans protester toutes les réductions que réclame l'équilibre budgétaire, sachant bien que plus tard, en cours de budget, le Parlement ne pourra pas, en face d'une nécessité démontrée, leur refuser les suppléments de dotation qu'ils sollicitent.

2° Les crédits additionnels favorisent d'autre part les prodigalités. En effet, lorsque les Chambres examinent une dépense inscrite au budget, elles le font à deux points de vue : au point de vue de son utilité, et au point de vue de la possibilité d'y faire face, sans compromettre l'équilibre budgétaire. Mais quand la demande de crédit se présente isolément, en cours d'année, elles n'opposent plus à la dépense l'argument de l'équilibre du budget, qui est maintenant de l'histoire ancienne ; elles n'envisagent plus que son utilité, et comme il n'y a pas de dépenses qui ne soient plus ou moins utiles, elles accordent volontiers leur assentiment. Les administrations en profitent pour réserver après le vote du budget des demandes de crédits plus ou moins contestables, que le souci de l'équilibre eût impitoyablement fait rejeter de la loi de finances. Il n'est même pas rare qu'une administration habile arrive à surprendre du manque de mémoire du Parlement, sous forme de crédits additionnels, des allocations qui lui avaient été formellement refusées au moment du budget [1].

En résumé, administrer au moyen de crédits supplémentaires, c'est rendre stériles et inefficaces toutes les préoccupations d'équilibre et d'économie qui ont présidé à l'élaboration du plan budgétaire.

Remèdes au développement des crédits additionnels. — On conçoit donc que des tentatives nombreuses aient été faites pour remédier aux dangers des crédits additionnels, et que des mesures diverses aient été prises ou proposées dans le double but : 1° de réduire les occasions de demander des crédits ; 2° de les empêcher de porter atteinte à l'équilibre des recettes et des dépenses.

Les principales catégories de dispositions prises à cet égard dans les différents pays sont au nombre de cinq : 1° un certain nombre de palliatifs, d'ordre secondaire, destinés à éviter des demandes et des allocations inconsidérées ; 2° le système des virements ; 3° les budgets rectificatifs ; 4° l'indication des voies et moyens ; 5° l'inscription au budget de crédits pour dépenses imprévues.

I. *Palliatifs divers.* — Les palliatifs sont de nature diverse : 1° c'est

---

1. Pendant un temps, le ministère de la marine et celui des affaires étrangères se sont fait remarquer par leur docilité vis-à-vis de la commission du budget. Les crédits additionnels en faisaient les frais.

d'abord l'obligation imposée au ministre des finances, par diverses lois encore en vigueur, de contresigner les projets de crédits additionnels, de concert avec les ministres intéressés, et de les présenter lui-même aux Chambres.

2° Une loi du 12 août 1876, dans le but d'apporter plus d'ordre dans la présentation des demandes, et aussi de permettre au Parlement de mieux mesurer l'importance des allocations qu'on sollicite de lui, prescrit au ministre des finances, sauf en cas d'urgence de réunir en un paquet toutes les demandes de crédits additionnels émanant des divers services pendant la durée d'un mois, et de les présenter chaque mois en une seule fois au Parlement [1].

3° Une loi de 1849, tombée en désuétude sans avoir été abrogée, ordonnait l'affichage à l'intérieur du palais législatif d'un tableau de tous les suppléments de crédits imputés sur les budgets en cours d'exécution. Depuis 1876, la commission du budget a obtenu qu'à défaut de cette prescription, inobservée, un relevé des crédits additionnels déjà votés, et un état de situation des exercices en cours seraient insérés dans tous les projets de nouveaux crédits.

II. *Système des virements pratiqué sous le second Empire.* — Le système des virements et celui des budgets rectificatifs ont des ambitions plus vastes. M. Fould, ministre des finances sous le second Empire, qui les introduisit en France en 1861 et 1862, croyait n'avoir découvert rien de moins que le moyen de supprimer à peu près complètement les crédits additionnels.

Le système des virements procède de deux considérations exactes : c'est que la spécialité dans le vote des crédits budgétaires est une cause de multiplication des demandes de crédits supplémentaires. En effet, plus les crédits budgétaires sont morcelés en petites portions circonscrites à un objet déterminé, et plus il y a de chances pour les ministres d'être arrêtés par l'épuisement prématuré de telle ou telle de ces portions.

C'est, d'autre part, que la spécialité du vote du budget, pénétrant dans le détail des évaluations, expose à de multiples erreurs d'appréciation en sens contraire. Tel besoin de service, insuffisamment doté, nécessitera des suppléments de crédits, tandis que, tout à côté, tel autre aura une dotation excessive. La fréquence des crédits additionnels serait beaucoup moindre si chaque ministre pouvait, en cours d'exercice, prendre sur les crédits d'un service trop largement pourvu, pour faire face aux exigences d'un autre service qui ne l'est pas assez.

---

1. Les demandes de crédits spéciaux d'exercices clos et d'exercices périmés (V. chap. XXVI, p. 245 en note et 249) doivent faire toutefois l'objet de projets de lois distincts des autres projets de crédits additionnels (L. du 30 mars 1902, art. 77).

Telle est l'idée inspiratrice du système des virements.

Aussi, lorsque le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 organisa le vote des crédits budgétaires par sections de ministère, il ajouta immédiatement comme correctif : « des décrets spéciaux rendus en Conseil d'Etat peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre, dans le budget de chaque ministère ». De cette façon, les crédits additionnels deviendraient tellement rares que l'Empereur renonçait au droit qu'il tenait de la Constitution de 1852, de les ouvrir par décret dans la plupart des cas.

Deux sortes de virements étaient prévus : les *virements définitifs* sur les excédents disponibles,qui pouvaient s'effectuer au moment où il était certain qu'un chapitre ne ferait pas emploi de toutes ses ressources et laisserait un excédent, ce dont on ne pouvait être sûr que vers la fin de l'année,— et les *virements à titre provisoire*, sortes d'avances restituables qu'un service faisait à un autre en cours d'année.

Ces derniers étaient l'objet de règles assez compliquées, qui d'ailleurs ne furent pas observées. En principe, ils ne devaient être admis que pendant l'absence des Chambres. Le gouvernement, au lieu de s'ouvrir par décret des crédits extraordinaires, prélevait les fonds nécessaires sur les services qui avaient des disponibilités, pour les transférer à ceux qui en manquaient. Une loi, votée à la plus prochaine convocation du Corps législatif, accordait à titre de régularisation des crédits extraordinaires, qui servaient à remplacer les fonds des services qui avaient fourni l'avance.

En pratique, voici comment les choses fonctionnèrent. Soit une cause de dépenses imprévues qui s'imposait à un service, en dehors de ses charges normales — crise industrielle,calamité publique, préparatifs de guerre — et qui aurait dû exiger des crédits *extraordinaires*. On y pourvoyait avec les ressources d'un autre service qui avait des crédits inemployés, au moyen du virement provisoire. Mais avant d'en aviser le Parlement, on attendait, pour savoir si on ne pourrait pas régulariser l'opération sans son concours ; si le service emprunteur ne pourrait pas restituer au service prêteur, grâce aux économies qu'il aurait réalisées sur d'autres chefs de dépenses, ou encore si le service prêteur ne pourrait pas se suffire avec les crédits qui lui restaient, auquel cas le virement provisoire pourrait être converti en virement définitif. Et ce n'est qu'à la dernière extrémité, et quand il n'y avait plus moyen de faire autrement,que l'on adressait au Parlement une demande de crédits additionnels.

Tout ce système n'était qu'un trompe-l'œil d'où devaient résulter les plus graves mécomptes. En fait, le chiffre des crédits additionnels ne fut pas diminué, et le procédé des virements provisoires ne permettait

pas d'ailleurs d'espérer qu'il en fût autrement. Le gouvernement s'en servit simplement pour retarder la présentation de ses demandes de crédits additionnels, et pour en dissimuler l'affectation. Les demandes n'intervenaient qu'une fois l'argent dépensé, et elles visaient les besoins de certains services dont l'argent avait en réalité servi à payer les dépenses d'autres services tout différents.

Tout contrôle parlementaire était dans ces conditions absolument impossible. En effet, et c'est là la plus grave critique qu'elle ait encouru, l'institution des virements était essentiellement destructive de la spécialité budgétaire. L'affectation par le Parlement d'un chiffre déterminé de crédits à une section ministérielle n'avait plus aucun sens, du moment que le gouvernement pouvait, dans le sein du ministère, déplacer des fonds, d'un chapitre d'une section à un chapitre d'une autre section. Pour toutes ces raisons, le régime des virements, déjà fortement entamé par la loi de finances du 27 juillet 1870, ne survécut pas à l'Empire, et la loi du 16 septembre 1871, qui a fait prévaloir la spécialité par chapitres, les a formellement supprimés par son article 30 : « Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. »

III. *Budgets rectificatifs.* — Le système des budgets rectificatifs, qui est à peu près contemporain de celui des virements, participa chez nous à leur discrédit, bien qu'il ne provoque pas d'objections aussi décisives, et que certains pays, comme l'Italie, en fassent encore actuellement usage [1].

Le développement des crédits additionnels tient aux erreurs des évaluations budgétaires. Le budget rectificatif a précisément pour objet de corriger ces évaluations d'après les données de la réalité actuelle. On peut le définir en disant que c'est une deuxième édition du budget, qui est votée dans le courant de l'année, pour revoir et rectifier les chiffres de la première. Cette rectification peut atteindre le maximum d'exactitude, puisqu'on se trouve en pleine période d'exécution des services, et que c'est en présence des faits en cours qu'on modifie les prévisions premières.

La part de l'imprévu, par conséquent l'éventualité des crédits additionnels, après le vote du budget rectificatif, sera donc réduite ; de plus, la plupart des allocations de crédits additionnels qui auraient été nécessaires si le budget n'avait pas été rectifié, seront remplacées par des augmentations dans les chiffres du budget rectificatif, comparativement à ceux du budget primitif. Il semble, à première vue, que la chose revienne au même, mais il n'en est rien. En effet, quand le Parlement vote en

---

1. Le budget rectificatif existe en France, dans les finances départementales et communales. — V. chapitre LX.

cours d'exercice des crédits additionnels, il augmente la dépense, mais il ne touche pas à la recette, de sorte que l'équilibre est rompu. Au contraire, dans le budget rectificatif, il revise les recettes en même temps que les dépenses et se trouve amené, avant de relever les crédits portés au budget, à consulter les possibilités financières.

Les budgets rectificatifs ont cependant deux inconvénients qui y ont fait renoncer en France après 1870 (bien qu'aucun texte ne les ait supprimés) : 1° le budget rectificatif fait tort au budget primitif. Comme celui-ci est destiné à être remanié plus tard, le Parlement le vote hâtivement et s'en désintéresse ;

2° Il s'ensuit que, tant que le budget rectificatif n'est pas voté, on vit sous une sorte de régime de douzièmes provisoires. Les crédits ne sont réellement fixés qu'en cours d'exercice, alors que la plupart des dépenses sont déjà engagées. Lors de la présentation du budget rectificatif, les Chambres discutent sur l'ouverture de crédits dont une partie est, en fait, déjà employée.

IV. *Indication des voies et moyens.* — Le remède qui consiste à obliger le gouvernement à indiquer, dans chaque demande de crédits additionnels, les voies et moyens qui devront y faire face, semble, à première vue, devoir être plus efficace. L'équilibre budgétaire paraît sauvegardé puisqu'en même temps que la dépense à faire, on présente la ressource à y affecter. Aussi la loi du 18 juillet 1836, reproduite par celle du 16 mai 1851, prescrit que : « à l'avenir, toute demande de crédits faite en dehors de la loi annuelle de finances devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés ».

Il y a là une intention excellente qui, malheureusement, n'est susceptible de produire aucun résultat.

En effet, pour que la règle fût efficace, il faudrait qu'à chaque crédit demandé en dehors du budget, correspondît l'indication d'une ressource équivalente, également non prévue au budget. Or, des ressources non prévues, apparaissant subitement en cours d'exercice, sont quelque chose d'extrêmement rare. Il y a bien un moyen d'en créer, c'est d'instituer un impôt nouveau. Mais c'est là une méthode impraticable, et même déraisonnable, car on ne peut pas proposer un supplément d'impôt, à chaque demande nouvelle de crédits.

Le seul moyen, puisqu'on ne peut pas ouvrir de recettes nouvelles, c'est de découvrir dans le budget des ressources inemployées. La chose est quelquefois possible en cours d'exercice ; il y a des services dont on peut être sûr, à un moment donné, qu'ils n'épuiseront plus leurs crédits. Dans ce cas, on pourra compenser la demande de crédits additionnels par une annulation de crédits budgétaires, et c'est ce qui a effectivement lieu quelquefois. Le gouvernement, en demandant des crédits, propose

à la Chambre d'annuler d'autres crédits par ailleurs. Mais la plupart du temps, on ne saura qu'à la fin du budget s'il contient des ressources inemployées : on le saura quand on constatera, par exemple, qu'il se règle en excédent. Dès lors, tout ce qu'on peut faire, quand on n'aperçoit pas de crédits immédiatement annulables, c'est indiquer qu'il sera pourvu aux crédits additionnels sur les excédents de recettes qui se manifesteront *éventuellement* en fin d'exercice. Pour le moment, on se procurera les fonds en puisant dans la caisse commune ; on les prendra sur le Trésor, sauf à le rembourser plus tard au moyen de l'excédent constaté — s'il y en a.

Aussi est-on obligé d'accompagner la plupart des demandes de crédits additionnels de la simple mention suivante : « il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées aux besoins de l'exercice » ; — ou bien : « au moyen des ressources de la dette flottante » ; — ou encore : « au moyen des ressources générales du budget ordinaire de l'exercice ». Toutes ces expressions qui se valent signifient en somme qu'on pourvoira à la dépense comme on pourra ; et c'est, la plupart du temps, tout ce que l'on peut dire. La règle, si rationnelle en apparence, est donc absolument vaine.

V. *Crédit budgétaire pour dépenses imprévues.* — Un dernier moyen de réduire les occasions de crédits additionnels après le vote du budget, consiste en quelque sorte à les prévoir, et à les faire figurer par anticipation dans le budget. On ouvre au budget un crédit spécial pour *dépenses imprévues*. Comme le crédit est inscrit dans le budget, et qu'on en tient compte en établissant l'équilibre budgétaire, cet équilibre ne sera plus dérangé par des circonstances fortuites. Ce crédit existe en Italie. En l'absence des Chambres, le gouvernement ne peut en disposer, sauf pour certaines portions affectées aux dépenses obligatoires, que par décret en conseil des ministres, enregistré par la Cour des comptes. Quand les Chambres sont réunies, elles seules peuvent autoriser les prélèvements à y faire.

Ce procédé, avec le luxe de précautions qu'il comporte en Italie, semble être le moyen le plus pratique pour atténuer les ruptures d'équilibre budgétaire provoquées par les crédits additionnels ; il est toutefois d'une portée très limitée, à moins que l'on n'immobilise, ce qui ne se conçoit guère, de grosses disponibilités sans leur assigner d'emploi. On lui a de plus adressé le reproche d'être un stimulant à l'adoption, sans examen sérieux, des dépenses additionnelles. Quoi qu'il en soit, il donne d'assez bons résultats en Italie, et la France, qui ne s'en sert point pour le budget de l'Etat, en fait usage pour le budget départemental et le budget communal [1].

1. L'Angleterre a toutefois effacé de son budget, en 1862, le crédit pour dépenses imprévues.

Si nous reprenons la liste de tous les moyens divers qui ont été préconisés pour fermer « la plaie des crédits additionnels », nous voyons qu'il n'en est guère qui ne se signalent par des inconvénients ou qui n'appellent des réserves, de sorte que nous sommes, une fois de plus, ramenés à cette idée qu'aucune règle ne peut suppléer à la sincérité et à la clairvoyance dans la confection du budget.

Les crédits additionnels sont dus parfois à l'imprévu : c'est là une cause contre laquelle on ne peut rien, si ce n'est peut-être la prévoir en ouvrant dans le budget un crédit aux dépenses imprévues. Le plus souvent, ils sont dus non à l'imprévu, mais à l'imprévoyance. Ils proviennent de ce que le chiffre des évaluations budgétaires a été inconsidérément réduit dans un but d'équilibre factice et qu'on a omis au budget des dépenses nécessaires, de sorte que le plus sûr remède préventif consiste dans la bonne foi du gouvernement et des Chambres, dans leur volonté de prévoir tout ce qu'on peut prévoir, et dans la vigilance des commissions du budget [1].

VI. *Comptabilité des dépenses engagées.* — Cette volonté de prévoir peut d'ailleurs être heureusement secondée par une bonne comptabilité des dépenses engagées. Nous reviendrons sur ce point au chapitre XXI, p. 190 et suiv.

---

1. C'est à la sagesse de ses évaluations budgétaires que l'Angleterre doit le chiffre peu élevé de ses crédits additionnels.

Remarquons qu'en matière de crédits additionnels, l'Angleterre encore, dans un but de simplification, met parfois de côté l'application stricte des règles budgétaires. En principe, les crédits additionnels sont accordés préalablement par une loi, ce qui a toujours lieu quand ils sont importants. Toutefois, la Trésorerie dispose de diverses petites caisses (Treasury chest fund, civil contengencies fund, cash account) sur lesquelles elle prélève *proprio motu* les sommes nécessaires aux besoins imprévus. Et ce n'est qu'après la dépense faite que le Parlement est appelé à la ratifier et à la régulariser, par l'octroi de crédits additionnels.

CHAPITRE XVIII

REFUS DE BUDGET.

Puisque le budget implique un acte d'autorisation donné par les Chambres, la conséquence logique qui semble en découler c'est que, à moins que le recours au Parlement ne soit une formalité illusoire, celui-ci a le droit, non seulement d'exiger des modifications, mais encore de refuser purement et simplement son autorisation, c'est-à-dire de rejeter en bloc le budget.

Cependant, le refus de budget est un acte tellement grave, comporte des suites tellement énormes, qu'on a peine à en concevoir la possibilité. Le budget refusé, c'est en effet l'arrêt total de la vie publique ; plus un centime ne peut sortir des caisses de l'Etat, plus un centime n'y peut entrer, les impôts ne sont plus perçus, les fonctionnaires ne sont plus payés. Il y a là toute une série d'éventualités *pratiquement irréalisables*. On doit donc établir en principe que le refus de budget ne peut pas conduire à l'absence de budget, à moins de supposer l'anarchie la plus complète, parce que l'absence de budget est impossible.

A ce principe évident se rattachent, très logiquement l'une et l'autre, deux théories diamétralement opposées, l'une qui est celle des pays qui pratiquent, et l'autre celle des pays qui ne pratiquent pas le régime parlementaire : dans les premiers, le refus de budget ne conduit pas à l'absence de budget ; il conduit à un changement de ministère. Le budget, refusé à un cabinet, sera voté au cabinet suivant, qui aura la confiance des Chambres.

Dans les pays à régime non parlementaire, le gouvernement ne pouvant être renversé par les Chambres, le refus de budget ne pourrait avoir d'autre effet que de le priver de budget. Or, comme le budget est indispensable, ce refus est inadmissible [1].

Théorie allemande. — Cette théorie a été exprimée, sous sa forme la plus énergique, en Prusse par M. de Bismarck, alors président du conseil, qui, pendant 4 ans, de 1863 à 1866, sur le refus du Landtag d'accepter le budget tel qu'il le lui soumettait, et d'accepter notamment l'augmentation des crédits militaires, se passa de son vote et se contenta

---

1. En France, M. de Bonald disait en 1816 qu'une Assemblée « n'a pas plus le droit de refuser le budget, qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains ».

de celui de la Chambre des Seigneurs : quand les pouvoirs publics, dont la collaboration est nécessaire au fonctionnement de l'Etat, sont en conflit, disait-il, il faut que l'un cède. Lorsque la constitution n'a pas indiqué lequel, c'est à celui qui est chargé d'assurer la marche des services et l'application des lois existantes, c'est-à-dire au pouvoir exécutif, à faire prévaloir sa volonté contre l'obstruction parlementaire.

Cette argumentation sommaire a été développée et perfectionnée par un certain nombre de théoriciens du droit public allemand, qui représentent la doctrine officielle et qui s'appuient, d'une façon plus ou moins légitime, sur les textes constitutionnels allemands [1].

Les auteurs qui la présentent — notamment Laband [2] — partent d'une conception du budget toute différente de celle que nous avons exposée. C'est à tort, d'après eux, qu'on parle *d'autorisation* parlementaire à propos du budget. Le Parlement est un pouvoir législatif destiné à élaborer des lois. Or le budget n'est pas une loi, ou plus exactement c'est une loi au point de vue *formel*, puisqu'il est discuté et voté comme une loi, mais non au point de vue *matériel*, c'est-à-dire si l'on s'attache à sa nature intime. Le budget, en lui-même, est un acte *administratif* et non législatif, un devis, un plan de gestion, le programme d'administration de l'Empire. En l'examinant, le Parlement fait œuvre non d'élaboration législative, mais de contrôle administratif. L'assentiment qu'il donne au budget n'a pas pour effet *d'autoriser* le gouvernement à suivre ce programme — la marche de l'administration ne relève que du pouvoir exécutif — mais de le décharger de toute responsabilité. Le gouvernement est couvert par un témoignage d'approbation.

Le Parlement, qui peut d'ailleurs critiquer en exerçant son contrôle, n'a pas le droit de refuser le budget. En effet, l'unique mission du budget est de pourvoir annuellement au fonctionnement des institutions, de fournir les moyens financiers d'appliquer les lois existantes. Le Parlement ne peut pas, de son propre mouvement, suspendre les lois, paralyser les institutions, qui sont l'œuvre commune du souverain et de la représentation populaire. Quand elles existent, il faut les maintenir en vigueur ; et si les députés ne veulent pas en donner la faculté au gouvernement, le devoir de celui-ci est de passer outre, « sous sa responsabilité ». Quelle est cette responsabilité, puisque le régime parlementaire et la responsabilité des ministres devant les Chambres n'existent pas en Allemagne ? C'est ce que la théorie, peut-être à dessein, laisse dans l'ombre. Il ne peut s'agir que d'une responsabilité morale du gou-

---

1. Nous ne pouvons entrer dans le détail des différents systèmes, qui sont séparés les uns des autres par des nuances plus ou moins profondes. On en trouvera l'exposé dans : Flambard, *Le refus de budget* (Thèse Caen, 1905).

2. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 3e édit., t. II, p. 988 et s.

vernement vis-à-vis de soi-même, ce qui, en droit positif, s'appelle l'irresponsabilité. C'est la négation même du droit budgétaire des Assemblées.

La théorie allemande est également admise en Autriche où, de plus, un texte constitutionnel *précis* la consacre, et donne à l'Empereur le droit de proroger le budget existant, au cas où il ne peut obtenir le vote du nouveau budget.

Refus de budget dans les pays à régime parlementaire. — Il n'est guère étonnant que cette théorie n'ait pas prévalu dans les pays où fonctionne le régime parlementaire. Sans doute, fait-on observer dans ces pays, le vote du budget est indispensable à la marche des affaires publiques. On ne peut pas gouverner sans budget. Mais c'est de là précisément que le refus de budget tire sa signification. Ce refus signifie simplement que le Parlement entend retirer à un gouvernement avec lequel il est en conflit les moyens de gouverner et l'obliger à faire place à un autre gouvernement, investi de la confiance des Chambres. Privé du budget, un gouvernement n'a plus en effet qu'à choisir entre le coup d'Etat et la retraite. Le refus du budget est donc la suprême sauvegarde des libertés parlementaires et de la volonté nationale.

En France, la Chambre des députés en fit usage après les événements du 16 mai 1877, pour obliger le Maréchal de Mac-Mahon à renvoyer son ministère et à prendre un cabinet dans le sein de la majorité. Le Sénat, en 1896, pour forcer un ministère qui avait perdu sa confiance à démissionner, s'est également servi de ses droits financiers en refusant des crédits additionnels pour l'expédition de Madagascar, qu'il accorda, aussitôt demandés, au cabinet suivant.

LIVRE III

EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE XIX

NOTIONS GÉNÉRALES. — ORGANISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES.

Une fois le budget voté,on entre dans la phase d'exécution du budget. Le budget est un acte évaluatif de dépenses et de recettes, et une autorisation de dépenser et de percevoir. L'exécution du budget comprend donc déjà deux parties essentielles : 1° la réalisation des recettes autorisées ; 2° le paiement des dépenses, — en d'autres termes, le service des *recettes* et le service des *dépenses* budgétaires.

D'autre part, comme les recettes sont destinées à payer les dépenses, il faut établir la communication entre ces deux services, transmettre aux diverses branches du service des dépenses les fonds du service des recettes, et s'ils sont momentanément insuffisants, les compléter temporairement à l'aide de divers procédés que nous décrirons par la suite, et qu'on appelle les *moyens de trésorerie*. Cet aménagement de la recette à la dépense, cette mise à la disposition du service des dépenses des fonds qui lui sont nécessaires constitue un troisième service, également essentiel, de l'exécution du budget, qui est la *trésorerie*.

Organisation du ministère des finances. — En France, tous les services d'exécution du budget viennent se concentrer entre les mains du ministre des finances, en ce sens que c'est lui qui centralise toutes les recettes, paie les dépenses et pourvoit aux moyens de trésorerie. Il est secondé dans sa tâche par un certain nombre d'administrations dont il nous faut dire un mot :

1° *Cabinet du ministre* (qui a dans ses attributions la nomination aux débits de tabac et aux recettes buralistes) ; 2° *Inspection générale des finances* [1], chargée de vérifier toutes les caisses publiques dans ses tour-

1. Le service de l'Inspection générale est rattaché administrativement au Cabinet du ministre.

nées annuelles, de signaler les abus, d'étudier les plans de réforme, l'organisation financière des pays étrangers, au cours de missions spéciales, etc. ; 3° *Direction du personnel et du matériel* ; 4° *Caisse centrale du Trésor public*. Le caissier-payeur central exerce, pour les paiements centralisés à Paris, un rôle analogue à celui que remplissent localement les trésoriers-payeurs généraux, dont nous parlerons plus tard ; 5° *Contrôle central du Trésor public*, chargé de surveiller les opérations de la Caisse centrale ; 6° *Service du contentieux et Agence judiciaire du Trésor*. L'agent judiciaire du Trésor remplit en quelque sorte la fonction d'avoué du Trésor [1]. Il a mission de poursuivre la rentrée des créances litigieuses de l'Etat et des débets des comptables, de prendre les sûretés nécessaires, de recevoir les oppositions à paiement, et de donner son avis sur les affaires contentieuses ; 7° *Direction de la dette inscrite*, chargée de l'administration des rentes sur l'Etat, pensions et cautionnements, c'est-à-dire des portions de la dette publique inscrites au Grand-livre.

Ensuite viennent deux directions particulièrement importantes au point de vue du budget :

8° *Direction générale de la Comptabilité publique*, chargée du soin de préparer le projet de budget, les projets de crédits additionnels, le compte général de l'administration des finances, de suivre la marche du recouvrement des impôts, de centraliser dans ses écritures la comptabilité de tous les comptables, de leur donner des instructions, de vérifier leurs comptes et de les transmettre à la Cour des Comptes, etc.

9° *Direction du mouvement général des fonds*, qui prépare la distribution mensuelle des fonds [2], donne le visa préalable aux ordonnances, avant la mise en paiement, tient le compte-courant du Trésor avec les trésoriers généraux, négocie les emprunts, résoud les questions de trésorerie et, comme son nom l'indique, de « mouvements de fonds. »

10° *Direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement*, chargée du contrôle des engagements et de l'ordonnancement des dépenses du ministère, et de l'examen préalable des propositions des régies financières, avant de les transmettre au ministre.

Soit, en tout, outre le cabinet du ministre auquel est rattaché l'Inspection des finances, 8 directions ou services qui constituent ce qu'on appelle *l'administration centrale* [3].

---

1. Dans chaque chef-lieu de département, des avoués sont commissionnés par le ministre des finances comme *agrégés* à l'agence judiciaire.

2. Ces détails seront éclairés par les explications des chapitres suivants.

3. Le ministre des finances a parfois comme collaborateur soit un *secrétaire général* pris parmi les directeurs, comme actuellement, soit un *sous-secrétaire*

D'autre part, le ministère des finances comprend les *régies financières* dont chacune forme une direction générale, et est gérée par un conseil d'administration formé du directeur général et d'*administrateurs*. Ces régies, au nombre de 5, sont spécialement occupées de la production des recettes ; ce sont la *Direction générale des contributions directes*, la *Direction générale des contributions indirectes*, la *Direction générale des Douanes*, la *Direction générale de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre*, la *Direction générale des manufactures de l'Etat*. On peut en rapprocher l'administration des monnaies et médailles également dépendante du ministère des finances.

Enfin, sont placés sous le contrôle plus ou moins direct du ministre des finances : la Banque de France, le Crédit foncier, la comptabilité des compagnies de chemins de fer, les agents de change, etc.

Le ministre des finances, chef des services d'exécution du budget. — Le ministre des finances a sous ses ordres toutes les administrations productives de recettes, à l'exception de l'administration des forêts et de celle des postes et télégraphes, qui faisaient d'ailleurs autrefois partie du ministère des finances et en ont été détachées depuis — la première pour être rattachée au ministère de l'agriculture, la seconde pour être érigée en sous-secrétariat d'Etat dépendant en ce moment du ministère des travaux publics. D'ailleurs, toutes les recettes, quelle qu'en soit la provenance, tomberont dans les caisses du ministre des finances. Il préside donc bien au service des recettes.

Il préside, en second lieu, au service des dépenses ; il n'engage que les dépenses spéciales au ministère des finances, parmi lesquelles ont été placées les dépenses relatives à la dette publique. Ce sont les ministres de la guerre et de la marine, par exemple, qui commanderont des canons pour l'artillerie ou des bâtiments pour la flotte, et non le ministre des finances. Seulement, ces canons et ces bâtiments, c'est le ministre des finances qui les paiera : c'est lui qui est chargé de tous les paiements de l'Etat.

Enfin, c'est le ministre des finances qui, principalement par l'intermédiaire de la direction du mouvement général des fonds, est chargé de toutes les opérations de trésorerie.

Séparation du ministère des finances et du ministère du Trésor, sous le premier Empire. — Cette centralisation de l'ensemble des services d'exécution du budget n'a d'ailleurs pas toujours existé en France. Les Assemblées de la période révolutionnaire, par défiance de

---

d'Etat pris dans le Parlement. Le sous-secrétaire d'Etat qui fait partie du conseil des ministres est habituellement chargé des régies financières.

l'exécutif, et par crainte du pouvoir excessif que donneraient, croyait-on, au ministre des finances des attributions aussi vastes, avaient placé à côté et en dehors du ministère des finances, un conseil à la discrétion de l'Assemblée, qui, sous le nom de *comité de trésorerie* ou de *commission des revenus publics*, dirigeait toute la gestion des deniers publics — services d'encaissement et de dépenses, mouvements de fonds — et qui ne laissait guère au ministre des finances que les fonctions d'un directeur général des régies, chargé de l'application des lois d'impôt, jusqu'à la perception exclusivement.

Le premier Empire reprit la division qu'il trouvait déjà tracée par le régime antérieur, et la justifia par l'impossibilité de confier à un seul titulaire une tâche aussi étendue que celle de tous les services budgétaires. Aussi, en 1801, deux ministères furent créés : le ministère des finances (confié à Barbé-Marbois) et le ministère du Trésor (attribué à Mollien). Théoriquement, le ministre des finances devait être chargé de la préparation du budget, de l'assiette des impôts et de leur recouvrement. Le ministre du Trésor devait de son côté appliquer aux dépenses, les recettes fournies par le ministre des finances, et pourvoir aux paiements sur toute la surface du territoire. Mais par suite d'antécédents historiques, la perception des impôts fut partagée entre les deux ministères ; celui des finances recouvrant les impôts indirects, et celui du Trésor les impôts directs. Cette dualité dans les administrations fiscales explique les différences dans le mode de recouvrement, que nous trouvons encore entre les impôts directs et indirects.

Lorsque le baron Louis fut chargé, à la Restauration, de réorganiser les finances, son premier soin fut de réunir les deux ministères en un seul : le ministère des finances. Ce système s'est maintenu depuis. Cependant, en 1872, une proposition fut faite par M. de Soubeyran pour rétablir l'ancienne division. Elle fut rejetée grâce aux efforts de M. Léon Say qui, en invoquant l'histoire, montra que la séparation des deux ministères financiers avait conduit à des conflits et à d'incessantes difficultés de service, et qu'il était impossible à un ministre d'aménager rationnellement les recettes aux dépenses, de préparer et de prévoir les disponibilités nécessaires aux paiements, s'il n'avait pas d'action sur les recettes. « L'ancien ministère des finances, disait-il, c'est le ministère de l'action sans la prévoyance ; le ministère du Trésor, c'est le ministère de la prévoyance sans l'action. »

En Italie, existe la séparation entre le Trésor et les Finances proprement dites qui, suivant les Cabinets qui se succèdent, sont confiés tantôt à un seul et même titulaire, tantôt à deux ministres distincts.

Après ces indications préalables, nous entrons maintenant dans l'étude spéciale des services d'exécution du budget, en commençant par le service des recettes.

CHAPITRE XX

SERVICE DES RECETTES.

Les principales recettes budgétaires sont les impôts ; nous ne nous occuperons ici, d'une façon générale et sommaire, que de leur rentrée, l'ensemble des questions relatives aux impôts faisant l'objet d'une autre partie de cet ouvrage.

Nous prendrons les recettes fiscales au moment où elles vont sortir de la poche des contribuables pour pénétrer dans les caisses de l'Etat, afin d'en suivre la centralisation progressive.

I. — Recouvrement des contributions directes.

Une distinction s'impose dès le début : celle des contributions directes et des contributions indirectes. Ce qu'il y a de particulier à signaler en matière de contributions directes, c'est la juxtaposition de deux services distincts, ayant chacun leurs cadres et leur hiérarchie spéciale : le service de l'*assiette* de l'impôt et le service du *recouvrement*.

Le premier de ces services, c'est l'*Administration des contributions directes*. Cette administration est chargée de toutes les opérations qui concernent l'impôt direct, exclusion faite de la perception. Elle tient à jour les *matrices*, c'est-à-dire l'état alphabétique, dressé par communes, des personnes imposables avec les bases de leur cotisation, et sur le vu de ces matrices établit les *rôles*, c'est-à-dire la note à payer collective pour les contribuables de chaque commune, le titre de recouvrement en vertu duquel les contributions deviendront exigibles.

Ces attributions du service des contributions directes touchent de très près au mécanisme même de l'impôt ; elles n'intéressent au contraire que de plus loin la réalisation des recettes budgétaires, puisqu'elles ne font que préparer l'entrée en scène du service de la perception. Aussi renvoyons-nous pour leur étude aux développements spéciaux que nous consacrons dans la deuxième partie aux *Contributions directes*.

Nous n'envisagerons en ce moment que le service du recouvrement. Ce service est effectué par une série de comptables : les percepteurs dans les communes, les receveurs particuliers dans les arrondissements, et les trésoriers-payeurs généraux dans les départements [1].

---

1. Dans le département de la Seine, le service des recouvrements est dirigé par le *receveur central de la Seine* qui a sous ses ordres les *percepteurs* de la Seine, et les 36 *receveurs-percepteurs* de Paris. Le receveur central n'opère pas d'ailleurs

Il importe d'ailleurs de remarquer que ces agents ne sont pas spécialement affectés au recouvrement des contributions directes. Ils encaissent aussi d'autres recettes, et sont également chargés de services de paiements [1] : ce sont des comptables dont la caisse sert à différents usages. Aussi, ils ne sont pas rattachés à une administration centrale unique, mais relèvent de quatre directions du ministère des finances : la direction du personnel, la direction générale de la comptabilité publique, la direction du mouvement général des fonds et la direction de la dette inscrite.

La rentrée des contributions directes peut être, pour la facilité de l'exposé, décomposée en deux parties : 1° la mise en recouvrement des rôles ; 2° l'encaissement. La mise en recouvrement nous fait descendre du trésorier-payeur général au percepteur : elle a pour effet, au point de vue budgétaire, de faire assumer aux agents la responsabilité de la rentrée des fonds vis-à-vis de l'Etat. L'encaissement nous fait remonter du percepteur au trésorier-payeur général, et a pour effet de centraliser les recettes entre les mains de celui-ci.

1° *Mise en recouvrement des rôles.* — Après que la direction des contributions directes du département a dressé les *rôles*, c'est-à-dire l'état alphabétique des contribuables par commune avec l'indication de ce que chacun doit payer pour chaque impôt, elle les soumet au préfet qui les rend exécutoires, puis elle les fait parvenir au trésorier-payeur général. Celui-ci les prend en charge dans ses écritures, c'est-à-dire qu'il s'en constitue débiteur vis-à-vis du Trésor. Il les répartit ensuite par arrondissement et remet à chacun des receveurs particuliers des finances les rôles de son ressort. Le receveur particulier en charge ses écritures, c'est-à-dire s'en constitue responsable vis-à-vis du trésorier-payeur général. A son tour, il répartit les rôles des diverses communes entre les percepteurs qui, suivant l'importance du centre où ils opèrent, ont dans leur service un canton de ville, une commune entière ou plusieurs communes. Le percepteur prend en charge le montant des rôles qui lui ont été envoyés, c'est-à-dire s'en constitue responsable vis-à-vis du receveur particulier. Voilà donc l'Etat assuré de la rentrée des impôts directs, puisque les comptables sont responsables non seulement des sommes qu'ils auront effectivement recouvrées, mais encore de toutes celles dont le recouvrement leur a été confié. Des responsabilités qui pèsent sur eux, la plus risquante est celle du percepteur. Celle du trésorier s'appuie en effet sur celle des receveurs parti-

---

la centralisation matérielle des recouvrements de ses subordonnés, qui les versent directement, pour éviter un détour inutile, à la *Caisse centrale du Trésor public*.

1. Voir chap. XXII, p. 196.

culiers, qui s'appuie sur celle des percepteurs. Les percepteurs, eux, n'ont d'autres garanties que leur diligence et la solvabilité des contribuables. Aussi a-t-il fallu décharger leur responsabilité des circonstances qui ne leur sont pas imputables.

En conséquence : 1° les percepteurs, aussitôt après la réception des rôles, recherchent toutes les erreurs matérielles pouvant provenir de faux ou doubles emplois, etc. Ils dressent un relevé des *cotes indûment imposées*, qu'ils soumettent au jugement du *conseil de préfecture*. Un arrêt de ce conseil prononce, le cas échéant, la décharge de ces cotes, et le préfet rend une ordonnance pour réduire d'autant le montant des rôles.

2° Après la fin de l'année à laquelle s'appliquent les rôles, c'est-à-dire à un moment où, si chaque contribuable s'était ponctuellement exécuté, toutes les contributions devraient être rentrées, le percepteur dresse un nouvel état des cotes que des impossibilités matérielles — décès, départ, indigence, etc. — l'ont empêché de recouvrer. Il envoie cet *état des cotes irrécouvrables* au préfet pour demander sa décharge. Il est tenu de prouver, en produisant les pièces nécessaires, qu'il a fait diligence, exercé les poursuites voulues, etc. et que le non-recouvrement ne peut être imputé à son inertie. Le *préfet*, qui statue *seul* ici [1], rend éventuellement une ordonnance de remise des cotes irrécouvrables.

La mise en recouvrement aboutit à la publication des rôles faite dans chaque commune par le maire, sur l'invitation du percepteur, publication qui ouvre aux contribuables un délai de 3 mois pour leurs réclamations.

2° *Encaissement*. — Nous arrivons maintenant à l'encaissement : il est précédé d'une formalité préalable : l'envoi d'*avertissements* individuels aux contribuables. Ces avertissements qui sont la copie de l'article du rôle qui concerne le contribuable désigné, sont établis par la Direction des contributions directes du département, qui les fait parvenir, en même temps que les rôles, aux percepteurs. Ceux-ci sont chargés de les faire distribuer à domicile et sont rétribués de cette peine par une indemnité de 0,05 par avertissement dont est augmenté le montant de la cotisation de chaque contribuable. Ces centimes pour frais d'avertissement, qui figuraient autrefois au budget sur ressources spéciales, sont portés maintenant aux recettes pour ordre du budget général.

Le percepteur se transporte ensuite dans chaque commune à des

1. Il s'agit en effet, en l'espèce, d'une demande *gracieuse* en remise, et non d'une demande *contentieuse* en décharge, comme pour les cotes indûment imposées (V. chap. XLV le paragraphe consacré au contentieux des contributions directes). Le conseil de préfecture n'a donc pas à intervenir.

jours fixés à l'avance et indiqués sur les avertissements et s'installe à la mairie pour attendre les contribuables, d'où cette expression que les contributions directes sont *quérables* et *portables*, puisque les contribuables les apportent jusqu'au local où le percepteur est de son côté venu les chercher.

S'ils ne paient pas, comme c'est lui qui risque de payer pour eux, il a besoin d'être armé d'un certain nombre de moyens pour les contraindre à s'exécuter. Ce sont : la *sommation sans frais* qui est un avertissement réitéré pour les échéances arriérées, puis les poursuites administratives : *sommation avec frais* [1], comportant une légère pénalité pécuniaire, et les poursuites judiciaires : *commandement*, *saisie* et *vente des meubles*.

Bien que les rôles soient exécutoires par eux-mêmes, les poursuites judiciaires doivent être précédées de la délivrance d'un titre exécutoire spécial contre les contribuables retardataires : une contrainte, décernée par le receveur particulier, et visée par le sous-préfet.

La loi du 12 novembre 1808 accorde au Trésor un privilège sur les récoltes et revenus des biens sujets à contribution, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, et sur tous les biens mobiliers pour les autres contributions directes dans les mêmes conditions. Vis-à-vis des immeubles, le percepteur partage la condition des créanciers de droit commun.

Le percepteur a donc reçu dans sa caisse l'argent que, de gré ou de force, y ont versé les contribuables. Il ne l'y conserve pas longtemps car tous les dix jours, il est obligé de faire à la recette particulière le versement des fonds qu'il détient. Ces fonds se centralisent donc à la recette particulière.

Si, au bout de l'année, le percepteur, comme c'est le cas habituel, n'a pas encore encaissé toutes les contributions dont il n'a pas obtenu décharge du conseil de préfecture, ou dont il ne lui est pas fait remise par le préfet, il a encore deux ans pour faire rentrer les cotes arriérées. Au bout de ces deux années, il comblera la différence de ses propres deniers et sera alors subrogé à la créance et aux privilèges du Trésor contre les contribuables qui ne se sont pas encore acquittés [2].

Quant au receveur particulier, c'est dès le 30 novembre de l'année qui suit celle de la mise en recouvrement, qu'il a dû faire l'avance des som-

---

1. La sommation avec frais est un acte de poursuite administrative qui suffit à interrompre la déchéance triennale (chap. XLV). Les poursuites sont exercées non par des huissiers, mais par des agents spéciaux appelés *porteurs de contraintes*. Elles ont lieu, en principe, dans les 20 jours de l'échéance.

2. Sur les délais pendant lesquels le percepteur conservera son action contre les contribuables (déchéance triennale), voir chap. XLV.

mes restant à percevoir, avance dont le percepteur le remboursera dans les 13 mois suivants.

En somme, 23 mois après l'ouverture de chaque exercice, le Trésor aura encaissé, soit de l'argent des contribuables, soit, au besoin, pour le compléter, des deniers des receveurs particuliers, le montant intégral des impôts portés aux rôles de cet exercice [1].

Centralisation entre les mains du trésorier-payeur. — Nous avons conduit les recettes des contributions directes jusqu'à la caisse de la recette particulière. Dès qu'elles y auront pénétré, elles vont se trouver, par là même, à la disposition du trésorier-payeur général. Les receveurs particuliers ne sont en effet que ses subordonnés, et n'ont pas de personnalité comptable propre. Toute leur comptabilité se trouve rattachée à celle de leur chef, et reprise dans son journal. Ils sont responsables vis-à-vis de lui, et il répond d'eux vis-à-vis du Trésor. Il va disposer des fonds reçus par les receveurs particuliers, soit qu'il les fasse verser à la trésorerie générale, soit qu'il les emploie sur place, soit qu'il en autorise la réserve entre les mains du receveur, soit qu'il leur donne toute autre direction commandée par les besoins du service (Décret du 31 mai 1862, art. 336).

Nous allons maintenant laisser les recettes des contributions directes sous la main de ce représentant du Trésor dans le département, pour voir comment vont lui parvenir les recettes des impôts indirects.

II. — Recouvrement des impôts indirects.

Ces impôts comprennent non seulement les impôts indirects proprement dits, mais encore les produits des monopoles de l'Etat. Quatre administrations entrent ici en ligne : l'administration des contributions indirectes, celle de l'enregistrement, des domaines et du timbre, celle des douanes, et enfin celle des postes et télégraphes, la seule qui ne fasse pas partie du ministère des finances et qui dépende du ministère des travaux publics. L'administration des manufactures de l'Etat ne figure pas, comme on pourrait s'y attendre, dans cette liste, car elle ne réalise pas elle-même les produits de ses fabrications, et les fait réaliser par l'administration des contributions indirectes.

Différences avec le mode de recouvrement des impôts directs. — Leurs causes. — Le premier point à remarquer c'est qu'il n'y a pas, en principe, comme en matière de contributions directes, de scission

1. Réserve faite, cela va de soi, des cotes indûment imposées dont le conseil de préfecture a prononcé la décharge et qui ont été déduites des rôles, ainsi que des cotes irrécouvrables dont le préfet a fait remise aux percepteurs.

en deux services, l'un chargé de la liquidation des droits, et l'autre de leur recouvrement. Ce sont les mêmes agents qui en arrêtent le montant et en effectuent la perception [1].

L'organisation est toute différente de celle des contributions directes, ce qui s'explique à la fois par les antécédents historiques et par la nature des impôts à percevoir.

Les origines de l'administration des contributions directes et celles des autres régies ne sont pas les mêmes. Sous l'ancien régime, l'impôt direct est perçu par l'Etat ; mais il n'y a pas, à proprement parler, d'administration de l'impôt direct, son assiette étant en grande partie abandonnée soit aux agents locaux, soit même aux contribuables. Les impôts indirects sont au contraire affermés. Les fermiers généraux ont créé un mécanisme fiscal admirable pour faire rendre à la ferme le plus possible, en économisant le personnel. Malgré la suppression des fermes depuis l'époque révolutionnaire, les régies des impôts indirects ont conservé des traces profondes de leur ancienne constitution, ne serait-ce déjà que l'étendue de leurs pouvoirs d'inquisition, vestige de la fiscalité des fermiers généraux. Elles ont une certaine autonomie ; elles plaident par l'organe de leur directeur général, paient elles-mêmes, sur la caisse de leurs receveurs, leurs frais de régie, et jusqu'en 1818 ne versaient au Trésor que le produit net de leurs encaissements. Lorsque sous le Consulat et l'Empire on reconstitua l'administration de l'impôt direct, il fallut créer de toutes pièces une organisation nouvelle, tandis que les autres régies n'avaient qu'à suivre les traditions des fermes, leurs devancières [2].

D'autre part, la nature des droits à percevoir n'en permet pas la prise en charge à l'avance par les comptables, comme en matière de contributions directes, ni la superposition des trois échelons de responsabilité : — percepteur, receveur, trésorier — qui assure au Trésor le recouvrement intégral de celles-ci. Les contributions directes s'appliquent à des *qualités* stables : qualité de propriétaire foncier, de locataire, de commerçant : la terre, le logement, le magasin, les révèlent en perma-

---

1. Sans doute, dans les centres importants, le service est parfois divisé; par ex. dans les contributions indirectes, un receveur sédentaire a mission de recouvrer les droits que des commis ont constatés, mais ce sont toujours des agents d'une seule et même administration, appartenant aux mêmes cadres et faisant partie de la même hiérarchie.

2. Le manque de parenté entre les deux catégories de services s'accusa même d'une façon particulière au moment où il y eut deux ministères distincts, l'un pour le Trésor et l'autre pour les Finances ; les régies furent rattachées au second, tandis que les contributions directes firent partie du premier (*suprà* : ch. XIX, p. 158). Notons d'ailleurs que souvent, dans le langage courant, on désigne également, par extension, sous le nom de régie financière la Direction générale des contributions directes.

nence au fisc qui peut en faire état à l'avance et ne point les perdre de vue. Les impôts indirects au contraire touchent à des *faits* mobiles : fabrication, circulation de marchandises, mutations, passations d'actes, etc., et ce n'est qu'au fur et à mesure de la réalisation de ces faits, que les droits peuvent être constatés et que l'importance des recettes à effectuer peut être connue. La seule garantie de l'Etat, pour la productivité des impôts indirects, consiste donc dans la vigilance avec laquelle ses agents opèrent les constatations. Aussi les contrôles sont-ils accumulés. Pour plus de détails, à cet égard, nous renvoyons à la deuxième partie, en particulier au chapitre XLVIII consacré aux contributions indirectes.

Pour la même raison, la responsabilité pécuniaire des comptables n'est pas engagée de la même façon. En matière de contributions directes, le comptable, à l'expiration des délais de rentrée, verse, en le complétant au besoin de sa poche, le montant des rôles qu'il a pris en charge.

Pour les impôts indirects au contraire, en cas de non-recouvrement des droits constatés, les receveurs ne sont pas tenus *ipso facto* de solder le déficit de leurs deniers. Ils dressent, avant l'expiration de chaque exercice, des états présentant les droits et produits restant à recouvrer. L'administration supérieure [1] apprécie ensuite : elle passe immédiatement en non-valeurs les droits pour lesquels le comptable justifie d'avoir en vain fait diligence ; celui-ci s'en trouve déchargé. Elle passe certains autres droits en reprise à l'exercice suivant ; c'est-à-dire que les comptables les reprennent dans leurs écritures, sont obligés à de nouvelles diligences pour les faire rentrer, et en demeurent responsables jusqu'au jour où, souvent de guerre lasse, après une série de reprises, ils obtiennent décharge définitive. Enfin elle les oblige à verser immédiatement les droits dont le non-recouvrement est imputable à leur faute.

Voyons maintenant les règles particulières au recouvrement de ces diverses branches de recettes.

1° **Recettes perçues par l'administration des contributions indirectes** : droits sur les boissons, sucres, sels, cartes à jouer, transports, produits des manufactures de l'Etat, etc.

Le recouvrement a lieu suivant deux procédés bien distincts, selon qu'il s'agit de droits au comptant ou de droits constatés.

Droits au comptant. — Les *droits au comptant* sont ceux, comme leur nom l'indique, qui sont perçus au moment même où est constaté le fait ou la matière imposable. Ils sont payés par les contribuables qui viennent eux-mêmes s'approvisionner des denrées que détient la régie, ou réclamer l'accomplissement d'une formalité, en faisant les déclara-

---

1. Sur les droits de l'administration et de la Cour des Comptes à cet égard, il y a controverse. — Voir Marcé, *op. cit.*, nos 6508 et suiv.

tions prescrites par la loi. L'employé les attend sans se déranger. Parmi les plus importants de ces droits figure la majeure partie des droits de circulation sur les boissons. Ils sont perçus par de nombreux agents (environ 15.000) répandus sur tout le territoire, et appelés *receveurs-buralistes*[1], en échange de la délivrance d'expéditions destinées à accompagner le transport des liquides.

C'est encore le prix de la vente du tabac, des allumettes et des poudres à feu. Des agents de l'administration des contributions indirectes, appelés entreposeurs [2], qui existent dans presque tous les arrondissements, reçoivent de l'administration des manufactures de l'Etat qui dépend du ministère des finances, et des poudreries du ministère de la guerre, les tabacs et les poudres. C'est chez eux que les débitants s'approvisionnent, en payant les produits un prix légèrement inférieur à celui qu'ils sont tenus de les vendre au public, la différence constituant leur *remise* ou bénéfice.

Il n'y a pas d'entrepôts pour les allumettes. L'administration des contributions indirectes se borne à recevoir les commandes et à toucher le prix. L'envoi est fait directement (par 500 kg.) aux marchands en gros par les manufactures de l'Etat. Ceux-ci bénéficient d'une remise d'environ 15 0/0 sur le prix de vente au public, et alimentent les détaillants en leur faisant à leur tour une remise d'environ 10 0/0.

Droits constatés. — Les *droits constatés* sont ceux, au contraire, dont la liquidation n'est pas concomitante du recouvrement, qui exigent une constatation préalable, d'après laquelle sera ensuite établie la perception. Ils s'expliquent par l'impossibilité qu'il y aurait à percevoir ces droits au fur et à mesure sur des faits continus comme la fabrication, ou par la nécessité qu'il y a d'accorder à certaines catégories d'assujettis le *crédit* des droits. Il serait rigoureux d'exiger, par exemple, d'un négociant en gros qui s'approvisionne en boissons, le montant immédiat des droits, et l'on comprend qu'on reporte pour lui la perception au moment où les liquides quittent son magasin, par suite d'une vente, c'est-à-dire au moment où il va rentrer dans ses déboursés. Le procédé suivi consistera ici à ouvrir à chacun des assujettis des comptes qui seront constamment tenus à jour, où les agents relateront tous les faits qui intéressent le recouvrement des droits : entrées des marchandises ou des matières premières, recensement des produits achetés, sorties de fabrique ou de magasin, etc., et qui seront réglés à échéances périodiques.

---

1. Ce sont des agents en quelque sorte hors cadre, qui n'ont pas de retraite, sont autorisés à exercer un commerce (épicerie, mercerie, etc.), et bien que comptables ne fournissent pas de cautionnement.

2. Ils cumulent d'ordinaire cette fonction avec celle de receveur principal.

La tenue à jour de ces comptes, au moyen d'investigations incessantes, sera l'œuvre des *receveurs particuliers ambulants* des contributions indirectes, ou des *chefs de poste*, ainsi nommés parce qu'ils dirigent un poste de commis. Les receveurs ambulants, à pied ou à cheval, exécutent, toujours accompagnés de leur commis, des tournées dans les communes, au nombre d'une quinzaine en moyenne, qui composent leur circonscription. Bien que leurs attributions spéciales soient relatives aux droits constatés, ils rendent d'importants services d'ordre général ; au cours de leurs tournées, ils reconnaissent la situation des poudres et des tabacs chez les débitants, vérifient les receveurs-buralistes et recueillent leur encaisse, recherchent si les transports de boissons qu'ils rencontrent sur la route sont pourvus d'expéditions en règle, verbalisent contre les délinquants, surveillent les débitants de boissons au moyen de visites irrégulières, etc.

Pour tenir au courant le compte des *droits constatés* à la charge des assujettis, ils procèdent à l'*exercice*, c'est-à-dire se rendent chez les divers fabricants ou négociants de matières soumises aux droits (négociants de boissons en gros, brasseurs, fabricants de vinaigre, de cartes à jouer, etc.). Munis d'un registre appelé *portatif* où sont consignés les résultats des précédents exercices, ils font le recensement des matières imposables, constatent ainsi la quantité qui a été fabriquée ou vendue dans l'intervalle, et pour laquelle les droits sont devenus exigibles. Dans certaines exploitations importantes, sucreries, distilleries industrielles, brasseries, etc., on ne se contente pas de ce contrôle intermittent, et un *poste* d'agents est logé en permanence dans l'usine.

Une fois les droits constatés, il s'agit de les percevoir ; à cet effet, tous les trois mois, ou plus souvent quand les droits sont élevés, le receveur ambulant arrête les comptes individuels et adresse à l'assujetti la note à payer sous forme d'avertissement. Dans sa plus prochaine tournée après la remise de l'avertissement, il effectue l'encaissement. Les choses se passent cependant moins simplement dans les localités de quelque importance où les agents de la constatation et l'agent du recouvrement sont distincts. Ce dernier est le *receveur particulier sédentaire* qui n'a qu'un service de caisse : qui centralise les recettes des receveurs-buralistes de sa circonscription et recouvre à son guichet les droits constatés. La constatation est faite par un chef de poste, secondé de sections de commis, qui dépend immédiatement du sous-directeur, ou, dans les grandes villes, d'un *contrôleur* placé à la tête de plusieurs postes.

Contrôles multiples. — Comme nous l'avons dit plus haut, l'exacte rentrée de l'impôt dépend exclusivement du soin et de l'empressement que les employés apporteront à faire les constatations et à exercer leur

surveillance : d'où la nécessité d'un contrôle minutieux, qui a été fort ingénieusement organisé.

Il faut d'abord s'assurer que les receveurs ambulants et les chefs de poste font bien réellement leurs tournées au lieu de rester tranquillement chez eux. Aussi chaque poste est-il muni d'un registre d'ordre où doivent être mentionnés, au moment du départ, l'itinéraire et la durée de chaque tournée, de façon à ce qu'un inspecteur survenant à l'improviste puisse toujours vérifier où sont les agents. De plus, en arrivant dans chaque commune, le receveur ambulant se rend chez le débitant de tabac qui est dépositaire d'un registre à souche ; il le signe et en détache un bulletin qu'il met aussitôt à la poste à l'adresse du directeur départemental. Le timbre de la poste indiquera le jour réel de l'envoi. Enfin des traces de son passage se retrouveront encore dans les visas qu'il a apposés sur les registres des receveurs-buralistes dont il a examiné la comptabilité, dans ceux qu'il a inscrits sur les titres accompagnant les transports de boissons croisés en chemin, etc. Voilà tout un ensemble de moyens divers qui vont permettre de le suivre dans ses opérations.

Il faut, d'autre part, veiller à ce que les constatations soient opérées avec soin, sans collusion frauduleuse avec les redevables. Aussi des contrôleurs, des inspecteurs, et même éventuellement dans les chefs-lieux d'arrondissement importants, les sous-directeurs font-ils des vérifications sur le terrain, assistent aux recensements, revoient les comptes des portatifs, etc. A ce contrôle sur lieu, se superpose le contrôle dans les bureaux, par le rapprochement des carnets, des portatifs, des registres d'ordre que les employés sont astreints à produire ou à verser à date fixe. C'est l'œuvre des sous-directeurs et du directeur départemental.

Centralisation des recettes. — Comment va s'opérer la centralisation des recettes ? Nous les avons laissées entre les mains des receveurs particuliers des indirectes, ambulants ou sédentaires, qui ont centralisé les encaisses des receveurs-buralistes, et entre celles des entreposeurs des tabacs et poudres. Tous ces agents sont rattachés, au point de vue *comptabilité* au *receveur principal*, qui existe dans les chefs-lieux de sous-direction ou de direction, et qui cumule d'ordinaire ses fonctions avec celles d'entreposeur des tabacs, et au point de vue *caisse* au *receveur particulier des finances*. Ceci veut dire qu'ils versent périodiquement leurs fonds à la recette particulière des finances où ceux-ci se trouvent dès lors, nous le savons, à la disposition du trésorier-payeur général, et que, d'autre part, ils envoient les récépissés constatant leurs versements au receveur principal. Le receveur principal est un *comptable d'ordre*, c'est-à-dire, théoriquement, un comptable sans

caisse et sans maniement de deniers, qui centralise simplement dans ses écritures les comptes des recettes et des dépenses des comptables inférieurs de son ressort, et qui est seul justiciable de la Cour des comptes. En fait, cependant, le receveur principal a une caisse, non pas en tant que receveur principal, puisqu'il ne centralise que des récépissés, mais parce qu'il cumule avec cette fonction toujours celle de receveur particulier sédentaire de sa circonscription et généralement celle d'entreposeur des tabacs.

2° **Recettes perçues par l'administration de l'enregistrement.** — Nous passerons plus rapidement sur le recouvrement des recettes perçues par l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre, dont l'organisation est moins compliquée.

Ici, ce sont les receveurs d'enregistrement, établis à raison de un par canton, et en plus grand nombre dans les grandes villes, qui constatent et perçoivent, généralement au comptant, les droits qu'ils versent à la recette particulière des finances. Ils opèrent sans se déplacer, attendant à leur bureau les personnes qui doivent s'y présenter pour déclarer les mutations de propriété ou faire enregistrer les actes qui les intéressent. Les receveurs analysent sommairement les actes présentés ou résument les déclarations sur des registres appelés *registres de formalités*.

En même temps, ils s'efforcent de découvrir les redevables qui cherchent à se soustraire aux déclarations et à l'enregistrement pour échapper au paiement des droits. A cet effet, ils consignent sur des *sommiers* les renseignements qui peuvent ultérieurement motiver la perception de droits ou d'amendes, tiennent à jour une *table des décès* et une *table des baux*, et un *répertoire général*. Ce répertoire forme une série de registres ou chaque contribuable a un compte ouvert [1]. Ces comptes sont tenus au courant au moyen des déclarations faites au receveur et des renseignements qu'il recueille de ses collègues des autres bureaux [2], ou des agents des autres administrations financières, des investigations qu'il peut faire auprès des sociétés de crédit, etc. Le répertoire permet de vérifier l'exactitude des déclarations des contribuables, et de faire la guerre à la fraude et à la dissimulation.

Contrôles. — C'est d'ailleurs dans cette guerre incessante que réside pour l'Etat la seule garantie de la productivité de l'impôt. Aussi, le contrôle est-il également minutieux. Seulement c'est un contrôle en cham-

---

1. Il est facile de le consulter au moyen d'une collection de fiches de renvoi classées par ordre alphabétique.

2. Les receveurs sont tenus de se faire entre eux le « renvoi » des renseignements qui intéressent leurs bureaux respectifs.

bre, de même que c'est en chambre que s'effectuent les opérations de l'enregistrement. Tout d'abord, les sous-inspecteurs de l'enregistrement, au nombre de 4 ou 5 par département ordinaire, par des vérifications à l'improviste et des *vérifications de régie* annuelles, revoient page par page, sans aucune omission, les registres de chacun des receveurs, et refont intégralement une seconde fois leur travail. Ce dépouillement mettra forcément à jour un certain nombre d'erreurs, de « moins-perçus » pour lesquels on recherchera les contribuables, tant que la prescription ne sera pas arrivée.

L'inspecteur, qui est généralement seul dans le département, opère une nouvelle vérification, non plus *in extenso*, mais par épreuves, contrôlant, par exemple, telle branche d'opérations dans un bureau et telle autre dans un autre.

Enfin, le directeur du département, qui a sous ses ordres tous les agents départementaux, complète la série des contrôles. C'est lui aussi qui, par l'intermédiaire d'un de ses commis, le *garde-magasin contrôleur de comptabilité*, chargé également de la garde du papier timbré, rassemble pour les faire parvenir à la Cour des Comptes les comptabilités des receveurs. Il n'est pas d'ailleurs lui-même justiciable de la Cour, *dont ressortissent directement tous les receveurs.*

3° **Recettes perçues par l'administration des douanes**. — L'administration des douanes, qui collabore pour une part importante au recouvrement des recettes de l'Etat, comprend deux ordres de services : le service actif et le service sédentaire.

Service actif. — Le service actif, qui prête aussi son concours au service sédentaire, en lui fournissant des préposés pour la manutention des marchandises à visiter, a pour mission spéciale de surveiller la frontière et d'arrêter au passage tous les débiteurs de droits qui voudraient se soustraire au paiement. Organisé militairement, il est véritablement, suivant le mot d'un ancien directeur général, le « gendarme de l'impôt ». Il entoure d'une ligne ininterrompue de brigades le périmètre de la France. Chaque brigade comprend un certain nombre de préposés commandés par un brigadier. Elle doit garder une bande de terrain plus ou moins étendue suivant que la région est plus ou moins accessible aux fraudeurs, de 6, 8, 10 kilomètres, qu'on appelle la *penthière*. Des factions, des patrouilles, des embuscades, des allées et venues d'un bout à l'autre de la penthière, et qu'on appelle le *rebat* et le *contre-rebat*, déjouent la contrebande. Les divers procédés mis en œuvre n'ont d'ailleurs rien d'absolu ; c'est au brigadier, qui est responsable, à prendre les mesures les mieux appropriées. Le brigadier, les sous-brigadiers et les préposés sont placés sous l'autorité des officiers :

sous-lieutenants, lieutenants et capitaines des douanes qui administrent plusieurs brigades. L'inspecteur divisionnaire qui est sous les ordres immédiats du directeur de la division, et qui a sous sa surveillance à la fois le service sédentaire et le service actif, s'assure, au moyen de tournées continuelles, de la vigilance des brigades.

Le long des frontières de terre, plus vulnérables, la première ligne de brigades est parfois renforcée d'une seconde ligne, à laquelle elle est reliée par des brigades ambulantes.

Service sédentaire. — Le service sédentaire, constitué par les bureaux de douane placés aux points de pénétration de la frontière, a pour fonction d'*asseoir*, de *liquider* et de *recouvrer* l'impôt. Ces trois tâches sont plus ou moins subdivisées entre des agents distincts suivant l'importance du bureau. Dans les petites douanes, un seul employé, receveur particulier ou receveur-buraliste des douanes, fait la visite et l'encaissement. Dans les bureaux de quelque importance, le service de la visite est effectué par des *vérificateurs*,placés sous les ordres d'un *sous-inspecteur sédentaire* ; après qu'ils ont liquidé les droits et délivré le certificat de visite, la perception est faite par le *receveur*. Enfin, dans les grands bureaux, on trouve un personnel plus complexe : vérificateurs, *contrôleurs* chargés de déterminer les tarifs à appliquer, sous-inspecteurs qui reçoivent leurs instructions d'un *inspecteur sédentaire*, chef de la visite, et *receveur particulier* ou *principal*. Le receveur principal, qui n'existe que dans les grands bureaux de douane, est le supérieur des receveurs particuliers ou subordonnés qui fonctionnent dans les centres moins importants : ceux-ci versent au receveur principal de leur ressort leurs fonds qu'il centralise et lui rendent leurs comptes tous les mois de clerc à maître : il en est responsable et est seul justiciable de la Cour des Comptes.

Tous les produits encaissés par les receveurs des douanes sont versés à la recette des finances de l'arrondissement,au nom du receveur principal.

III. — Produits budgétaires divers.

Nous passerons sans nous y arrêter sur les recettes des postes et télégraphes, que les receveurs des chefs-lieux d'arrondissement centralisent pour les verser à la recette des finances de leur résidence, et nous arrivons de la sorte à une dernière catégorie : les recettes autres que celles qui proviennent des impôts ou monopoles de l'Etat. Ces recettes sont perçues par des comptables divers : la majeure partie en est encaissée par l'administration des domaines qui se confond avec celle de l'enregistrement et qui a les mêmes cadres qu'elle. D'autres sont encaissées

directement par les receveurs particuliers des finances (taxe des brevets d'invention, pensions des élèves des écoles militaires et navales, etc.). Quel que soit d'ailleurs leur percepteur éventuel, ce qu'il faut retenir, c'est qu'elles finiront toutes par être centralisées à la recette des finances, c'est-à-dire, en somme, entre les mains du trésorier-payeur général.

Mode spécial de recouvrement des créances de l'Etat : contraintes et états ministériels. — On doit encore signaler que pour toutes les créances dont des lois ou des règlements spéciaux n'ont pas déterminé le mode de liquidation, de recouvrement et de poursuites, l'Etat, de même d'ailleurs que le département et la commune, bénéficie d'une procédure spéciale. En matière d'impôts, les lois ou les règlements ont tranché la question : par exemple, les contributions directes et taxes assimilées sont perçues au moyen de rôles nominatifs rendus *exécutoires* par le préfet, c'est-à-dire permettant, en cas de non-paiement, de procéder sans intervention préalable de justice à la délivrance d'une contrainte administrative et aux voies d'exécution forcée ; en cas de non-paiement des impôts indirects, l'administration rédige une *contrainte* qu'elle soumet à l'autorité publique, généralement au juge de paix, pour lui faire donner force exécutoire.

Pour certains produits budgétaires autres que l'impôt, les droits de l'Etat sont également fixés par des textes particuliers. Ainsi l'acte de vente de biens domaniaux, passé en la forme administrative, entraîne exécution parée ; des garanties rigoureuses assurent à l'Etat la réalisation ponctuelle des clauses des marchés de fournitures ou de travaux, etc.

Le problème ne se pose donc que pour les créances pour lesquelles les textes n'ont pas spécialement déterminé les modes de poursuites, et au cas seulement où le débiteur refuse de s'acquitter spontanément. Quels sont les droits de l'Etat ? Devra-t-il, comme les particuliers [1], pour faire valoir ses droits, s'adresser aux tribunaux compétents, afin d'en obtenir un jugement qui permette de poursuivre le débiteur sur ses biens ? Cette perte de temps, ce débat et ces frais ont été épargnés à l'Etat, depuis la période révolutionnaire, pour certaines créances : dans un *certain nombre* de cas où il s'agissait d'un « *rétentionnaire* de deniers publics », c'est-à-dire où la demande visait non pas un paiement proprement dit, mais une restitution de deniers appartenant à l'Etat (comptables en retard ou coupables de détournements, comptables de fait [2], fournisseurs ou entrepreneurs ayant entre les mains des deniers

---

1. A moins qu'un acte notarié ne constate déjà leurs droits.
2. Sur les comptables de fait, voir ch. XXVII.

de l'Etat, etc.), des règlements ont établi la procédure suivante : le ministre intéressé constate et liquide lui-même la créance par un *arrêté de débet*. Contre le débiteur, le *ministre des finances* délivre ensuite une sommation de payer appelée *contrainte*, qui est le titre exécutoire en vertu duquel il peut être usé des voies d'exécution forcée : saisie et vente des meubles, contrainte par corps dans les hypothèses qui la comportent, etc.

Pour les autres créances, l'Etat devait s'adresser aux tribunaux, comme les simples particuliers.

La loi de finances du 13 avril 1898, dans son article 54, a étendu les facilités de recouvrement de l'Etat, en édictant en sa faveur des dispositions analogues à celles dont bénéficiaient déjà le département et la commune, en vertu des lois des 10 août 1871 (art. 64) et 5 avril 1884 (art. 154, § 1) : « Les *états* arrêtés par les ministres, formant titres de perception des recettes de l'Etat, *qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire*, jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente. » L'*état* forme ici titre exécutoire par lui-même, sans avoir besoin d'être validé par la délivrance d'une contrainte du ministre des finances. Ce mode de recouvrement s'applique ainsi à toutes les créances pour lesquelles l'Etat était autrefois obligé d'obtenir un jugement (par ex. : arriéré de pensions aux écoles du gouvernement, bourses, trousseaux, fonds de concours promis par des particuliers ou des collectivités, etc.).

Ceci ne veut pas dire que l'intervention de la justice ne se produira jamais. Le débiteur qui conteste l'existence de la dette peut faire opposition à la contrainte ou à l'état exécutoire devant les tribunaux compétents, mais l'administration, dans ce cas, jouit de la situation de défenderesse.

Centralisation des recettes au Trésor. — Compte-courant du Trésor avec les trésoriers généraux. — Jusqu'ici nous avons conduit toutes les recettes de l'Etat dans les caisses de la recette particulière où nous les avons mises à la disposition du trésorier-payeur général, sous l'impulsion duquel sont placés tous les fonds encaissés par ses receveurs particuliers. Les recettes sont ainsi sous la main du comptable supérieur du département.

Il reste encore une étape à franchir dans la centralisation des fonds. Il faut les faire passer maintenant de l'administration départementale à l'administration centrale. Cette centralisation s'opère uniquement dans les écritures : en effet, il serait déraisonnable de faire affluer les fonds des départements à Paris pour les retourner ensuite de Paris dans les

départements, en vue des paiements à effectuer sur tous les points du territoire.

L'écriture qui opère ce rattachement au Trésor des fonds centralisés par le trésorier-payeur général est la tenue par ce fonctionnaire d'un compte-courant, appelé *Compte-courant du Trésor*. Le trésorier porte au crédit de ce compte toutes les sommes qu'il reçoit et au débit toutes les sommes qu'il paie pour le compte du Trésor. A ce compte correspond le compte-courant du Trésor avec les trésoriers généraux que tient de son côté à Paris la direction du mouvement général des fonds, d'après les états de situation qu'ils sont tenus de lui adresser. C'est elle qui envoie aux trésoriers les instructions concernant l'emploi à faire des fonds. Nous sommes ainsi parvenus au dernier terme de la centralisation des recettes.

Ancien Compte-courant à intérêts réciproques. — Avant de clore ce chapitre, il convient toutefois de dire un mot d'un système de tenue du Compte-courant du Trésor qui a disparu en 1887, après avoir longtemps fonctionné, et dont il a été souvent question dans notre histoire financière : le système du *compte à intérêts réciproques*. Jusqu'en 1887, le Compte-courant était tenu en capitaux et en intérêts : au crédit du compte, le trésorier inscrivait tous les fonds qui avaient pénétré dans sa caisse pour le compte du Trésor dans la dernière dizaine, et à partir de ce dixième jour, le compte créditeur portait intérêt en faveur du Trésor et à la charge du trésorier général ; au débit du compte, le trésorier portait, d'autre part, tous les fonds sortis dans la dizaine pour le compte de Trésor, soit par suite de paiements, soit par suite d'envois de fonds aux autres caisses publiques. Ce compte débiteur produisait intérêt à partir du cinquième jour de la dizaine en faveur du trésorier et à la charge du Trésor. Le but visé était d'amener les trésoriers à employer leur encaisse le plus rapidement possible dans l'intérêt du Trésor, et à ne jamais conserver par devers eux des fonds inactifs, puisque ceux-ci les rendaient débiteurs d'intérêts, tandis que les fonds employés pour les besoins publics leur faisaient, au contraire, toucher des intérêts.

Cette combinaison s'expliquait surtout historiquement par le rôle que jouaient autrefois, sous le premier Empire et la Restauration, les receveurs généraux, dont les trésoriers-payeurs actuels cumulent les attributions, depuis 1865, avec celles des anciens payeurs de département[1]. Comme ils faisaient fonction de banquiers du Trésor, lui fournissant *sur leurs capitaux personnels* des avances pour garnir ses caisses, il était utile de les engager par une prime à mettre des fonds le plus ra-

1. Voir chap. xxv, p. 222 et suiv.

pidement possible à la disposition des payeurs, en y affectant au besoin leurs ressources particulières.

Seulement, il était arrivé que les trésoriers généraux avaient trouvé moyen par divers subterfuges, — par exemple, en reculant de quelques jours la date d'inscription des recettes ou en anticipant les paiements, — de spéculer sur le compte, pour bénéficier d'intérêts supplémentaires, et de le détourner complètement de son but. Aussi, en 1887, les intérêts réciproques furent supprimés et remplacés par un système de remises sur les recettes et les dépenses, calculées à forfait suivant un coefficient propre à chaque trésorerie. Ce système a été lui-même supprimé en 1889. Les trésoriers-payeurs généraux ne touchent plus de remises ou de commissions sur leurs recettes et leurs dépenses budgétaires, et le Compte-courant est tenu de la façon que nous avons indiquée plus haut, seulement en capitaux.

Les avances personnelles que les trésoriers fournissent encore au Trésor sont reprises dans un compte spécial de la dette flottante, portant intérêts : *Trésoriers-payeurs généraux : leur compte d'avances envers le Trésor* [1].

---

1. V. même chapitre.

CHAPITRE XXI

SERVICE DES DÉPENSES. — LES ORDONNATEURS.

Après avoir étudié la réalisation des recettes, et envisagé l'Etat créancier, il nous faut maintenant passer à l'exécution des dépenses et considérer l'Etat débiteur [1].

Théorie de l'Etat débiteur. — Au seuil de ce chapitre, nous rencontrons une théorie qui se rattache peut-être plus directement encore au droit administratif qu'à la législation financière, mais que nous devons rappeler tout au moins sommairement : la théorie de l'Etat débiteur.

Cette théorie suppose qu'il existe une contestation, un litige entre l'Etat et un de ses créanciers relativement à l'existence ou au montant de sa dette. Quelle va être l'autorité compétente pour solutionner le différend ? Pas de difficulté quand, pour des matières déterminées, cette autorité a été désignée par un texte spécial : ainsi, l'autorité judiciaire est déclarée compétente par la loi du 3 mai 1841 pour statuer sur les indemnités en matière d'expropriation ; par la loi du 14 fructidor an III en matière de douanes, par des lois de 1859 et 1873 en matière de postes. A l'inverse, ce sont les tribunaux administratifs qui sont déclarés compétents en matière d'indemnités de travaux publics par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Seulement la difficulté réapparaît en l'absence de textes spéciaux : quel est alors le principe de droit commun à appliquer ? La théorie de l'Etat débiteur qui a longtemps prévalu dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, c'est que seul le juge administratif peut déclarer une dette de l'Etat, quelle qu'en soit la nature ; c'est qu'il est de principe que les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'Etat débiteur.

En conséquence, ces actions ne pouvaient être portées devant un tribunal de l'ordre judiciaire, mais seulement devant la juridiction administrative de droit commun. La juridiction administrative de droit commun, cela veut dire la juridiction à laquelle on doit porter toutes les affaires administratives que la loi n'a pas réservées spécialement à une juridiction déterminée, autrement dit, toutes les affaires administratives dont la loi n'a pas désigné spécialement le juge. Cette juridic-

---

1. Mestre, *De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur* (thèse, Paris, 1899).

tion administrative de droit commun, ce fut pendant un certain temps le ministre [1], c'est maintenant le Conseil d'Etat.

Cette théorie s'appuyait sur certains textes législatifs de la Constituante et du droit intermédiaire, qui déclaraient que « toutes les créances sur l'Etat seront réglées administrativement » (loi des 17 juillet-8 août 1790 ; loi du 26 septembre 1793).

La Cour de cassation n'admettait pas la théorie spéciale du Conseil d'Etat, mais elle arrivait dans sa jurisprudence aux mêmes conséquences en s'appuyant sur le principe de la séparation des pouvoirs qu'on formulait ainsi : le pouvoir judiciaire ne peut pas connaître des actes de l'administration. Or, toute dette de l'Etat a forcément pour origine un acte ou un fait de l'administration ; elle doit donc échapper à la connaissance de l'autorité judiciaire qui aurait, autrement, à discuter la portée d'actes administratifs.

Jurisprudence actuelle. — La jurisprudence actuelle, surtout depuis un arrêt du Tribunal des conflits en 1873 (*affaire Blanco*, 8 février 1873), est différente et se sépare dans ses conclusions de l'ancienne à deux points de vue.

1° La théorie spéciale admise autrefois par le Conseil d'Etat n'est plus invoquée ; on a reconnu que les textes révolutionnaires sur lesquels elle prétendait s'appuyer, et qui déclaraient que toutes les créances de l'Etat devaient être « réglées administrativement », ne signifiaient pas ce qu'on voulait leur faire signifier. Le paiement d'une dette de l'Etat suppose deux choses : d'abord que l'Etat reconnaît sa dette, et ensuite, comme nous le verrons, qu'il accomplit en conséquence un certain nombre de formalités administratives, à savoir : la liquidation et l'ordonnancement, que nous étudierons plus tard, destinées à faire exécuter le paiement de cette dette par ses agents. Dire que les dettes de l'Etat devront être réglées administrativement, cela veut dire que l'administration seule a qualité pour remplir ces formalités administratives, et que les tribunaux judiciaires ne pourront pas suppléer ici à sa mauvaise volonté ; mais cela ne veut pas dire que les tribunaux judiciaires ne pourront pas déclarer l'Etat débiteur, s'il ne veut pas reconnaître sa dette de son plein gré.

2° Le principe de la séparation des pouvoirs qu'invoquait la Cour de cassation, a été interprété et tempéré par des distinctions. On a admis que ce principe s'applique aux actes administratifs proprement dits, c'est-à-dire aux *actes d'autorité* que l'administration accomplit en tant que puissance publique et que ne pourrait pas accomplir un simple particulier ; qu'il ne s'applique pas, au contraire, aux

---

1. Voir la théorie du ministre-juge, dans les traités de droit administratif.

actes de gestion dans lesquels l'Etat agit absolument comme pourrait agir un particulier (par ex. : actes relatifs au domaine privé de l'Etat). En conséquence, sont de la compétence administrative les dettes de l'Etat dont la cause réside dans un acte d'administration proprement dit, dans un acte de puissance publique de l'Etat ; sont au contraire de la compétence judiciaire, les dettes de l'Etat dont la cause réside dans un acte de gestion de sa part.

Tel est le principe admis. Seulement il reste à l'appliquer, et sur ce point la jurisprudence est des plus confuses et des plus imprécises, parce qu'elle hésite fréquemment sur le point de savoir si tel acte de l'administration doit être considéré comme un acte de puissance publique ou comme un acte de gestion. En fait, d'ailleurs, elle est le plus souvent portée à étendre indûment le caractère d'acte de puissance publique à la plupart des actes de l'Etat, et à étendre aussi, par voie de conséquence, la compétence administrative en matière de reconnaissance de dettes de l'Etat, il n'y a guère que les dettes contractées par l'Etat dans la gestion de son domaine privé qui y échappent.

C'est ainsi que la jurisprudence reconnaît actuellement la compétence de la juridiction administrative sur toutes les difficultés relatives aux dettes résultant des opérations ou des faits suivants, qui semblent bien rentrer cependant dans la catégorie des actes de gestion : contrats relatifs à la dette publique ; opérations de trésorerie : émission des bons du Trésor, compte-courant des trésoriers généraux avec le Trésor, contrats d'émission avec des banquiers, etc. ; cautionnements déposés par les fonctionnaires ; traitements, soldes et pensions ; responsabilité de l'Etat pour les fautes de service de ses agents, etc.

Différences entre les dettes de l'Etat et les dettes des particuliers : 1° *Compétence.* — Nous avons ainsi examiné une première différence qui sépare les dettes de l'Etat des dettes des simples particuliers. Tandis que les litiges soulevés au sujet de ces dernières seront d'une façon générale de la compétence des tribunaux judiciaires, les litiges relatifs aux dettes de l'Etat seront la plupart du temps soumis à la juridiction administrative.

2° *Absence de moyens de contrainte contre l'Etat.* — Il existe une seconde différence ; à l'inverse du créancier d'un simple particulier, le créancier de l'Etat ne peut pas obliger celui-ci à s'exécuter, en employant contre lui des moyens de contrainte.

C'est d'abord une règle générale et consacrée par de nombreux textes que les biens de l'Etat sont insaisissables, et qu'aucune espèce de saisie ne peut être admise à leur égard.

S'il ne peut pas se payer lui-même sur les biens de l'Etat, le créan-

cier peut-il du moins obliger, d'une façon ou d'une autre, l'Etat à le payer ? Soit une dette que l'Etat reconnaît spontanément, ou dont les tribunaux compétents imposent la reconnaissance à l'Etat. Le créancier pourra-t-il exercer une coercition quelconque sur le ministre pour le forcer à payer, lui faire enjoindre, par exemple, par un tribunal ou une autorité quelconque,de payer ? Ce droit n'est pas admis pour le créancier : personne ne peut se substituer au ministre pour donner l'ordre de payer ; nulle autorité ne peut procéder d'office, ni faire procéder à l'ordonnancement des sommes mises à la disposition du ministre par la loi du budget. Le créancier n'a qu'un seul recours, c'est de s'adresser aux Chambres par voie de pétition. On a estimé en effet que l'Etat ne refuserait jamais sans raison plausible un paiement dû.

Au contraire, pour les dettes du département et de la commune, quoique leurs biens soient également insaisissables, le créancier a un moyen de se faire payer, au cas de refus de leur part. C'est de s'adresser à l'Etat qui exerce la tutelle départementale et communale. Un décret ou un arrêté préfectoral (pour les communes dont les revenus sont inférieurs à 3 millions) ouvrira d'office un crédit au budget départemental ou communal, s'il n'en existe pas pour acquitter la dépense. Celle-ci sera mandatée par le préfet, en qualité d'ordonnateur du budget départemental, ou en qualité de substitut du maire refusant, s'il s'agit d'une dette communale. A défaut de ressources, une contribution extraordinaire, établie suivant les cas par une loi ou un décret, y pourvoira. Pour les dettes communales, un décret pourra même, dans certains cas, autoriser la vente d'un bien communal, à la demande du créancier.

3° *Déchéance quinquennale.* — Enfin, troisième différence, les dettes de l'Etat sont soumises à une prescription particulière et à court terme, de cinq ans. C'est la *déchéance quinquennale* que nous ne faisons ici que mentionner, et que nous retrouverons plus loin (Chap. XXVI).

Formalités préalables au paiement. — Nous venons d'examiner les caractères particuliers des dettes de l'Etat. Ces dettes nécessitent pour leur extinction des paiements, ce qu inous conduit à voir comment s'opèrent ces paiements, et comment s'effectue cette partie de l'exécution du budget qui a trait aux dépenses.

Tout paiement suppose : 1° un certain nombre de formalités préalables ; 2° une remise de deniers. Soit un particulier à qui un fournisseur présente une facture de marchandises. Son premier soin, avant de payer, est de prendre des précautions pour s'assurer qu'il ne paie pas à tort : il vérifie s'il y a eu réellement livraison, si c'est bien à la personne qui le réclame qu'il en doit le prix, etc. ; enfin, il revoit les

comptes de près pour arrêter exactement le montant de sa dette. Nous pouvons supposer ensuite que ce particulier remettra à son créancier un chèque par lequel il donne l'ordre à un banquier chez lequel il a des fonds en dépôt, de verser à celui-ci la somme due. Ce particulier, pour employer les termes administratifs, a ainsi : 1° *liquidé* sa dette ; 2° il l'a *ordonnancée*, en constituant un titre au moyen duquel son créancier ira se faire payer ; 3° ensuite viendra le *paiement* proprement dit : en l'espèce, le versement de fonds par le banquier.

Ces diverses opérations se retrouvent également quand il s'agit des dépenses de l'Etat ; elles sont même plus distinctes encore que lorsqu'il s'agit des dettes d'un particulier, car tandis que, le plus souvent, c'est le particulier qui a fait la dépense qui verse lui-même l'argent, sans recourir à l'intermédiaire d'un payeur spécial,nous trouvons au contraire dans la législation française, et dans la plupart des législations étrangères, en fait de dépenses publiques, un grand principe qui domine toute cette matière ; le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur ou administrateur et de comptable, qui va nous retenir tout d'abord.

Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. — Le décret du 31 mai 1862 définit ainsi l'ordonnateur ou administrateur et le comptable : « Les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvrements et produits » (art. 14). Seul, le comptable peut manier des deniers, dit l'article 25. « Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable » (art. 17).

A s'en tenir aux termes de l'article 14, cette séparation des fonctions s'appliquerait aussi bien en matière de *recettes* qu'en matière de dépenses. Il devrait y avoir dualité d'agents, les uns (administrateurs) pour *constater* les droits de l'Etat et établir les titres de perception, les autres (comptables) pour recouvrer les droits constatés par les premiers. En fait, il n'en est ainsi qu'en matière de contributions directes où le service de l'assiette et celui de la perception sont confiés à deux personnels distincts. D'ordinaire, conformément à la règle que le décret pose dans son article 306, en contradiction avec l'article 14, ce sont les comptables chargés du recouvrement, les « receveurs », qui liquident eux-mêmes la dette des redevables (comptables de l'enregistrement, des contributions indirectes, etc.) [1].

1. Remarquons toutefois que si le *comptable* des recouvrements, le receveur, fait souvent lui-même les opérations de liquidation préalables au recouvrement,

Par contre, en matière de dépenses, l'incompatibilité est absolue. Il n'y a jamais confusion de rôles. Les ordonnateurs [1] ont seuls la disposition des crédits budgétaires, sont seuls chargés de toute la partie administrative de l'exécution des dépenses, depuis leur engagement, jusqu'à la remise du titre au créancier inclusivement ; les comptables — que nous envisageons ici dans leur rôle de payeurs et non de receveurs — sont uniquement affectés aux opérations de caisse concernant l'exécution des dépenses, c'est-à-dire à la remise des fonds aux créanciers, conformément aux décisions des ordonnateurs.

Raisons de cette incompatibilité. — L'idée sur laquelle se fonde cette incompatibilité est qu'il faut séparer l'administration proprement dite et le service de caisse. Il y a, à cela, plusieurs avantages :

1° La séparation des ordonnateurs et des comptables « met les ordonnateurs à l'abri des suspicions qui pourraient les atteindre s'ils payaient eux-mêmes les créanciers avec lesquels ils ont traité et dont ils ont vérifié les droits ; elle soustrait les administrateurs aux tentations que le maniement de l'or peut faire éprouver. Enfin elle rend les prévarications fort difficiles puisqu'elle exige, pour qu'il puisse s'en commettre, une collusion entre deux fonctionnaires d'ordre différent » [2].

2° Elle permet d'assurer la régularité de tout paiement. Il suffit pour cela d'obliger le comptable — ce qui a lieu en fait — à ne payer qu'après avoir vérifié si le dossier de la créance constitué par l'ordonnateur est régulier et ne contient aucun manquement aux règles administratives.

3° Elle facilite le contrôle de l'exécution des dépenses, puisqu'il y a double comptabilité : comptabilité tenue par les ordonnateurs de tous les titres de paiement — ordonnances ou mandats — qu'ils ont émis, et comptabilité tenue par les comptables de tous les titres de paiement qu'ils ont payés. Le contrôle consistera à rapprocher et à comparer ces deux comptabilités.

On peut résumer ces divers avantages en disant que la dualité des ordonnateurs et des comptables permet de les surveiller et de les contrôler les uns par les autres.

4° Elle permet enfin de placer le service des paiements tout entier sous la direction du ministre des finances, dont le rôle en matière d'exécution du budget se trouve ainsi élargi. Le ministre des finances ne peut

---

jamais un administrateur ne peut inversement faire acte de comptable, ni en recette ni en dépense.

1. Le nom d'ordonnateur est réservé, à l'exclusion de celui plus large d'administrateur, aux agents en tant que chargés des opérations préalables *au paiement des dépenses*.

2. Rémy, *op. cit.*, p. 367, n° 334.

pas être le chef de tous les administrateurs et ordonnateurs ; autrement il concentrerait entre ses mains le service des dépenses de tous les ministères et serait, en fait, à la tête de tous les départements ministériels. Il ne peut que surveiller, uniquement au point de vue de leur régularité budgétaire, les opérations des ordonnateurs des autres ministères. Au contraire, il peut être le chef, et il est le chef, en France, de tous les payeurs : caissier-payeur central à Paris, trésoriers-payeurs généraux et leurs subordonnés, receveurs des régies (qui exécutent aussi des paiements), payeurs d'armée, etc. Tous ces comptables sont des agents du ministère des finances [1]. De même que c'est le ministre des finances qui centralise tous les encaissements, c'est lui qui préside donc à tous les paiements. Il a ainsi sous son contrôle tous les deniers de l'Etat, réalise en sa personne, aussi bien au point de vue des paiements que des encaissements, l'unité de caisse du Trésor ; il peut appliquer au mieux les rentrées des fonds à l'acquittement des dépenses, et en diriger à cet effet les mouvements chez les différents comptables.

Fonctions des ordonnateurs. — La partie administrative de l'exécution des dépenses, qui incombe aux ordonnateurs, comprend trois opérations successives : l'engagement des dépenses, leur liquidation, leur ordonnancement.

I. *Engagement des dépenses.* — Engager une dépense, c'est accomplir l'acte quelconque qui rendra l'Etat débiteur. Il y a des dépenses qui se trouvent engagées à titre permanent, parce que le principe s'en trouve dans les lois en vigueur ou dans des décisions permanentes ; par ex. : service de la dette publique, traitements, pensions inscrites, etc. Il y a, d'autre part, des dépenses éventuelles qui supposent un acte d'engagement spécial et limité. Les moyens de les engager sont aussi divers que les dépenses auxquelles ils s'appliquent : marchés de fournitures ou de travaux, passation de baux, envoi de missions, etc. Il n'est guère d'acte d'administration qui ne donne ouverture à une dépense : « gouverner, c'est dépenser ». C'est à l'administrateur à apprécier l'opportunité de ces dépenses. Il est le juge souverain de leur utilité, sauf sa responsabilité morale ; par contre, il est tenu de se soumettre à une règle que nous connaissons déjà : il ne doit pas engager de dépenses au delà des crédits budgétaires, et en dehors des limites de l'affectation de ces crédits par chapitre.

Une fois accompli le service en vue duquel la dépense a été engagée,

---

1. Exception faite pour les receveurs des postes, qui se trouvent indirectement rattachés du reste à l'ensemble du système par leurs relations de service avec le trésorier-payeur général, et qui reçoivent des instructions de la Direction générale de la Comptabilité publique.

il va falloir aboutir au paiement. L'ordonnateur est chargé de deux formalités administratives préalables à ce paiement : la liquidation et l'ordonnancement.

II. *Liquidation.* — La liquidation d'une créance (suivant l'étymologie latine *liquet* : il est évident) pourrait être définie : l'opération qui consiste à rendre une créance évidente [1]. Liquider, en d'autres termes, c'est rechercher si la créance alléguée contre l'Etat existe réellement, quel en est le montant exact, si elle est exigible, si elle n'a pas été éteinte par un paiement antérieur, par la compensation, par une prescription ou par une déchéance, etc.

C'est, en principe, le créancier qui doit faire valoir ses droits, en introduisant une demande de liquidation, accompagnée des pièces justificatives indiquées par les règlements, et dont la nature varie suivant les espèces : mémoires, décomptes, certificats de réception de travaux, etc. Sur le vu de ces pièces, l'administration arrête au nom du ministre [2] le montant du paiement à faire, déclare que telle personne est bien créancière de l'Etat pour une somme de tant. La créance est ainsi liquidée.

Pour certains paiements, la liquidation n'est pas nécessaire, ou plutôt elle se fait spontanément en dehors des créanciers, parce que l'évidence de leur droit ne souffre aucune contestation : traitement des fonctionnaires, arrérages de rente, pensions de retraite. La liquidation se dégage toute seule de l'examen des états du personnel, ou de la présentation des titres ou coupons, au moment du paiement.

Caractères de la liquidation. — Si l'on examine de près les caractères de la liquidation, on voit qu'elle est quelque chose de plus qu'une simple déclaration de dette. Elle comporte, en effet, en premier lieu, la reconnaissance de la dette, mais, en outre, l'application à cette dette de certaines règles non seulement juridiques, mais administratives : par ex. : la règle juridique de la compensation, si un entrepreneur de travaux publics est tombé sous le coup de clauses pénales insérées au marché ; la règle administrative de la déchéance quinquennale, si la dette remonte à plus de 5 ans (V. ch. XXVI).

Ceci permet de comprendre deux choses :

La première, c'est que si le ministre a reconnu spontanément la dette de l'Etat, ou même si un tribunal régulièrement saisi a déclaré l'Etat débiteur, la liquidation n'en est pas moins indispensable. La plupart du temps, ce ne sera, dans ces conditions, qu'une simple opération de comp-

---

1. Rémy, *op. cit.*, p. 384, n° 352.

2. « Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués » (D. 31 mai 1862, art. 62).

tabilité ; cependant le ministre pourra, au cours de cette liquidation, se prévaloir de fins de non-recevoir qu'il avait négligées devant le tribunal, et seul il pourra opposer la déchéance quinquennale, à l'égard de laquelle les tribunaux sont incompétents.

La seconde, c'est qu'à raison des règles administratives dont elle suppose l'application, la liquidation est considérée par la jurisprudence comme un acte de puissance publique, qui relève du contentieux administratif, et qui est, en cas de difficultés, de la compétence du Conseil d'Etat [1].

Voies de recours en matière de liquidation. — Un créancier qui se prétend lésé dans ses droits par la liquidation effectuée, ou dont la demande de liquidation a été rejetée, a donc devant lui une voie de recours.

Mais une hypothèse particulière peut se présenter : le ministre, sans accueillir ni rejeter expressément la demande, garde le silence. Le créancier va, semble-t-il, se trouver désarmé, car il ne peut attaquer une décision qui n'existe pas. Une loi du 17 juillet 1900 a mis fin à cet abus. Elle érige en principe que « dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée, et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ».

Ainsi, au bout de quatre mois de silence prolongé du ministre, le créancier qui n'a pas obtenu sa liquidation, peut se pourvoir comme si elle lui avait été formellement refusée.

III. *Ordonnancement.* — Après la liquidation vient l'ordonnancement [2]. « Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée que si elle a été préalablement ordonnancée » (D. 31 mai 1862, art. 82).

L'ordonnancement consiste, au point de vue matériel, dans la confection et la délivrance au créancier d'un titre de paiement émis à son profit sur le Trésor par l'ordonnateur. Au point de vue budgétaire, l'ordonnancement consiste dans l'application des crédits budgétaires aux services faits, dans l'imputation de la dépense sur le crédit d'un chapitre déterminé, lorsque le chiffre de cette dépense a été dégagé

---

1. C'est un recours non en annulation, mais au contentieux de pleine juridiction. Le ministre qui statue sur une demande de liquidation, n'agit pas en effet comme juge, mais comme partie à un débat avec le créancier.

2. En fait, la liquidation et l'ordonnancement se confondent la plupart du temps. Celui-ci résulte immédiatement de celle-là.

par le fait de la liquidation. Le titre de paiement portera en effet l'indication du chapitre, article et paragraphe du crédit.

Absence de voies de recours. — A l'inverse de la liquidation, qui peut, nous l'avons vu, être poursuivie par les voies de droit, l'ordonnancement est un acte purement discrétionnaire ; c'est pour cela que nous avons dit plus haut (p. 179) que le créancier ne peut jamais contraindre l'Etat à le payer. Aucune autorité ne peut se substituer aux ministres ou à leurs délégués pour ordonnancer, ni leur enjoindre de le faire. C'est qu'en effet l'ordonnancement soulève des questions de possibilités budgétaires que l'ordonnateur est seul capable de résoudre : si bien fondés, par exemple, que soient les droits d'un créancier, l'ordonnateur est obligé de s'arrêter devant l'épuisement de ses crédits. D'autre part, on ne peut pas supposer qu'un ordonnateur refuse jamais sans raisons décisives de faire payer une somme due. En tout cas, le créancier n'aurait dans cette hypothèse pour obtenir justice qu'un seul moyen : appeler l'attention des Chambres sur son sort par une *pétition* [1].

Il y a exception au principe de l'ordonnancement *préalable* dans quelques cas spéciaux : pour les dépenses faites par les régisseurs d'avances (V. chap. XXII, p. 198) ; pour le remboursement des cautionnements, qui a lieu en vertu d'ordres de paiement spéciaux, pour le paiement des arrérages de la dette perpétuelle et viagère et des intérêts de la dette flottante, qui est régularisé par des ordonnances *a posteriori*, et pour diverses autres « avances à régulariser ».

Ordonnateurs primaires et ordonnateurs secondaires. — Telles étant les attributions des ordonnateurs, il reste à se demander quels fonctionnaires sont ordonnateurs ? Tous les actes de l'ordonnateur sont des actes qui engagent les crédits budgétaires. La disposition de ceux-ci n'appartient qu'aux *ministres* qui sont les ordonnateurs désignés. Chaque ministre engage les dépenses de son ministère, les liquide et les ordonnance.

Naturellement, les ministres ne peuvent suffire seuls à cette tâche, et se font suppléer par des délégués. C'est le cas pour les engagements de dépense ; c'est le cas également pour la liquidation, habituellement faite

---

1. Tout ceci ne s'applique, bien entendu, qu'à l'acte d'ordonnancement proprement dit. Il en sera autrement si le refus d'ordonnancement dissimule un refus de *liquidation*, s'appuie, par exemple, sur le fait que la créance n'existe pas, ou ne s'élève pas au chiffre réclamé, ou si l'ordonnancement tranche une question de liquidation, si l'ordonnance est, par exemple, libellée « pour solde ». Dans ce cas le litige relatif à la question de liquidation pourra être porté au Conseil d'Etat ; mais celui-ci, au cas où il aura prononcé contre l'ordonnateur, renverra devant lui pour l'ordonnancement, sans pouvoir lui commander d'y procéder.

par les chefs de service du ministère, sous réserve du droit de révision du ministre.

Pour ce qui est de l'ordonnancement, le ministre est appelé *Ordonnateur primaire* ou *principal*, en ce sens que toute application des crédits budgétaires aux dépenses suppose une ordonnance signée de lui [1]. Mais il faut distinguer les ordonnances *directes* ou de *paiement* et les ordonnances de *délégation*. Les ordonnances de paiement sont les ordonnances que le ministre émet au nom d'un ou plusieurs créanciers. Les ordonnances de délégation sont des ordonnances en bloc par lesquelles le ministre, sur la demande des services qui lui font mensuellement part de leurs besoins, délègue à certains fonctionnaires de son département une partie de ses crédits, avec le droit d'en disposer en vue des paiements à faire. Les fonctionnaires qui opèrent ainsi pour le compte des ministres, et en vertu de leur délégation, sont appelés *Ordonnateurs secondaires*. Ce sont les différents chefs de service, centraux ou locaux, des ministères : directeurs généraux, préfets, ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, directeurs départementaux des régies financières, recteurs d'académie, intendants militaires, directeurs des haras, etc., etc.

Ces ordonnateurs secondaires font emploi des crédits qui leur sont délégués, en émettant, dans la limite du montant de ces crédits, des *mandats* individuels ou collectifs au nom des divers créanciers de leurs services.

Les ordonnances originales sont, comme nous le verrons plus loin, retenues par l'administration pour être ultérieurement produites comme pièces justificatives à la Cour des Comptes. C'est par des *lettres d'avis*, contenant *extrait* de l'ordonnance et en tenant lieu — on les appelle souvent *extraits d'ordonnance* — que sont prévenus les titulaires : à savoir les créanciers, quand il s'agit d'ordonnances directes ou de paiement, et les ordonnateurs secondaires, quand il s'agit d'ordonnances de délégation.

Les mandats de paiement émis par les ordonnateurs secondaires sur les crédits délégués sont adressés directement aux créanciers, après avoir été soumis pour visa au comptable qui doit les acquitter.

« Les ordonnateurs, dit l'article 86 du décret du 31 mai 1862, demeurent chargés sous leur responsabilité de la remise aux ayants droit des extraits d'ordonnance ou lettres d'avis en tenant lieu, et des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor. »

---

1. Il délègue quelquefois sa signature à un haut fonctionnaire du ministère. Il ne faut pas confondre cette délégation d'ordonnancement avec la délégation de crédits aux ordonnateurs secondaires. — V. *infrà*.

Le titre de paiement qui accréditera le créancier auprès des payeurs sera, en résumé, suivant les cas, un extrait d'ordonnance ou un mandat ; le mandat diffère de l'extrait d'ordonnance à deux points de vue : le mandat est émis : 1° par l'ordonnateur secondaire, 2° sur des crédits délégués.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les ordonnateurs vont se trouver en présence d'une règle que nous avons eu maintes fois l'occasion d'appliquer : toute dépense suppose une autorisation budgétaire préalable et ne peut être faite sans crédit législatif. Ceci implique d'abord qu'aucun *paiement* ne peut être fait sans crédit. En conséquence, les ordonnateurs ne doivent pas ordonnancer au delà des crédits.

Ceci implique même que non seulement aucune dépense faite ne peut être payée, mais encore qu'aucune dépense à faire ne peut être *engagée* sans crédit. Si, en effet, il suffisait, après la dépense faite, de demander au Parlement des crédits pour la payer, la règle de l'autorisation *préalable* serait violée ; mettre le Parlement en présence du fait accompli serait lui forcer la main.

Voyons donc par quels procédés va être assurée l'observation de ces deux règles.

I. **Contrôle des ordonnancements**[1]. — *Aucun ordonnancement ne peut être fait au delà des crédits disponibles.*

1° *Tenue d'une comptabilité centrale.* — Une première garantie consiste dans la tenue, dans chaque ministère, d'une comptabilité centrale pour laquelle l'article 296 du décret du 31 mai 1862 prescrit des règles uniformes. Cette comptabilité, qui est en partie double, est tenue à jour au moyen du compte d'emploi des ordonnances de délégation que les ordonnateurs secondaires doivent adresser le 10 de chaque mois au ministre, des relevés des paiements des comptables, etc. Elle relate sur un Journal général et sur un Grand Livre toutes les opérations concernant : 1° la fixation des crédits législatifs ; 2° les liquidations, les ordonnancements, et les paiements de dépenses. En voyant en regard du crédit ouvert à chaque chapitre, le montant des dépenses qui ont été liquidées, ordonnancées ou mandatées, et payées sur ce chapitre, le ministre sait immédiatement où en sont ses crédits ; quelle portion en est consommée par les paiements faits, quelle portion en est indisponibilisée par les paiements à faire, et ce qui lui reste de disponible. Tout dépassement de crédit sera donc le résultat d'une négligence de sa part[2].

---

1. R. Meyer, *Du contrôle des ordonnateurs* (Thèse Paris, 1900).

2. Communication devrait être donnée tous les mois de la situation de cette comptabilité au ministère des finances. Cette prescription est malheureusement assez mal observée.

2° *Distribution mensuelle de fonds.* — La seconde garantie consiste dans le contrôle budgétaire que le ministre des finances exerce sur les ordonnateurs.

« Le ministre des finances, dit l'article 90 du décret du 31 mai 1862, pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur. »

Le ministre des finances, en vertu de ce texte, a deux obligations : faire les fonds et veiller à ce que les ordonnateurs n'excèdent pas leurs crédits. Il pourvoit à la première par la distribution mensuelle de fonds, et à la seconde par le *visa* de la Direction du mouvement général des fonds.

a) Pour que le ministre des finances puisse faire les fonds pour les paiements, il faut qu'il soit averti à l'avance de l'importance approximative des sommes qu'il aura à fournir. Aussi, avant le 25 de chaque mois, ses collègues des autres ministères lui remettent un aperçu de leurs besoins probables pour le mois suivant. Il voit s'il est en mesure d'y faire face avec les ressources de ses caisses et présente ensuite à la signature du Président de la République un décret de distribution mensuelle de fonds, préparé par la Direction du mouvement général des fonds. Cette distribution indique aux ministres les fonds dont ils peuvent respectivement disposer dans le mois suivant.

Ceux-ci sont tenus ainsi non seulement de se maintenir dans l'étendue des crédits législatifs, mais encore dans la limite de la distribution mensuelle. Il y a là une seconde limite administrative qui se surajoute à la limite budgétaire [1].

3° *Visa des ordonnances par la Direction du mouvement général des fonds.* — *b*) La distribution mensuelle est une formalité d'ordre intérieur, destinée simplement à sauvegarder la responsabilité du ministre des finances, chargé des paiements, en limitant ses engagements vis-à-vis de ses collègues, mais non à assurer le respect des crédits législatifs par les ordonnateurs. Ce dernier objet est, au contraire, la raison d'être spéciale du visa des ordonnances par la Direction du mouvement général des fonds.

Tous les ministres, y compris le ministre des finances lui-même, doivent envoyer leurs ordonnances (avec les pièces justificatives, s'il s'agit

---

1. Si le montant des ordonnances mensuelles excède le chiffre des fonds dont la distribution donne à chaque ministre le droit de disposer, le surplus en sera rejeté au mois suivant ; s'il dépasse les crédits législatifs, rien à faire tant que le Parlement n'aura pas voté des crédits additionnels.

d'ordonnances de paiement) à la Direction du mouvement général des fonds. Cette direction tient pour chaque ministère un carnet sur lequel sont inscrits : d'une part, les crédits ouverts par la loi de finances et par les lois ultérieures de crédits additionnels ; d'autre part, les ordonnances émises sur ces crédits. Elle tient également pour chaque ministère le compte de la distribution mensuelle de fonds, et du montant total des ordonnances qu'il émet dans le mois. L'examen de ces comptes lui permet de constater si les ordonnances qui lui sont transmises se maintiennent dans les limites des crédits législatifs et dans les limites de la distribution de fonds. Dans le cas négatif, le ministre intéressé est prévenu qu'il ne peut être donné suite à ses ordonnances ; dans l'affirmative, au contraire, la Direction du mouvement général des fonds revêt les ordonnances de son visa qui va permettre le paiement.

Les ordonnances originales, à l'exception de celles assignées sur la caisse du caissier-payeur central qui lui sont remises directement par le mouvement général des fonds,sont transmises à la Direction générale de la Comptabilité publique qui les conserve, aux fins de justifications ultérieures à la Cour des Comptes. C'est par des *extraits* que seront avisés les titulaires d'ordonnances d'une part, et les comptables chargés du paiement d'autre part. A cet effet, les divers ministères ordonnateurs font parvenir une *lettre d'avis* aux créanciers individuels, s'il s'agit d'ordonnances directes, ou aux ordonnateurs secondaires, s'il s'agit d'ordonnances de délégation.

De son côté,la Direction du mouvement général des fonds adresse également aux trésoriers-payeurs généraux, en leur faisant parvenir tous les dix jours ses feuilles d'autorisation de paiement, des *avis spéciaux* des ordonnances de délégation et de paiement assignées sur leur caisse. Elle y joint, pour les ordonnances de paiement, les pièces justificatives[1]. Les comptables sont ainsi avisés de la mesure dans laquelle ils auront à ouvrir leur caisse [2].

4° *Contrôle* a posteriori *et responsabilité des ordonnateurs*. — Enfin, l'observation des règles budgétaires par les ordonnateurs est également assurée, en dehors de ce contrôle administratif et préventif, par un contrôle *a posteriori* et par la responsabilité qui pèse sur eux. Ce sont là deux questions que nous retrouverons avec plus de détail en étudiant le contrôle de l'exécution du budget. Bornons-nous à signaler pour le moment, qu'à l'inverse de ce qui a lieu pour les comptables, justiciables de la Cour des Comptes, ce contrôle *a posteriori* des ordon-

---

1. Ce sont les ordonnateurs secondaires qui fourniront au comptable les pièces justificatives, à l'appui des mandats qu'ils délivrent dans la limite des crédits que leur ouvre l'ordonnance de délégation.

2. V. *infrà*, chap. XXII, p. 197.

nateurs n'est pas un contrôle judiciaire, et que leur responsabilité est beaucoup moins précise et moins sanctionnée que celle des comptables : ce sont là deux traits distinctifs de plus de ces deux catégories de fonctionnaires.

II. **Contrôle des dépenses engagées.** — *Aucune dépense ne peut être engagée au delà des crédits disponibles.*

L'ensemble de mesures que nous venons de passer en revue a pour objet d'empêcher l'ordonnancement et le paiement consécutif, au delà des crédits. Mais ces précautions seront insuffisantes contre les infractions budgétaires si les ministres ou leurs délégués peuvent *engager* des dépenses sans crédits. Une fois la dépense faite, le service exécuté, il faudra bien payer : le Parlement, à qui on demandera des crédits additionnels, protestera peut-être pour la forme, mais il sera forcé de s'incliner devant les faits accomplis. Il devait être appelé à autoriser, il en sera réduit à ratifier simplement. De plus, cette façon d'engager les dépenses sans se préoccuper des crédits sera une cause continuelle de demandes de crédits additionnels dont nous connaissons les dangers.

D'où les efforts faits en France pour contenir dans des limites régulières les engagements de dépenses.

Ces efforts sont, à vrai dire, dans notre pays, de date récente. Sans doute il existait des règles concernant certains engagements de dépenses. Il en est qui exigent une autorisation législative (grands travaux publics : loi du 27 juillet 1870 — chemins de fer d'intérêt local : loi du 11 juin 1880). Les programmes des constructions navales sont fixés par les lois de finances, qui ouvrent aussi, dans les *dispositions annuelles*, des crédits d'engagement pour divers objets : travaux neufs de chemins de fer, subventions scolaires, etc.). Le ministre des finances doit donner son contreseing à tous les décrets qui augmentent les charges de l'Etat. Un arrêté du chef de l'Etat du 1er avril 1871 énonce même « qu'aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée qu'autant que le ministre des finances préalablement consulté aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ». Mais ces prescriptions étaient insuffisantes, et en fait les engagements de dépenses étaient effectués par les ministres sans considération de leurs crédits.

Une loi du 26 décembre 1890 et un décret du 14 mars 1893 ont cherché à combler cette lacune, et la loi de finances du 28 décembre 1895 en a complété les dispositions.

Organisation du contrôle des dépenses engagées en France. — La loi de 1890 et le décret de 1893 prescrivent : 1° la tenue dans chaque ministère d'une comptabilité des engagements de dépenses, qui prendra place à côté de la comptabilité des ordonnancements, jusque-là seule prati-

quée ; 2° la communication des résultats de cette comptabilité au ministre des finances (Direction générale de la comptabilité publique) ; 3° la loi de 1895 ajoute l'obligation pour le ministre des finances de transmettre annuellement ces renseignements au Parlement.

Dans chaque ministère est tenu par un agent qui remplit l'office de *contrôleur des dépenses engagées* un registre appelé carnet des dépenses engagées. Ce carnet présente l'indication des crédits ouverts par le budget ou les lois ultérieures, par chapitre et par article ; et, en regard, l'inscription des dépenses engagées, au fur et à mesure de leur engagement par le ministre, les chefs de service, etc. Les dépenses dont l'effet se répercutera sur plusieurs années sont enregistrées sur un carnet spécial.

Les dépenses *permanentes*, par exemple celles du personnel administratif, sont portées au carnet comme engagées dès le 1er janvier. Les dépenses *éventuelles*, celles qui résultent, par exemple, d'une adjudication, d'une commande, qui supposent, en un mot, une décision ou un acte particulier de l'administration pour leur donner ouverture, ont besoin d'une surveillance spéciale, car ce sont elles qui prêtent au danger des engagements sans crédits. Aussi le décret de 1893 exige non seulement que les dépenses nouvelles soient enregistrées au fur et à mesure sur le carnet, mais encore que la simple proposition de dépense, avant engagement, soit revêtue du visa du contrôleur. Celui-ci n'a pas à apprécier l'utilité de la dépense dont la proposition lui est soumise, mais uniquement sa régularité budgétaire ; il doit rechercher si elle n'excède pas les crédits encore disponibles, si, en d'autres termes, il reste encore suffisamment de crédits non indisponibilisés par les engagements antérieurs de dépenses pour y faire face, si elle est bien imputée sur les chapitres qui doivent y pourvoir, et enfin si les tarifs d'évaluation qu'on lui a appliqués sont exacts. Suivant le résultat de ses constatations il refuse son visa, ou au contraire il l'accorde, auquel cas la dépense est engagée par le service compétent et enregistrée sur le carnet par le contrôleur.

Le 25 de chaque mois, les ministres adressent au ministère des finances (Direction générale de la comptabilité publique) un état présentant par chapitres du budget la situation au dernier jour du mois précédent : d'une part crédits ouverts, d'autre part dépenses engagées. Le ministre des finances est ainsi mis au courant de la marche des dépenses des autres ministères, et peut puiser dans ces renseignements d'utiles indications sur les éventualités du budget actuel et des budgets suivants.

Enfin, au moment où il dépose au Parlement le projet de budget, le ministre des finances y joint l'état de situation des dépenses engagées par les différents ministères au 31 décembre précédent. « Par là, on a

surtout voulu faciliter le contrôle du Parlement dans la recherche des besoins de l'exercice suivant, et lui donner les moyens de comparer les crédits demandés par le gouvernement et l'importance des besoins auxquels ils doivent faire face [1]. »

Ses imperfections. — Ce contrôle des dépenses engagées n'a encore donné en France que des résultats incertains, et on n'aperçoit point qu'il ait réduit les crédits additionnels.

Cela tient à plusieurs raisons :

1° Les différents ministères ont mis beaucoup de mauvaise volonté à organiser chez eux le contrôle en question et les fonctionnaires qui l'exercent ne sont pas suffisamment indépendants.

Ce n'est que d'hier même que le service des dépenses engagées est institué partout, et on a dû s'attacher à le rétablir après coup sur des bases plus sérieuses en le confiant la plupart du temps à des fonctionnaires venant de l'extérieur, moins accessibles par conséquent aux influences ambiantes, et choisis parmi les inspecteurs des finances. On a même proposé, lors de la discussion du budget de 1906, de l'attribuer à un corps de contrôle indépendant, analogue au contrôle des chemins de fer, et rattaché au ministère des finances [2]. Le loi de finances du 31 mars 1903 a déjà réalisé du reste un progrès à cet égard en exigeant que le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère soit nommé par décret contresigné par le *ministre des finances* et le ministre intéressé, et adresse ses avis en double au *ministre des finances* et au ministre dans les services duquel il exerce son contrôle.

2° Le refus de visa du contrôleur n'est pas prohibitif ; le contrôle avertit le ministre, mais ne l'arrête pas s'il veut passer outre [3].

Tel qu'il fonctionne, le service des dépenses engagées est beaucoup plutôt un simple service de renseignements de comptabilité qu'un contrôle proprement dit. Pour qu'il devînt tel, il faudrait que le visa fût donné par des agents du ministre des finances, gardien des règles budgétaires, et que leur refus opposât une barrière infranchissable aux engagements irréguliers, ou, tout au moins, ne pût être transgressé qu'avec des formalités spéciales, destinées à appeler l'attention sur l'infraction commise.

Utilité du contrôle des dépenses engagées. — L'opinion a toutefois été émise par des juges fort compétents, devant l'autorité desquels nous nous inclinons volontiers habituellement, que le service nouveau ne

---

1. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 537.
2. *J. Off.*, Ch. des dép., 2e séance, 16 mars 1906, M. Berthoulat.
3. Cependant, depuis que le ministre des finances a part à la nomination des contrôleurs et est renseigné par eux, les irrégularités des ministères dépensiers sont devenues plus difficiles.

serait pas susceptible de fournir les résultats qu'on espère, que dans bien des cas, il n'apporterait aux infractions que « des obstacles inconsistants que les mauvaises volontés transgresseront à leur gré [1] ».

Il est évident que la comptabilité des dépenses engagées est une comptabilité d'approximations, et que le contrôle qui en résulte ne peut, lui aussi, être qu'approximatif.

Cependant, elle peut obtenir déjà quelques résultats certains : 1° empêcher l'engagement de dépenses dont la nature n'est pas prévue dans la nomenclature budgétaire ; 2° soustraire des crédits disponibles pour les dépenses éventuelles la partie d'ores et déjà indisponibilisée par les dépenses permanentes dont le montant varie peu et peut être évalué assez exactement ; 3° faire rejeter les engagements dont le chiffre dépasse *ouvertement* les crédits disponibles.

Il est vrai que cette comptabilité est exposée à des mécomptes, parce que le montant des dépenses éventuelles est parfois plus ou moins indéterminé au moment où elles s'engagent, et que le fait même de l'engagement de dépense peut échapper à la vigilance du contrôleur.

Remarquons cependant que les dépenses de l'Etat ne s'engagent pas par de simples pourparlers, qu'elles supposent pour leur ouverture un *acte*, marché, adjudication, contrat, décision, etc. que le contrôleur peut saisir [2], et que d'autre part un engagement non soumis au contrôle entraîne la responsabilité des administrateurs [3].

Quant à l'aléa des estimations, le contrôleur a mission de vérifier les tarifs d'évaluation ; la comptabilité peut et doit d'ailleurs être rectifiée au fur et à mesure que la dépense s'exécute et que le montant probable en apparaît plus distinctement. Il y aura forcément des inexactitudes, mais il n'en reste pas moins vrai que la comptabilité des dépenses engagées constitue d'abord un service de renseignements fort utile pour les ministres qui, auparavant, ignoraient souvent l'état de leurs engagements et pouvaient errer de bonne foi ; qu'elle peut enfin procurer les éléments d'un contrôle aussi rigoureux que peut l'être, bien entendu, un

---

1. Stourm, *Le Budget*, 5e édit., p. 485.

2. On peut promettre inconsidérément de vive voix d'engager une dépense, mais l'engagement ne sera validé que par un acte. Au surplus, les engagements qui ont le plus besoin de surveillance, parce qu'ils prêtent surtout aux dépassements de crédits, sont les *adjudications* et *marchés* de travaux ou de fournitures des ministères dépensiers. Ici, l'acte nécessaire à l'engagement est formel et numériquement précis.

3. Il suffirait de soumettre les *ordonnances* au visa du contrôleur pour qu'il découvrît aussitôt, par le rapprochement avec les indications de son carnet, celles qui ont trait à des dépenses dont l'engagement lui a été dissimulé. La faute des administrateurs se signalerait d'elle-même.

contrôle de prévisions [1]. Sans doute, elle ne fera pas disparaître les crédits additionnels ; elle peut les rendre du moins préalables aux engagements, ce qui sera déjà un grand progrès et réservera les droits légitimes d'appréciation du Parlement [2].

L'hostilité que son institution a rencontrée dans les ministères dépensiers pourrait, au surplus, servir de témoignage en sa faveur.

Le contrôle à l'étranger. — Après avoir étudié les règles préventives des infractions budgétaires des ordonnateurs, dans notre organisation financière, il reste à dire un mot des moyens employés dans le même but par quelques pays étrangers.

En Angleterre, aucun ministère ne peut engager de dépenses sans l'assentiment préalable du ministère des finances, du « Bureau de la Trésorerie » [3]. Il n'y a pas de contrôle préventif des ordonnancements. Pour éviter les dépassements de crédits, les Anglais substituent au contrôle des titres de paiement, le contrôle des sorties de fonds destinés à les acquitter. Ce contrôle est exercé par un fonctionnaire inamovible, qui ne peut être révoqué par le roi que sur la demande des deux Chambres et dont le traitement fait partie du fonds consolidé, qui possède par conséquent la plus complète indépendance : le *Contrôleur-Auditeur général*. C'est à lui que le Bureau de la Trésorerie, qui correspond à notre ministère des finances, adresse des réquisitions pour lui demander d'autoriser la sortie des fonds que l'Etat a en dépôt à la Banque d'Angleterre. Le contrôleur-auditeur général vérifie si la somme demandée est destinée à des dépenses légitimées par les lois et règlements, et en ce qui concerne les dépenses non inscrites au fonds consolidé, si elles rentrent dans la mesure des crédits votés par le Parlement. Il accorde ensuite l'autorisation de sortie. C'est une autorisation en bloc, en vertu de laquelle l'agent qui centralise en Angleterre tout le service des paiements, le *Paymaster general*, a le droit de puiser au compte que l'Etat possède à la Banque, jusqu'à concurrence d'une certaine somme. C'est ensuite dans les limites de ces disponibilités que les services administratifs compétents délivrent les ordonnances individuelles, à la façon

---

1. Il est vrai que notre fâcheuse pratique des douzièmes provisoires, en mesurant trop parcimonieusement aux services des ressources d'attente, les met parfois dans la stricte nécessité d'engager des dépenses au delà des crédits provisoires, sur les crédits à voter dans le budget. La comptabilité des engagements a du moins ici le mérite de faire apparaître au clair cette situation.

2. Pour plus de détails, consulter l'intéressante étude, sur le point de paraître au moment où nous publions ce livre, de M. R. Gervais, sur *Le contrôle des dépenses engagées*.

3. Mais il n'y a pas de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées conçus à la manière française ou italienne.

dont nos ordonnateurs secondaires émettent des mandats dans les limites de leurs crédits de délégation.

En Italie, le ministre des finances nomme, d'accord avec le ministre intéressé, les chefs de comptabilité de toutes les administrations, et établit des règlements applicables dans tous les ministères, de façon à pouvoir maintenir sa propre comptabilité en concordance avec celle des autres départements.

Le contrôle des dépenses engagées est organisé dans les différents ministères, sur le même modèle que chez nous [1].

Le contrôle préalable des ordonnancements est exercé par la Cour des Comptes. Elle a mission de viser toutes les ordonnances, comme le fait chez nous la direction du mouvement général des fonds, et son refus de visa est *prohibitif*. Ajoutons incidemment que la Cour des Comptes italienne possède en outre des attributions d'ordre constitutionnel, et contrôle tous les actes du gouvernement, *non plus au point de vue de leur régularité budgétaire*, mais au point de vue de leur *légalité*. Tous les décrets et autres actes du pouvoir exécutif, même complètement étrangers au budget, et ne provoquant aucun mouvement de fonds, doivent être enregistrés et visés par elle. Mais ici son refus de visa n'est pas prohibitif. Si le gouvernement veut passer outre, la Cour enregistre avec réserve (*visto con riserva*) et le Parlement est saisi de l'acte contesté.

En Belgique, la Cour des comptes donne aussi son visa préalable aux ordonnances. Toutefois : 1° ce visa n'est pas exigé pour toutes les dépenses ; en sont affranchies les dépenses fixes : traitements, pensions, etc. ; 2° il n'est pas prohibitif. La Cour doit viser sous réserve, si le conseil des ministres appelé à intervenir, en cas de refus, décide de passer outre.

---

1. C'est à tort qu'on dit parfois que la Cour des comptes italienne contrôle les engagements de dépenses. Ce contrôle est, comme en France, pratiqué dans les bureaux des ministères.

CHAPITRE XXII

SERVICE DES DÉPENSES (*suite*). — LES COMPTABLES.

Une fois les dépenses engagées, liquidées et ordonnancées, a lieu la mise en paiement qui fait apparaître un nouveau fonctionnaire : le comptable.

Le comptable occupe une place à part dans notre organisation financière : ses fonctions sont incompatibles avec celles d'ordonnateur. Il est pécuniairement responsable devant le juge des comptes. Il possède des prérogatives étendues, même le droit de refuser les paiements en cas d'irrégularité ; enfin sa compétence est absolue : « Aucune manutention de deniers, dit l'ordonnance de 1822, ne peut être exercée que par un agent placé sous les ordres du ministre des finances, responsable envers lui de sa gestion, et justiciable de la Cour des Comptes. » Le service des paiements est donc entièrement sous la dépendance du ministre des finances, chef des comptables, de même que celui des recettes.

Par le fait, ce sont les mêmes comptables qui sont à la fois comptables de recettes et comptables de dépenses. Ce cumul des fonctions de receveur et de payeur par le même titulaire est d'ailleurs de date assez récente [1]. Il remonte à 1865. A cette époque, les attributions des *receveurs généraux* et des *payeurs de département* furent fusionnées entre les mains d'un agent unique : le *trésorier-payeur général*, de façon à simplifier le service et à faciliter l'application des recettes aux dépenses. Il n'y a d'exception que pour la Seine, où le *Caissier-payeur* central subsiste à côté du *Receveur* central de la Seine.

Les comptables les plus importants en matière de paiements sont, en dehors du Caissier-payeur central à Paris, les trésoriers-payeurs généraux dans les départements [2]. Sans doute, les receveurs des finances et les percepteurs font aussi des paiements, mais ils ne sont en cela que

---

1. Du moins pour les chefs de service, car de tous temps les comptables subalternes ont fait des opérations de paiement et de recouvrement. Mais n'ayant pas de personnalité propre au point de vue comptable, ils les effectuaient pour le compte de leurs supérieurs distincts : le payeur et le receveur.

2. Il y a aussi des payeurs d'*armée*, mais la trésorerie de l'armée ne fonctionne qu'en temps de guerre, après la mobilisation, ou quelquefois aux grandes manœuvres. *Ajoutons enfin que les receveurs des régies, enregistrement, douanes, contributions indirectes, et les receveurs des postes paient directement sur leurs caisses, et non en qualité de subordonnés du trésorier-payeur général, les frais de perception (traitements, reversements de trop-perçus, etc.), de leurs services respectifs dans leur ressort.*

les représentants du trésorier-payeur général ; ils agissent pour son compte, après qu'il a apposé son « vu bon à payer » sur l'ordonnance ou le mandat. C'est lui qui examine les pièces justificatives et qui assume la responsabilité du paiement, sauf en ce qui concerne la validité de la quittance, dont le comptable qui paie effectivement peut seul s'assurer.

Comment vont s'opérer les paiements ? Les comptables, nous le savons, sont avertis des paiements qu'ils auront à faire, par les communications de la direction du mouvement général des fonds. Celle-ci leur adresse les avis d'ordonnances de délégation et les avis d'ordonnances de paiement assignées sur leur caisse (ces derniers, accompagnés des pièces justificatives). Enfin, les ordonnateurs secondaires envoient chaque jour au trésorier-payeur général les mandats qu'ils ont délivrés sur lui dans la limite des crédits de délégation, en y annexant les pièces justificatives. Le trésorier, après vérification des pièces, inscrit sur les mandats le « vu bon à payer », en indiquant éventuellement par lequel de ses subordonnés — receveurs ou percepteurs — ils seront acquittés. Il garde le bordereau qui accompagnait les mandats, ainsi que les pièces justificatives, et retourne les mandats eux-mêmes à l'ordonnateur chargé de les faire parvenir aux créanciers.

C'est ensuite chez le comptable désigné sur le titre de paiement que le créancier, muni de son extrait d'ordonnance ou de son mandat, suivant les cas, se présentera.

Obligations du comptable. — 1° Responsabilité de payeur. — Le comptable a une double mission et une double responsabilité : la responsabilité de *payeur* et la responsabilité de *caissier*.

Sa responsabilité de payeur consiste à vérifier si les ordonnancements sont réguliers ; c'est une fonction de surveillance budgétaire. Sa responsabilité de caissier consiste à faire en sorte de procurer au Trésor une quittance libératoire et à vérifier la capacité de la partie prenante. C'est la responsabilité qui incombe à tout caissier, aussi bien dans les entreprises privées que dans les administrations publiques ; une fonction, pour ainsi dire, de vigilance juridique.

Et d'abord, la responsabilité de payeur : 1° le comptable ne doit payer que s'il y a dans sa caisse *disponibilité de crédits* ; c'est-à-dire qu'il ne doit pas payer au delà des crédits qui lui sont ouverts par l'envoi des avis d'ordonnances de paiement et de délégation que lui a adressés la direction du mouvement général des fonds. Ceci équivaut à lui donner un contrôle particulier sur les ordonnateurs secondaires : ne devant pas payer au delà du montant de l'ordonnance de délégation, il rejettera en effet tout mandat émis par l'ordonnateur secondaire en dépassement des crédits délégués à celui-ci.

2° Le comptable doit veiller à ce que les règles financières relatives à l'exercice soient observées. Par exemple, il refusera de payer un mandat ou un extrait d'ordonnance présentés après clôture de l'exercice, et le créancier devra demander un réordonnancement sur le chapitre des exercices clos du budget en cours.

3° Le comptable doit s'assurer que la dépense correspond à un *service fait* : « Aucun paiement, dit le décret du 31 mai 1862, dans son article 10, ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et *pour l'acquittement d'un service fait.* »

Ainsi, en principe, aucune dépense de l'Etat ne sera payée à l'avance, ni même au comptant, car il faut au préalable la liquider et vérifier l'exécution du service avant qu'elle soit ordonnancée et payée.

Régies de dépenses. — Cette règle cependant a dû fléchir, dans certains cas, devant la nécessité et comporte des exceptions relatives à ce qu'on appelle les *régies de dépenses*. Il y a des dépenses dont le règlement ne tolère pas de délai : par ex., achats de subsistances, frais de route des militaires isolés, frais de déplacement des témoins en matière criminelle [1], achats de la remonte pour lesquels les éleveurs ont l'habitude d'exiger l'argent comptant, etc. Certaines de ces dépenses sont si menues qu'il serait, au surplus, ridicule de mettre en jeu pour les acquitter, la procédure de l'ordonnancement. On ne conçoit guère un achat de légumes pour les malades d'un hôpital, l'emplette d'une paire de ciseaux ou d'une pelote de ficelle donnant lieu à une ordonnance, et impliquant pour le marchand l'obligation d'attendre la délivrance de son titre de paiement et d'aller toucher son prix aux caisses publiques. De même encore, lorsque l'Etat exécute en régie certains travaux, il est nécessaire que les conducteurs de travaux disposent de quelque argent pour les faux frais. Dans toutes ces hypothèses, l'administration remet des avances à des intermédiaires, qui sont appelés *régisseurs d'avances*, et qui sont créés par règlements ministériels : receveurs des domaines, commandants des dépôts de remonte, etc. Ces avances qui sont destinées à payer des dépenses *à faire* leur sont délivrées par voie d'ordonnances sur la caisse d'un comptable. Elles ne peuvent d'ailleurs excéder une somme limitée — 20.000 francs en principe —, ne sont faites que pour un mois, sauf à être renouvelées, et le régisseur doit mensuellement justifier de leur emploi par la transmission de pièces justificatives (reçus, factures, etc.). Ces pièces sont d'abord adressées à l'ordonnateur de l'avance, qui les vise, puis remises au comptable qui a

---

1. Il serait impossible d'obliger des individus parfois sans ressources à faire l'avance de leurs frais de voyage, sauf à présenter ensuite un mémoire de leurs débours.

avancé l'argent, qui les utilise pour détailler l'emploi des fonds dans sa comptabilité. Cette infraction aux principes habituels est une nécessité, mais elle est d'ailleurs assez dangereuse parce qu'elle soustrait les paiements au contrôle préalable des comptables, ainsi qu'à la juridiction de la Cour des Comptes, si le comptable, n'ayant pu, malgré ses diligences, obtenir de justifications d'emplois, prouve qu'il n'est pas responsable de cette omission.

Des régies de dépenses on peut rapprocher les *dépenses sur revues* : pour le paiement de la solde des troupes, par exemple, dans l'impossibilité d'ordonnancer individuellement au profit des innombrables parties prenantes, on ordonnance des sommes en bloc à des intermédiaires (conseils d'administration des corps de troupe), chargés de les distribuer, à raison des services fournis, entre les ayants droit. L'emploi de ces sommes est relevé par des vérifications périodiques appelées *revues de liquidation*, d'où le nom de dépenses sur revues. Ces intermédiaires sont ainsi à peu près dans la même situation que des régisseurs d'avances. Il y a cependant des différences : la principale est que les justifications d'emploi des fonds sont ici données seulement à l'ordonnateur, sans être rattachées à la comptabilité du payeur dont la caisse a fourni l'allocation, de sorte qu'elles échappent totalement à la juridiction de la Cour des Comptes, le comptable n'ayant pas à les produire [1].

Justifications du « service fait ». — En dehors de cette exception, les justifications d'un service déjà fait sont nécessaires pour obtenir le paiement, et c'est au comptable qu'il appartient de s'assurer de la réalité de ce service. Cette mission, confiée au comptable, n'a d'ailleurs pas été sans froisser pendant longtemps la susceptibilité des ministres ordonnateurs. Ceux-ci prétendaient que le fait qu'une ordonnance avait été délivrée par eux impliquait qu'ils avaient constaté l'exécution du service et que le ministre des finances n'avait pas à s'ériger en juge de ses collègues.

Comment le comptable pourra-t-il s'assurer qu'il s'agit d'un « service fait » ? Par l'examen des pièces justificatives qui doivent obligatoirement accompagner l'ordonnance ou le mandat. Ces pièces justificatives ne sont d'ailleurs pas laissées à la libre désignation des ordonnateurs ou des payeurs. Les règlements administratifs donnent pour chaque nature de dépenses la nomenclature des pièces à produire : état nominatif pour les traitements, décision de secours ou de gratification, procès-verbal d'adjudication, devis, mémoire certifié, certificat de réception de travaux, etc. La comptable doit non seulement examiner la forme

1. Pour les traites de la marine, la justification est aussi postérieure au paiement (Sur les traites de la marine, voir ch. XXVI, p. 242-243).

extérieure des pièces justificatives et vérifier si la liste en est complète et conforme à la nomenclature, mais encore contrôler les calculs élémentaires de chaque liquidation, s'assurer de l'exactitude numérique du décompte qui en exprime le résultat, et de la conformité du mandat avec les pièces constatant la réalité et la quotité de chaque créance exigible.

Il doit refuser de payer, si les pièces ne justifient pas le service fait, si elles contiennent des omissions ou irrégularités matérielles (non-concordance entre l'indication des noms, des sommes ou des services portés sur l'ordonnance ou le mandat et celle qui est fournie par les pièces justificatives). La production des pièces justificatives, en permettant au payeur de comparer les sommes dont elles attestent la dépense et celles inscrites sur le titre de paiement, le met à même de dévoiler les mandats fictifs : les mandats fictifs sont des mandats délivrés pour une dépense qui n'a pas été faite, ou pour une dépense supérieure à la dépense faite, ou pour une dépense autre que celle qui a été faite [1].

L'examen par le comptable des justifications du service fait constitue, en plus du visa de la direction du mouvement général des fonds, un second contrôle très énergique, exercé par les agents du ministre des finances, de la régularité des opérations des ordonnateurs [2].

La première obligation du comptable des paiements est donc de ne payer qu'une ordonnance ou un mandat réguliers au point de vue budgétaire.

2° **Responsabilité de caissier.** — Sa seconde obligation, celle qui engage sa responsabilité de caissier, est de procurer au Trésor une quittance libératoire. Pour cela, il doit d'abord s'assurer de l'identité de la partie prenante (il exigera, par exemple, un certificat de vie pour payer un pensionnaire), vérifier sa capacité à donner quittance (mineur, interdit, femme mariée, mandataire muni d'une procuration, etc.). C'est une application des règles diverses du droit civil.

En outre, le payeur doit rechercher si la créance n'est pas frappée d'opposition, de saisie-arrêt entre ses mains. Ces oppositions sur les

---

1. Exemples : affaire du fort de Villeras en 1876 ; en confrontant deux décomptes on s'aperçoit que 90.000 mètres cubes de terrassements ont disparu du premier au second. Le premier se référait donc à un travail fictif, imaginé en l'espèce pour masquer un versement d'acomptes irrégulier.

Chambre à coucher du préfet de l'Eure en 1866 : pour l'acquisition d'une chambre à coucher faite sans crédits, le préfet délivre des mandats visant de prétendus achats de mobilier pour l'asile des aliénés (V. chap. XXVIII, p. 262).

2. Toutes les explications qui précèdent ne s'appliquent pas aux *fonds secrets* qui, par leur nature même et leur destination, excluent tout paiement par la voie régulière.

créances sur l'Etat, au lieu de tomber seulement par prescription de la créance, tombent d'ailleurs au bout de cinq ans, si elles ne sont pas renouvelées.

Garantie de la responsabilité des comptables. — L'observation de ces devoirs est sanctionnée par la responsabilité très lourde qui pèse sur les comptables. Tout paiement irrégulier est en effet mis à leur charge. Ce n'est pas là un principe théorique, une menace platonique suspendue sur la tête du comptable. C'est, au contraire, une sanction dont la mise en œuvre est assurée par des mesures rigoureuses. On a pu dire très justement que, dès son entrée en fonctions, le comptable est traité comme un coupable présumé, qui ne sera tenu quitte qu'à la condition de se disculper.

En premier lieu, il est astreint à fournir un cautionnement au Trésor pour répondre des fautes de sa gestion ; 2° tous ses biens présents et à venir sont immédiatement grevés d'une hypothèque légale, inscrite à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor ; 3° le Trésor a un privilège légal sur tous les immeubles acquis par lui *à titre onéreux* depuis sa nomination, parce que ces immeubles sont présumés acquis au moyen d'un détournement de fonds [1].

Pour le décharger de cette sorte d'inculpation professionnelle, il faudra qu'un jugement de la Cour des Comptes, quand il a cessé ses fonctions, lui donne *quitus*, le déclare quitte envers le Trésor.

Enfin la gestion des comptables est l'objet d'un contrôle incessant : d'un contrôle administratif d'abord ; ils sont vérifiés sur place par leurs supérieurs hiérarchiques et par les inspecteurs des finances [2], et à l'administration centrale, sur le vu des états de situation périodiques [3] qu'ils

---

1. Rémy, *op. cit.*, p. 372, n° 340. — Citons encore l'obligation pour le comptable de prêter serment, l'interdiction d'exercer une profession, un commerce ou une industrie quelconque, etc.

2. Cette vérification est facilitée par la règle de l'*Unité de caisse*, inscrite dans l'article 21 du décret du 31 mai 1862, qui oblige les comptables à n'avoir qu'une seule caisse, dans laquelle sont réunis tous les fonds des divers services qu'ils gèrent. De cette façon, il leur est impossible de masquer momentanément le déficit du service que l'inspection vérifie, en puisant dans la caisse voisine.

3. De 1833 à 1896 a existé un contrôle automatique des versements faits au Caissier-payeur central, aux trésoriers-payeurs et aux receveurs des finances, grâce au procédé des *récépissés à talon*. Le comptable délivrait aux parties versantes un récépissé à talon, et celles-ci, à peine de ne pas être définitivement libérées vis-à-vis du Trésor, devaient aller de suite faire détacher le talon à la préfecture ou à la sous-préfecture. Les talons détachés étaient envoyés au ministère des finances. Les comptables ne pouvaient dès lors dissimuler aucune recette, en l'omettant dans leurs écritures, puisque l'administration était prévenue en dehors d'eux. Ce système, assez gênant pour les particuliers, et peu efficace, par suite de la négligence avec laquelle les préfectures tenaient la comptabilité des talons, a été presque totalement supprimé par la loi du 24 décembre 1896. Il subsiste encore

sont tenus de lui adresser ; — d'un contrôle judiciaire, en second lieu, de la part de la Cour des Comptes. En principe, le compte annuel de tous les comptables est jugé par la Cour des Comptes.

Comptables principaux et comptables subordonnés. — Ce rôle judiciaire de la Cour des Comptes à l'égard des comptables permet de distinguer parmi eux plusieurs catégories :

D'abord les comptables *principaux* et les comptables *subordonnés* : les comptables principaux sont ceux qui sont directement justiciables de la Cour des Comptes, tandis que les comptables subordonnés ne sont pas jugés par elle et sont simplement responsables vis-à-vis du comptable principal qui, lorsqu'il a ratifié leurs opérations, en endosse la responsabilité vis-à-vis de la Cour. Le trésorier-payeur général, par exemple, est un comptable principal, auquel sont subordonnés les receveurs des finances et les percepteurs de son ressort qui lui rendent leurs comptes « de clerc à maître ». Dans les régies financières, le rôle de comptable principal est assumé par le receveur principal des douanes ou des contributions indirectes, auxquels sont subordonnés les receveurs ordinaires, exception faite pour l'enregistrement où il n'y a pas de receveurs principaux et où tous les receveurs fournissent eux-mêmes leurs comptes pour les produire à la Cour.

Les receveurs principaux des régies ont d'ailleurs ceci de particulier qu'ils n'ont pas à centraliser les encaissements des receveurs ordinaires qui les versent à la recette particulière des finances. Ils se bornent à centraliser leurs opérations dans les écritures sans centraliser leurs fonds. Aussi les appelle-t-on des *comptables d'ordre*.

Comptables de deniers, comptables d'ordre, comptables de matières. — Ceci nous amène à une nouvelle classification : celle des comptables de *deniers*, des comptables *d'ordre* et des comptables de *matières*.

Les comptables de deniers sont ceux, comme leur nom l'indique, qui ont des deniers à manier et possèdent une caisse.

Les comptables d'ordre sont ceux qui n'ont pas de caisse à gérer et tiennent seulement une comptabilité d'écritures. Ils répondent à deux besoins essentiellement divergents : certains comptables d'ordre, par exemple les receveurs principaux des contributions indirectes et des douanes, sont institués pour faciliter le contrôle de la Cour des Comptes,

---

cependant pour les versements à la Caisse centrale du Trésor. Le talon des récépissés délivrés par le Caissier-payeur central est détaché par le Contrôleur central du Trésor public. Comme ces deux fonctionnaires opèrent dans les mêmes locaux, les parties n'ont pas ici à se déplacer.

en groupant sur leur tête les responsabilités des receveurs ordinaires. D'autres comptables d'ordre, par exemple l'agent comptable des traites de la marine, l'agent comptable des virements de compte, l'agent comptable des transferts et mutations de rentes, etc. sont des fonctionnaires chargés de la tenue de livres, qui ont été assimilés à des comptables pour permettre à la Cour de juger par leur intermédiaire des opérations dont le contrôle lui eût autrement échappé, et d'élargir sa juridiction.

Les comptables de matières sont les comptables chargés de la comptabilité du matériel de l'Etat, approvisionnements des ports, des arsenaux, stocks de papier timbré, etc. Ils sont soumis à des règles particulières [1], et les comptes de la plupart d'entre eux sont jugés par le ministre et non par la Cour.

Droit de réquisition des ordonnateurs. — Nous avons vu toutes les précautions accumulées pour empêcher le comptable de procéder à un paiement irrégulier. Il doit fermer sa caisse, s'il éprouve le moindre doute à cet égard. Cependant le refus de paiement peut infliger un grave préjudice au créancier ; d'autre part, il ne s'appuie peut-être pas sur des raisons décisives. Obligé de sauvegarder sa responsabilité, le comptable, en effet, est porté à voir partout des irrégularités. C'est ici qu'intervient le droit de réquisition de l'ordonnateur.

Aussitôt qu'il a refusé le paiement et en a donné acte par écrit au créancier, le comptable doit aviser le ministre des finances et l'ordonnateur. Ce dernier, s'il estime qu'il y a lieu de passer outre aux empêchements allégués par le comptable, peut lui remettre une réquisition écrite d'avoir à payer quand même. L'effet de cette réquisition que le comptable annexe aux pièces justificatives est de faire passer la responsabilité du comptable à l'ordonnateur.

Le payeur doit, en principe, donner suite immédiate à la réquisition (s'il s'agit, par exemple, d'un refus motivé sur des soupçons de falsifications de pièces ou de mandats fictifs, ou encore sur des erreurs matérielles dans les pièces, omissions de signatures, de cachets, etc.).

Cependant il y a à cette obligation d'obtempérer immédiatement un certain nombre d'exceptions considérables [2].

L'article 91 du décret du 31 mai 1862 porte en effet : « S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eût : 1° *disponibilité de crédit* [3] chez le payeur ;

---

1. Voir la note à la fin du chapitre.

2. Ces exceptions sont tellement importantes qu'il serait presque plus exact de retourner la règle habituellement formulée, et de dire qu'en règle générale le refus du comptable paralyse l'ordonnateur, et que c'est la suite donnée à la réquisition qui constitue l'exception.

3. C'est-à-dire sans que le payeur ait été habilité à la payer, par les avis d'or-

2° ou *justification du service fait* ; 3° soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la *validité de la quittance* [1] — le comptable, avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre des finances qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense [2]. »

Le droit de réquisition des ordonnateurs a été parfois critiqué, parce qu'en déplaçant la responsabilité, il la transforme et la rend beaucoup moins énergique. Nous avons dit, en effet, que si la responsabilité pécuniaire des comptables est bien précisée et bien sanctionnée, il n'en est pas de même de celle des ordonnateurs *.

* *Comptabilité-matières.* — La comptabilité-matières, que les dimensions de ce volume ne nous permettent pas d'étudier dans ses détails, s'applique spécialement aux *matières de consommation et de transformation* de l'Etat (matériaux pour la flotte, munitions, subsistances pour l'armée, etc.) qui, à raison de l'emploi et du renouvellement des approvisionnements dont la situation change de jour en jour, donnent lieu à une circulation incessante, qu'il est nécessaire de suivre dans des comptes. Elle ne s'applique donc pas : 1° au domaine immobilier de l'Etat ; 2° à ce que l'article 877 du décret du 31 mai 1862 appelle « les valeurs mobilières et permanentes », qui ne sont pas l'objet de mouvements fréquents (mobiliers de l'Etat garnissant les casernes, hôpitaux et autres établissements ; machines d'exploitation, bibliothèques, archives, musées, etc.) ; ou, du moins, elle se réduit pour celles-ci à la formalité sommaire d'inventaires périodiques.

Toutefois, les valeurs mobilières et permanentes des départements de la guerre et de la marine sont, pour la plupart, soumises aux mêmes règles que les matières de consommation et de transformation.

Les règles de la comptabilité-matières sont moins précises et moins bien coordonnées que celles de la comptabilité-deniers.

Cela tient à ce que la comptabilité-matières soulève des difficultés spéciales : dans la comptabilité-deniers, le choix de l'unité de calcul s'impose de lui-même : c'est l'unité monétaire. Tous les comptes seront calculés en francs et pourront être comparés. Il n'en est pas de même dans la compta-

---

donnance de paiement ou de délégation que lui adresse la direction du mouvement général des fonds.

1. Il faut ajouter un 4e cas à ceux prévus par le décret : l'existence d'une opposition régulière sur la créance.

2. Les exceptions prévues par l'article 91 du décret comportent elles-mêmes quelques réserves. La principale a trait au paiement des sommes affectées à la solde des troupes qui peut être requis par l'ordonnateur, même en cas de non-disponibilité de crédits chez le payeur, sans que ce dernier puisse suspendre l'effet de la réquisition.

« Dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit » (art. 92, D. 31 mai 1862).

bilité-matières où *le choix de l'unité est nécessairement arbitraire*. Certaines matières se compteront au poids, d'autres au volume, d'autres au nombre. On pourra compter par unités simples ou par unités de groupement. Il faudra aussi faire acception des différences de qualité (matières neuves, matières usagées, etc.). D'où le nécessité d'établir des comptabilités distinctes pour les différentes catégories de matières. Pour les rendre comparables entre elles et surtout avec les comptes de deniers (ce qui serait de la plus grande utilité pour contrôler l'emploi des crédits affectés à l'achat ou à la transformation des matières), il faudrait pouvoir estimer la valeur des matières en deniers. Mais cette estimation sera forcément artificielle. Par exemple, en prenant pour base le prix d'achat, on pourra suivre la corrélation entre le mouvement d'entrée des marchandises et le mouvement des deniers qui ont servi à les acheter. Mais ce prix d'achat ne correspondra plus à la valeur réelle, lorsque le temps aura altéré la qualité ou l'utilité des matières. De plus, la base du prix d'achat fait défaut quand il s'agit de matières non achetées mais confectionnées dans les ateliers de l'Etat. Le prix de revient dont les éléments sont dissimulés dans les comptes les plus divers est souvent presque impossible à établir.

Aussi, on comprend que les principes généraux de la comptabilité-matières soient peu nombreux. Ils ont été posés par la loi du 24 avril 1833 qui l'a instituée, et par l'ordonnance du 26 août 1844 reproduite dans les articles 861 à 883 du décret du 31 mai 1862.

Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'Etat et géré pour son compte, il y a un agent ou préposé responsable des matières y déposées. Cet agent est comptable desdites matières, suivant l'unité applicable à chacune d'elles (art. 864). Chaque comptable est tenu d'inscrire sur des livres élémentaires l'entrée, la sortie, les transformations, les détériorations, les pertes, déchets et manquants, ainsi que les excédents de toutes les matières confiées à sa garde (art. 866). Ces comptables produisent des relevés périodiques qui servent à la tenue d'une comptabilité centrale ministérielle. Celle-ci permet l'établissement des *comptes généraux* de matières annuels. Les comptables de matières ne sont pas soumis (sauf quelques-uns d'entre eux) au *jugement*, mais au simple *contrôle* de la Cour des Comptes (V. ch. XXVIII, p. 264).

Au contraire, les prescriptions particulières sont multiples. Il faut aller les chercher dans les *règlements spéciaux* à chaque ministère (par ex. règlement du ministère de la guerre du 9 septembre 1888 ; sur la corrélation entre la comptabilité-matières et la comptabilité-deniers, voir le rapport au ministre, en date du 9 septembre 1888 qui précède ce règlement).

Le Parlement, dans ces dernières années, a introduit des améliorations très intéressantes dans la comptabilité-matières du département de la marine par l'institution des *crédits-matières* (loi de finances du 28 avril 1898. — V. *suprà*, ch. VIII, p. 79). Cette réforme étend aux mouvements des matières de la marine une partie des règles applicables aux mouvements des deniers budgétaires (autorisation budgétaire préalable, crédits-matières supplémentaires, spécialité par chapitre et par exercice, etc. — V. Instruction du ministre de la marine pour la comptabilité des crédits-matières, du 13 juillet 1898, *Bull. off.*, p. 43).

CHAPITRE XXIII

SERVICE DE LA TRÉSORERIE : LE TRÉSOR PUBLIC.

Après avoir pris connaissance du service des recettes et du service des dépenses, il reste, pour terminer l'étude de l'exécution du budget à montrer le lien qui existe entre ces deux services et à exposer comment les recettes vont servir à payer les dépenses.

Ce qui établit le contact, la communication, entre le service des recettes et le service des dépenses, c'est le Trésor : c'est en effet dans le Trésor que tombent les recettes, et c'est dans le Trésor aussi que l'on puise les fonds destinés aux paiements. Il réalise l'unité de l'exécution du budget.

Nous aurons donc, en premier lieu, à dire ce qu'est exactement le Trésor et comment il se définit.

Comme toutes les recettes pénètrent dans le Trésor, et comme tous les paiements sont effectués par lui, nous chercherons ensuite comment les fonds circulent au sein du Trésor pour se rendre à leur lieu d'emploi : c'est la question du mouvement des fonds.

Enfin, si, à un moment donné, les fonds sont insuffisants pour faire face aux dépenses, nous devrons nous demander comment le Trésor comblera provisoirement cette insuffisance : c'est la question des moyens de trésorerie et de la dette flottante.

Définition du Trésor. — La définition du Trésor est assez difficile à donner et nécessite le recours à des métaphores et à des comparaisons. On le définit habituellement en disant que le Trésor est « le grand réservoir des ressources de l'Etat et le banquier des budgets ». Quel est ce « grand réservoir » et par quel singulier phénomène un réservoir peut-il être en même temps un banquier ? Autant d'obscurités que nous allons essayer de dissiper par une analyse rapide.

Le Trésor, réservoir des ressources de l'Etat. — Le Trésor est une caisse *fictive* qui renferme toutes les ressources de l'Etat. Le propre de la comptabilité est de pouvoir, à sa guise, créer des personnalités comptables, personnifier des comptes, suivant les besoins des écritures. Rien n'empêche de centraliser dans les livres de comptabilité toutes les ressources de l'Etat, en quelque point du territoire qu'elles soient disséminées, en quelque caisse qu'elles se trouvent, et de supposer qu'elles

constituent par leur ensemble une caisse unique qu'on appellera le Trésor [1].

Si nous voulions avoir une représentation matérielle du Trésor, il faudrait supposer que tous les agents, où qu'ils soient, qui détiennent des deniers pour le compte de l'Etat, vont, au même instant, vider leur caisse dans un local unique, la Galerie des Machines, si l'on veut : ce serait là véritablement le « grand réservoir » dont nous parle la définition. On y trouverait, mêlé et confondu matériellement dans une même caisse, tout l'argent dans lequel l'Etat peut puiser pour ses besoins. Cet argent proviendrait d'ailleurs des origines les plus variées : il y aurait là de l'argent appartenant en propre à l'Etat : par ex., des recettes d'impôts, des produits de la vente d'objets mobiliers ou immobiliers de l'Etat, etc. — de l'argent emprunté par l'Etat ou déposé dans ses caisses par les particuliers : provenant des souscriptions aux emprunts en rente, des cautionnements des fonctionnaires, des fonds de concours versés par des Chambres de commerce pour des travaux publics, etc. Peu importe d'ailleurs les provenances diverses de ces sommes, et les titres divers auxquels l'Etat les détient : tout cet argent forme une masse homogène et disponible dans la caisse.

Le Trésor, banquier des budgets. — Comment va-t-on pouvoir dire d'autre part que le Trésor est le banquier des budgets ?

Pour le comprendre, poursuivons notre fiction et supposons que la Galerie des Machines, où nous avons ainsi centralisé matériellement le Trésor public, est un établissement de banque, qui fait les opérations ordinaires des banques : 1° qui se charge du service de caisse de ses clients, c'est-à-dire de leurs recouvrements et de leurs paiements ; 2° qui fait des avances à ses clients, au moyen des fonds que le banquier emprunte au public et des dépôts que celui-ci lui confie.

Admettons maintenant que cet établissement de banque ait un client qui s'appelle le Budget. C'est un client qui meurt tous les ans pour être remplacé par un client semblable. Il est très facile de comparer le Budget à une personne véritable : il a, en effet, comme un particulier, ses revenus personnels, à savoir les recettes budgétaires, avec lesquels il doit pourvoir à ses charges personnelles : les dépenses budgétaires.

Le Budget va d'abord charger ce banquier qu'est le Trésor de son service de caisse : le Trésor encaissera toutes les recettes budgétaires, et paiera avec ces recettes toutes les dépenses budgétaires : il se chargera d'appliquer celles-là à celles-ci.

---

1. L'arrêté ministériel du 1er pluviôse an VIII avait organisé la centralisation *matérielle* de toutes les valeurs du Trésor, à Paris. C'est le décret du 16 juillet 1806 qui, pour plus de simplicité, l'a remplacé par une centralisation en écritures simplement.

Mais le Budget peut être aussi, à un moment donné, temporairement gêné dans ses affaires : il doit acquitter un gros paiement et ses recettes ne sont pas encore rentrées en suffisance pour l'opérer. Il demandera alors au Trésor de lui faire une avance, dont ce dernier se remboursera au fur et à mesure que rentreront les recettes budgétaires. Le Trésor mettra ainsi provisoirement à la disposition du service des paiements budgétaires, les capitaux que d'autres clients ont déposés chez lui ou qu'il emprunte dans ce but.

Le Trésor, banquier des services spéciaux et de clients divers. — Le Trésor a en effet d'autres clients que le Budget : ce sont d'abord les *services spéciaux*, les services hors budget, que nous connaissons déjà (V. chap. x, p. 89 et s.). Pour le compte des uns (services spéciaux *créditeurs*), il encaisse des fonds, au moyen desquels il pourvoit ensuite à leurs dépenses : par ex., compte des capitaux de cautionnements en numéraire ; les cautionnements sont encaissés par le Trésor qui les restitue aux comptables, à la cessation de leurs fonctions. Aux autres services (services spéciaux *débiteurs*), le Trésor fait des avances dont ils le rembourseront plus tard : par ex., compte des prêts faits à l'industrie, compte de l'avance au gouvernement crétois, etc.

Enfin, pour se procurer en suffisance les ressources nécessaires aux opérations d'avances que nous venons d'indiquer, le Trésor est encore obligé d'entrer en relation avec des particuliers et des établissements divers qui y déposent leurs fonds, comme on fait dans une maison de banque, avec ou sans intérêt suivant les cas, soit en compte-courant, soit contre remise de billets à très court terme (bons du Trésor). Cette catégorie de ressources constitue la *dette flottante* que nous étudions plus loin (V. p. 218 et suiv.).

Et même, dans certains cas, quand le Trésor est sollicité de faire à ses clients des avances durables qu'il ne peut fournir sur ses ressources flottantes, il est obligé de contracter de son côté des emprunts à plus long terme, bien qu'encore d'assez courte durée, qui composent les *engagements du Trésor*.

On peut, en résumé, distinguer dans les fonds accumulés au Trésor, deux groupes distincts : 1° les *fonds budgétaires* provenant de la perception de toutes les recettes normales autorisées par la loi de finances ; 2° *les ressources du Trésor proprement dites*, qui correspondent aux dépôts d'une maison de banque et qui servent au Trésor à faire des avances au budget et aux services spéciaux *débiteurs* ; à savoir : *a*) solde actif des services spéciaux *créditeurs*, qui reste à la disposition du Trésor, jusqu'au jour où ceux-ci le lui reprennent pour faire face à leurs obligations ; *b*) ressources de la dette flottante ; *c*) engagements du Trésor qui lui permettent de faire des avances plus durables.

Découverts du Trésor. — Le Trésor, cependant, diffère des banquiers ordinaires en ce qu'il est un banquier désintéressé, et qui s'appauvrit d'habitude au lieu de s'enrichir à rendre service à ses clients. Son rôle de banquier faiseur d'avances l'expose en effet à de gros risques, parce qu'il a souvent des insolvables parmi ses emprunteurs.

Pour ce qui est d'abord des services spéciaux débiteurs du Trésor, il y en a qui liquident sans être en mesure de rembourser les avances qui leur ont été faites : ex. : *compte de la réorganisation des défenses de Calais* : les frais devaient être couverts par l'aliénation des terrains déclassés qui n'a produit qu'une somme insuffisante ; la différence est demeurée à la charge du Trésor qui avait avancé les fonds.

D'autre part, les budgets dont le Trésor assure le service des paiements, en puisant dans ses caisses, font souvent faillite et se règlent en déficit. De 1872 inclus à 1905 inclus, c'est-à-dire sur 34 budgets, 16 — près de la moitié — se sont soldés en déficit, et ces 16 déficits additionnés représentent 1.100 millions en chiffres ronds. Enfin, il est des paiements que le Trésor a faits pour le compte du budget, et que celui-ci lui rejette après coup comme irréguliers : par ex., des dépenses qui ont été payées sans crédits ou au delà des crédits, ou encore des recettes budgétaires dont le Trésor a passé écriture et qui ne lui ont pas été versées, etc. Tout cela constitue, en quelque sorte, pour le Trésor des créances sans débiteur, qui passent au compte des profits et pertes et qui sont imputées par des dispositions législatives à ce qu'on appelle les *découverts du Trésor*. Ces découverts sont « la prise en charge par le Trésor de toutes les avances qu'il a faites et dont il sait ne devoir jamais être remboursé » [1]. Depuis le Consulat et l'Empire jusqu'au 1er janvier 1906, ils ont atteint 5 milliards 364 millions.

En revanche, il arrive parfois que les budgets prospères lèguent leurs excédents au Trésor, c'est-à-dire que le Parlement, lorsqu'il n'emploie pas ces excédents — ce qu'il fait le plus souvent — à réaliser l'équilibre des budgets ultérieurs, en les leur reportant, ou à gager une dépense nouvelle, les abandonne définitivement au Trésor dont les découverts sont atténués d'autant. Mais tandis qu'en cas de déficit, celui-ci est toujours porté en augmentation des découverts, en cas d'excédent, ce dernier n'est, en fait, que rarement affecté à leur atténuation. De 1872 à 1905, 18 budgets sur 34 ont eu des excédents dont le total (en ayant soin d'éviter les doubles emplois et de faire les défalcations nécessitées par ce fait que l'excédent d'un budget réapparaît parfois dans l'excédent des budgets suivants, lorsqu'il leur a été reporté pour grossir leurs ressources) représente à peu près 1 milliard. Mais sur ce milliard, 160 millions

1. Gautier, *Essai sur les découverts du Trésor*, (Thèse Paris, 1902), p. 23.

seulement ont été versés au Trésor en atténuation des découverts.

D'autre part, le Trésor hérite quelquefois du solde de comptes spéciaux du Trésor qui sont liquidés. Ainsi, en 1855 avait été créée une *Caisse de dotation de l'armée*, destinée à encaisser les versements des jeunes gens qui se rachetaient du service et à les employer à lever des remplaçants au moyen de primes d'engagement et de rengagement, ainsi qu'à servir des bonifications de pensions militaires. Les règles du recrutement ayant été transformées par la loi de 1868 qui supprime le rachat et le remplacement, la Caisse n'eut plus qu'à liquider les opérations en cours. Elle a été supprimée en 1891 et le reliquat a été abandonné au Trésor.

Enfin, l'Etat emprunte parfois pour diminuer les découverts du Trésor. Ainsi, la loi du 1er mai 1886 a demandé à l'emprunt en rente 3 0/0 645 millions de ressources pour faire face aux découverts.

L'ensemble des ressources diverses appliquées à l'extinction des découverts depuis la Révolution jusqu'au 1er janvier 1906 s'est élevé au chiffre de 4 milliards 292 millions, ce qui laisse ressortir un découvert net de 5.364 — 4.292 = 1 milliard 72 millions [1]. C'est le chiffre de la perte nette que le Trésor a subie à jouer le rôle de banquier vis-à-vis de clients insolvables.

Quelle est l'influence de ces découverts du Trésor sur notre situation financière, et comment agissent-ils sur la dette flottante, c'est ce que nous verrons un peu plus loin (Chap. xxv, p. 231).

Après avoir indiqué ce qu'est le Trésor public, il convient maintenant d'examiner plus en détail quelles sont ses opérations, en tant que banquier du budget.

On les divise souvent en *opérations budgétaires* et en *opérations de trésorerie* : les opérations budgétaires sont celles qui se résument dans la perception des impôts et revenus divers évalués par la loi de finances et dans le paiement des dépenses autorisées par la même loi. — Les opérations de trésorerie sont toutes les opérations propres au banquier : centralisation, répartition, transmission des fonds, avances aux services budgétaires et aux services spéciaux, etc.

Nous adopterons, en ne considérant en ce moment que les rapports du Trésor avec le Budget, la division suivante :

1° Le Trésor fait le service de caisse du Budget ; ce service se décompose en deux parties : d'abord, encaissement des recettes et paiement des dépenses — c'est une partie que nous avons étudiée précédemment

---

(1) Chiffres empruntés au tableau des découverts inséré aux documents-annexes du projet de budget de 1907.

(ch. XX, XXI, XXII) ; ensuite, mouvement de fonds pour appliquer les recettes aux paiements ;

2° Le Trésor fait un service d'avances au Budget, au moyen des ressources de la dette flottante.

Nous aurons donc à examiner, dans deux chapitres successifs, le mouvement des fonds et la dette flottante.

CHAPITRE XXIV

SERVICE DE LA TRÉSORERIE : MOUVEMENT DES FONDS.

Le mouvement des fonds [1] a pour objet d'assurer aux comptables les disponibilités nécessaires à l'exécution des paiements. L'administration sait ce que contient la caisse de tous les comptables ; elle connaît l'importance et le lieu des paiements à effectuer dans la période en cours : il est donc facile de veiller à ce que les caisses qui auront à payer soient suffisamment garnies, et d'opérer les déplacements de fonds nécessaires pour cela.

Connaissance des ressources disponibles. — I° L'administration sait ce que contient la caisse de tous les comptables :

a) Le receveur des finances reçoit journellement de ses percepteurs un relevé de situation de leur caisse.

b) Le trésorier-payeur connaît l'état de la caisse de ses receveurs. Il ouvre à chacun d'eux un compte-courant qu'il tient à jour au moyen des relevés que ces agents lui envoient chaque dizaine, et sur lequel il inscrit d'une part tous les fonds centralisés ou encaissés par le receveur, et d'autre part, tous les paiements que celui-ci a effectués. Il lui suffit de tirer le solde de ces comptes pour savoir quelles sont les ressources des receveurs et sur quel point du département les fonds dont il peut disposer sont accumulés.

c) La direction du mouvement général des fonds à Paris, connaît l'état de la caisse de tous les trésoriers-payeurs, et du Caissier-payeur central.

Les trésoriers-payeurs renseignent la direction de la Comptabilité publique et celle du Mouvement des fonds sur leur situation, par des communications quotidiennes, décadaires et mensuelles, qui permettent de tenir à jour le compte-courant avec le Trésor qui est ouvert à chacun d'eux[2]. Et comme le trésorier-payeur a seul une personnalité comptable dans le département et centralise dans ses écritures toutes les opérations de ses receveurs qui sont censées accomplies par lui, comme sa situation représente donc celle du département, l'administration centrale, au vu des comptes-courants des trésoriers-payeurs, connaît exactement les disponibilités du Trésor dans les départements.

---

1. J. Labbé, *Le service de la trésorerie : centralisation et aménagement des fonds* (Thèse, Paris, 1905).
2. *Suprà*, p. 174.

Enfin, le Caissier-payeur central, à Paris, remet tous les soirs à la direction du mouvement général des fonds un état de sa situation journalière.

Connaissance des paiements à effectuer. — II° L'administration connaît l'importance et le lieu des paiements à effectuer dans la période en cours :

a) La distribution mensuelle de fonds, dont nous avons déjà parlé (p. 188), va d'abord limiter le montant des ordonnancements à faire par les divers ministères pour le mois.

b) La direction du mouvement général des fonds adresse régulièrement aux trésoriers-payeurs les extraits des ordonnances de paiement et de délégation assignés sur leur caisse [1]. Les trésoriers savent donc exactement le montant des ordonnances directes qu'ils auront à payer ; ils sont également avisés par les bordereaux d'émission que leur transmettent les ordonnateurs secondaires, des mandats que ceux-ci ont délivrés dans la journée sur leur caisse, dans la limite des crédits de délégation. Pour donner aux trésoriers le temps de faire les fonds, les règlements leur accordent le droit de ne pas acquitter d'ordonnances ayant moins de dix jours, et de mandats ayant moins de cinq jours de date. Ce sont eux qui sont chargés d'assurer les paiements dans le département [2], soit qu'ils les opèrent eux-mêmes, soit que, suivant les convenances du service, ils les fassent opérer par leurs subordonnés.

Application des ressources aux paiements. — III° Le problème consiste donc simplement, semble-t-il, à utiliser les données précédentes pour transférer les fonds des caisses où il y en a trop à celles où il y en a trop peu.

De fait, sous l'impulsion de la direction du mouvement général des fonds, il y aura des envois matériels de fonds d'une trésorerie à une autre, d'une trésorerie à la Caisse centrale du Trésor [3] et inversement, de la Caisse centrale aux trésoreries coloniales, etc.

Procédés pour restreindre les mouvements de fonds. — Toutefois, — et c'est là le point le plus intéressant à retenir de cette ingénieuse organisation — un principe supérieur d'économie et de simplification ad-

---

1. Pour les dépenses payables,à Paris à la Caisse centrale du Trésor, ce ne sont pas des *extraits*, mais les ordonnances elles-mêmes,qui sont adressées au Caissier-payeur central, qui les produira plus tard à la Cour des Comptes, à l'appui de ses comptes.

2. Rappelons toutefois que les receveurs d'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes et des postes et télégraphes paient directement, et non pour le compte du trésorier-payeur, les frais d'administration et d'exploitation de leurs services respectifs.

3. Les envois sont adressés en fait à la Banque de France, au compte du Caissier-payeur central.

ministrative prévaut ici : les déplacements matériels de fonds n'auront lieu que pour autant qu'ils sont strictement indipensables : l'argent devra, autant que possible, être employé sur place : les comptables qui, en général, sont à la fois des comptables de recette et de dépense (V. p. 196) appliqueront sur place aux paiements le produit des revenus publics qu'ils ont encaissés. Tel est le principe dont on ne s'écartera que dans la mesure où on ne pourra pas faire autrement ; et pour éviter ou réduire les mouvements de fonds, on usera de divers procédés :

1° Un comptable paiera souvent pour un autre ; cette combinaison offrira deux avantages : elle permettra de faire effectuer le paiement par un agent qu'on sait pourvu de fonds suffisants et de tenir compte, dans la fixation du lieu de paiement, des convenances du créancier.

Nous savons déjà que le trésorier-payeur sur la caisse duquel le paiement est assigné pourra d'abord le déléguer sur la caisse d'un de ses subordonnés (receveurs, percepteurs) qui, au point de vue de la comptabilité publique, n'est d'ailleurs qu'une annexe, une sorte de succursale de sa propre caisse. Il n'aura qu'à inscrire sur le titre de paiement : *vu bon à payer par...* L'agent désigné paiera pour le compte du trésorier, sur le visa et sous la responsabilité de celui-ci. Le trésorier pourra même éventuellement, dans les localités où il n'y a pas de percepteur, déléguer le paiement sur la caisse des receveurs des régies ou des receveurs des postes.

Enfin, il pourra aussi se faire que, pour répondre au désir du créancier, le paiement soit fait à une autre trésorerie générale ou à la Caisse centrale à Paris.

Comment sont régularisés, entre les comptables intéressés, ces paiements pour autrui ? Les agents qui ont payé pour le compte du trésorier compteront les pièces de dépense qu'ils ont acquittées comme tenant lieu de numéraire dans leur caisse, les comprendront comme telles dans les versements périodiques qu'ils lui font, et c'est le trésorier qui portera la dépense au compte des dépenses du budget.

Si c'est un trésorier qui a payé pour un autre, ce dernier couvrira son collègue en lui délivrant un mandat sur le Trésor [1]. Celui-ci l'enverra à la Caisse centrale, à Paris, où il servira à régler l'opération par virement entre les comptes-courants des deux trésoriers, en faisant passer la somme de l'un à l'autre de ces comptes.

Dans toutes ces hypothèses, un simple jeu d'écritures ou une remise de pièces remplacera donc les transports de numéraire.

---

1. Les mandats de trésorerie qui servent à régulariser les opérations faites par les comptables pour le compte de leurs collègues, sont également employés pour changer le lieu de paiement à la demande du créancier. Dans ce cas, le comptable délivre au créancier, au lieu de numéraire, un mandat tiré sur un collègue du lieu indiqué.

2° Un comptable fournira fréquemment des fonds à un autre comptable du voisinage qui en manque ; on dit qu'il lui donnera *des fonds de subvention*. Le receveur des finances a généralement sa caisse garnie, par suite de la centralisation des fonds qu'il opère ; mais il n'en est pas de même du percepteur. Celui-ci pourra s'adresser au receveur des finances et tiendra une comptabilité particulière des fonds qu'il en reçoit. Il pourra également s'adresser aux receveurs des régies, qui d'ordinaire encaissent plus qu'ils ne dépensent, et il les couvrira de leur subvention en leur remettant des pièces de dépenses précédemment acquittées par lui. Les choses se passent alors, au point de vue comptable, comme si le receveur des régies avait payé lui-même des dépenses pour le compte du percepteur. Inversement, les receveurs des régies pourront, généralement par l'intermédiaire du directeur départemental et parfois avec l'autorisation préalable de la direction du mouvement général des fonds, demander des subventions aux comptables du Trésor (percepteurs, receveurs, trésorier), du département.

3° Toutes les fois qu'il y aura lieu de transférer des fonds à distance, on s'efforcera de substituer à l'envoi matériel de numéraire l'envoi de papiers représentatifs. Ainsi, les trésoriers feront quelquefois des versements à la Caisse centrale en papier de commerce (de même, les chanceliers et consuls à l'étranger, pour leurs excédents de recettes).

Pour la transmission des fonds aux colonies on utilisera autant que possible des *traites du caissier-payeur central sur lui-même*. Celles-ci seront expédiées au comptable colonial (généralement au trésorier-payeur colonial) qui en fera argent en les négociant à une banque locale ou les endossera au créancier, si celui-ci accepte ce mode de paiement. Les achats de tabacs exotiques par les consuls, les dépenses faites à l'extérieur pour le service de la marine, etc., seront également réglés, sans emploi d'argent, au moyen de traites sur le Trésor.

Compte-courant du Trésor à la Banque de France. — 4° Mais le service du mouvement des fonds s'exécutera surtout, sans déplacement matériel de valeurs, au moyen du *compte-courant du Trésor à la Banque de France*.

Le Trésor, en effet, s'est fait ouvrir à la Banque de France, comme peut d'ailleurs le faire tout particulier, un compte de dépôt qu'il alimente avec ses fonds disponibles. Ce qui fait l'utilité de ce compte, au point de vue qui nous occupe, c'est que la Banque de France a environ 175 succursales et bureaux auxiliaires ouverts sur toute la surface du territoire.

Ce compte présente de très grands avantages pour l'Etat, pour la Banque, et pour le pays tout entier.

1° Il simplifie la centralisation des fonds :

Les percepteurs et les receveurs des régies, au lieu de faire, comme ils le doivent en principe, leurs versements réguliers à la caisse du receveur des finances, peuvent, quand ils ne résident pas dans la même localité que celui-ci, être autorisés par le trésorier à verser à la succursale de la Banque de leur résidence [1], au compte du Trésor, et remettent simplement le reçu au receveur des finances.

Les receveurs des finances et les trésoriers généraux versent aussi, sauf instructions contraires de la direction du mouvement général des fonds, leurs excédents de caisse à la Banque, pour être portés au crédit du compte du Trésor. De même, le Caissier-payeur central ne conserve par devers lui que les fonds nécessaires à ses opérations journalières et verse tout le reste à la Banque.

Tous les excédents disponibles sur toute la surface du territoire viennent ainsi se concentrer directement dans le compte-courant du Trésor à la Banque, sans avoir besoin de s'acheminer, pour opérer leur centralisation, à travers la hiérarchie des caisses du Trésor.

2° Le compte-courant supprime les déplacements de fonds à la charge du Trésor.

Une fois versés au crédit du compte-courant, les fonds se trouvent en effet à la disposition de la direction du mouvement général des fonds qui pourra en faire opérer le retrait dans toutes les succursales. Cette direction autorisera le trésorier général, d'après les demandes qu'il lui adresse, à prélever *en bloc*, par le débit du compte, une somme déterminée à la succursale de la Banque, et celui-ci, chef des paiements dans le département, pourra subdiviser cette autorisation entre les receveurs particuliers, les percepteurs et même les receveurs des régies, suivant leurs besoins de caisse. Elle donnera les mêmes autorisations, mais *spéciales* à chaque prélèvement, au Caissier-payeur central.

En somme, le système des caisses de la Banque, disséminées sur tout le territoire par suite de l'existence des succursales et bureaux auxiliaires, vient, en quelque sorte, s'engrener dans le système des caisses des comptables de l'Etat et le doubler. Les caisses de la Banque servent aux caisses de l'Etat de réservoir situé à proximité, où celles-ci peuvent, suivant les cas, se décharger ou s'alimenter. Les risques et les charges de la conservation et du mouvement des fonds sont supportés gratuitement par la Banque au lieu d'incomber à l'Etat.

3° Grâce au compte-courant, l'argent du Trésor ne reste jamais inactif. Tandis qu'il demeurerait immobile et stérile dans les caisses de

---

1. Dans les *villes rattachées*, où il n'y a ni succursale ni bureau auxiliaire, mais où passe à jour fixe un simple garçon de recette de la Banque, les comptables font leurs versements au moyen d'une traite que le trésorier tire sur eux et remet à la Banque qui la fait encaisser par le garçon de recette.

l'Etat en attendant son emploi, la Banque, pendant qu'il y séjourne, l'utilise productivement pour ses opérations habituelles, de même que l'argent des autres déposants. Il vient ainsi, par l'intermédiaire de ce grand établissement, féconder le commerce et l'industrie, de sorte que cet avantage, dont bénéficie la Banque, intéresse aussi l'ensemble du pays.

CHAPITRE XXV

SERVICE DE LA TRÉSORERIE : DETTE FLOTTANTE ET AUTRES RESSOURCES DU TRÉSOR.

Jusqu'ici nous avons vu le Trésor présider au mouvement des fonds budgétaires. Nous allons maintenant le considérer dans son rôle de fournisseur d'avances au budget.

I

Objet de la dette flottante. — A supposer même qu'en fin d'exécution, les recettes et les dépenses d'un budget s'équilibrent à un centime près, ce budget peut, dans le cours de sa carrière, être momentanément au-dessous de ses affaires. La marche des recettes et celle des dépenses sont, en effet, indépendantes l'une de l'autre. Le recouvrement des impôts est plus ou moins irrégulier. Il n'entre pas chaque jour dans les caisses de l'Etat exactement la somme qui en sortira le lendemain en dépense. Si les rentrées de fonds sont en retard sur les sorties, comme l'Etat ne saurait différer le paiement de ses dettes, il faut qu'il se procure un fonds de roulement pour suppléer à l'insuffisance provisoire de ses rentrées et pourvoir de suite à ses dépenses. Cette situation, d'ailleurs, n'est pas spéciale à l'Etat. Un particulier qui ne veut pas être à la merci d'un retard ou d'une déconvenue dans la perception de ses revenus, doit, lui aussi, se précautionner de garnir sa caisse d'une réserve suffisante pour y prélever l'argent nécessaire à ses besoins, en attendant de toucher ce qui lui est dû. De même, l'Etat, lorsque les recettes du budget, à un moment donné, ne produisent pas de quoi subvenir aux paiements, devra faire des prélèvements à sa caisse. Et comme la caisse de l'Etat, le « grand réservoir » de ses ressources est le Trésor, c'est dire que l'Etat devra emprunter au Trésor, le fonds de roulement qui lui est nécessaire. Mais, pour cela, il faut que la caisse soit garnie, c'est-à-dire que le Trésor possède, en dehors des fonds budgétaires qu'il encaisse, d'autres ressources pour les prêter au budget. C'est ici qu'apparaît surtout le caractère de banquier du Trésor : un banquier emprunte à une partie de sa clientèle, en lui ouvrant notamment des comptes de dépôt, de l'argent dont il se sert pour le prêter à l'autre partie, sous forme d'escomptes, d'avances sur titres, d'ouvertures de crédit, etc. Le Trésor, également, emprunte à certaines

personnes et à certains établissements l'argent dont il a besoin pour le prêter au budget (et à ses autres clients d'avances, notamment les services spéciaux débiteurs).

C'est l'ensemble de ces emprunts de trésorerie qu'on désigne sous le nom de *dette flottante*.

Pourquoi cette expression de *dette flottante* ? Elle s'explique par deux considérations : 1° cette dette, ayant à faire face à des besoins temporaires, sans cesse variables, est une dette dont le niveau varie constamment, s'élevant et s'abaissant comme un objet qui flotte [1] ; 2° on peut dire aussi qu'elle flotte, si au lieu de s'attacher à son niveau, on considère simplement la façon dont elle s'alimente. Cette dette, qui est à très court terme, ou même exigible à vue, se renouvelle perpétuellement ; de nouveaux capitaux prennent continuellement la place des anciens, au fur et à mesure que ceux-ci sont remboursés, de même qu'une vague nouvelle succède au flot disparu. Elle est alimentée par une masse flottante de créanciers.

II

Analyse des éléments de la dette flottante.

Quels sont les éléments de la dette flottante ? En d'autres termes, de quels moyens l'Etat se sert-il pour se procurer, par l'intermédiaire du Trésor, l'argent dont il a besoin ? L'Etat emploie trois procédés :

1° Il oblige ou autorise un certain nombre d'établissements publics à verser en dépôt au Trésor leurs fonds disponibles ;

2° Il s'adresse à certains de ses fonctionnaires pour en obtenir des avances ;

3° Il emprunte directement au public, en lui offrant des valeurs à très court terme, portant intérêt, qu'on appelle *Bons du Trésor*.

1. — Dépôts et comptes-courants.

Et d'abord, un certain nombre d'établissements publics doivent verser au Trésor leurs fonds disponibles.

Comptes divers. — C'est, en premier lieu, le cas pour les fonds des *communes* qui font l'objet d'un compte-courant du Trésor, et auxquels l'Etat sert un intérêt de 1 1/2 0/0.

La Ville de Paris a deux comptes spéciaux régis par des règles particulières.

Les *départements* doivent également déposer leurs fonds libres au

---

1. Léon Say, *Dict, des fin.*, v° *Dette flottante*.

Trésor, mais comme l'Etat leur prête gratuitement ses agents pour la perception des recettes et le paiement des dépenses du budget départemental, il s'en dédommage en ne servant aucun intérêt aux fonds départementaux déposés au Trésor.

D'autres établissements sont encore obligés ou autorisés à déposer leurs fonds au Trésor, en se faisant ouvrir des comptes dont les uns portent et les autres ne portent pas intérêt : Mont de piété de Paris, Imprimerie nationale, Fondations anglaises, écossaises ou irlandaises, Institution des sourds-muets, Assistance publique, etc.

Comptes de la Caisse des dépôts et consignations. — Mais les plus importants des comptes-courants de cette catégorie sont ceux de la *Caisse des dépôts et consignations.*

La Caisse des dépôts et consignations a été instituée en 1816 pour recevoir et conserver les consignations judiciaires et administratives et les dépôts volontaires, que l'on jugeait utile de confier à un établissement spécial et de ne plus mélanger dans les caisses publiques avec les ressources de l'Etat ; elle a été également chargée, par la suite, de l'administration de certains services financiers, créés successivement par l'Etat et dont il ne voulait pas assumer directement la gestion, pour ne pas éveiller les suspicions, tels que le service des fonds des caisses d'épargne, de la Caisse nationale des retraites, etc. C'est même pour cette raison, et afin de bien marquer l'autonomie de la Caisse, que celle-ci constitue un établissement distinct du Trésor et vivant de sa vie propre. Elle est maîtresse de sa gestion, n'a, à cet égard, d'autre ingérence à subir que celle de l'autorité législative, et son directeur ne peut être révoqué que sur avis conforme d'une commission de surveillance composée de sénateurs et députés, de délégués de la Cour des Comptes, du Conseil d'Etat, de la Chambre de commerce de Paris, du gouverneur de la Banque de France, et du directeur du mouvement général des fonds.

Cependant, elle n'en est pas moins une administration publique, dont les déficits éventuels seraient couverts par le budget, et qui doit verser au budget ses bénéfices. Aussi a-t-elle été obligée de placer en partie les fonds qu'elle détient en compte-courant au Trésor et est-elle aussi fréquemment sollicitée par l'Etat de lui fournir des avances d'une certaine durée pour les services hors budget [1]. C'est ce qui fait qu'on a pu définir la Caisse des dépôts à ce point de vue : « Une administration d'Etat, par l'intermédiaire de laquelle l'Etat réunit, afin de pouvoir y puiser pour ses besoins de trésorerie, les fonds de toutes sortes qui n'appartiennent pas au budget [2]. »

---

1. V. *infrà*, chap. LVIII, l'analyse de la dette remboursable par annuités.
2. C. Pelletan, ***La situation financière de la France en 1889.***

La Caisse des dépôts et consignations a quatre comptes-courants avec le Trésor :

1° Son compte-courant des *fonds disponibles*, qui comprennent les reliquats des services ordinaires de la Caisse, c'est-à-dire les reliquats des dépôts volontaires et des consignations. La caisse, servant un intérêt aux fonds qu'on y dépose ou qu'on y consigne, doit, à son tour, se préoccuper de les faire fructifier. Elle les consacre à certains placements offrant les garanties désirables de sécurité et de facile réalisation : achats de rentes sur l'Etat, d'obligations de chemins de fer, et surtout prêts aux départements, communes, établissements publics, ainsi qu'à l'Etat. Toutefois, pour faire face aux retraits journaliers, elle est obligée de conserver une certaine disponibilité, dont le montant est d'environ 200 millions. Et c'est cette disponibilité qu'elle verse en compte-courant au Trésor. Le taux de l'intérêt que celui-ci lui alloue pour ce compte est fixé par arrêté ministériel et est actuellement de 2 0/0.

2° et 3° Les deux comptes : *comptes de fonds non employés des caisses d'épargne* et *compte de la caisse d'épargne postale*.

Jusqu'en 1835, les caisses d'épargne étaient des établissements municipaux ou privés qui géraient leurs fonds eux-mêmes. En 1835, ils demandèrent à être déchargés de cette responsabilité, et en 1837, la Caisse des dépôts fut désignée pour recevoir et pour administrer les fonds déposés aux caisses d'épargne. Elle est obligée d'en faire emploi dans un certain nombre de placements limitativement énumérés par l'article 1er de la loi du 20 juillet 1895, et au premier rang desquels figurent les rentes sur l'Etat. Pour pouvoir satisfaire aux demandes de remboursement des caisses d'épargne, elle doit toutefois conserver une disponibilité qui ne peut excéder 10 0/0 du montant des dépôts, et qui est déposée à la Banque de France ou versée en compte-courant au Trésor. La partie versée au Trésor ne peut dépasser 100 millions (art. 1er, loi du 20 juillet 1895) [1].

En 1881 a été créée la Caisse d'épargne postale ou nationale, qui est assujettie aux mêmes règles. Le compte-courant de la Caisse d'épargne postale au Trésor ne peut dépasser 50 millions.

Ces comptes portent un intérêt qui est fixé par le ministre des finances et ne peut être supérieur à l'intérêt des bons du Trésor (2 0/0 en moyenne).

4° La Caisse des dépôts verse également en compte-courant au Trésor les fonds de la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, qu'elle est aussi chargée d'administrer.

---

1. Par cette dernière mesure, on a voulu éviter une accumulation excessive des fonds des caisses d'épargne dans les caisses de l'Etat.

Compte du Crédit foncier. — Citons encore le compte-courant du *Crédit foncier*. Les statuts du Crédit foncier, approuvés par le gouvernement, autorisent cet établissement à recevoir les fonds de dépôts des particuliers jusqu'à concurrence de 80 millions, à charge pour lui de verser au Trésor en compte-courant une somme égale au quart des dépôts effectués, à titre de disponibilité pour les remboursements éventuels,— versement qui peut d'ailleurs être suppléé par le dépôt de valeurs acceptées par le Trésor. Il y a donc ou dépôt de valeurs, ou versement au compte-courant qui vient accroître d'autant les ressources du Trésor.

2. — Avances des trésoriers-payeurs généraux.

L'Etat demande, en second lieu, à certains fonctionnaires de lui faire des avances.

Les fonctionnaires auxquels l'Etat s'est adressé sont les trésoriers-payeurs généraux [1]. Le compte-courant d'avances des trésoriers généraux envers le Trésor ne constitue plus d'ailleurs à l'heure actuelle que le dernier vestige d'une institution qui a eu autrefois sa raison d'être, mais qui est en voie de disparition.

Historique de l'institution des trésoriers-payeurs généraux. — Sous le Consulat, les finances étaient dans un état lamentable ; les impôts directs, qui étaient alors à peu près la seule ressource de l'Etat, ne rentraient pas et les coffres du Trésor étaient vides ; il fallait, par conséquent : 1° garantir à l'Etat la rentrée des impôts ; 2° lui assurer les fonds de trésorerie nécessaires à ses dépenses journalières.

Gaudin, alors ministre des finances, prit dans ce double but deux mesures :

1° En ce qui touche au recouvrement de l'impôt, s'inspirant de l'ancienne organisation des fermiers généraux, il astreignit les *receveurs généraux* (les futurs trésoriers-payeurs),chargés de centraliser les recettes de chaque département, à se porter garants de la rentrée des contributions : il leur fit souscrire, le dernier jour de chaque année, 12 obligations au profit du Trésor, payables de mois en mois à partir du 7e mois, et qui représentaient le montant des rôles des contributions directes que le receveur devait encaisser dans l'année à venir. Celui-ci avait ainsi 18 mois pour solder les contributions payables en 12 par les contribuables. C'est l'origine de la prise en charge du montant des rôles par le trésorier-payeur général.

---

1. H. Girard, *L'institution des trésoriers-payeurs généraux* (Thèse, Paris, 1903), et ***Rapport Pauliat*** au Sénat, présenté le 11 juillet 1889 (*J. off.*, Doc. parl. Sénat, 1889, p. 505 et s.).

2° En ce qui concerne les disponibilités à procurer au Trésor, le système des obligations souscrites par les receveurs offrait cet avantage que, dès le début de l'année, l'Etat possédait le total de son impôt direct sous forme de traites dont il pouvait faire argent immédiatement, en les négociant. Gaudin se préoccupa de les faire escompter par des banquiers de façon à les convertir en ressources liquides, dès qu'elles étaient émises. Afin de donner plus de sécurité aux escompteurs, une caisse de garantie, qui devait devenir plus tard la Caisse d'amortissement (V. chap. LVI) fut créée pour acquitter les obligations à l'échéance au lieu et place des receveurs qui seraient insolvables, et les cautionnements des receveurs généraux lui furent attribués en dotation.

Origine des avances des trésoriers généraux. — Malheureusement, ces banquiers escompteurs du Trésor, qu'on appelait les *faiseurs de service* étaient pour la plupart des spéculateurs malhonnêtes qui faisaient l'escompte à un taux exorbitant, si bien que l'on dut chercher à s'affranchir de leur intermédiaire. On remarqua alors que les receveurs généraux, qui ne versaient qu'à partir du mois de juillet l'argent des impôts qu'ils recouvraient depuis le mois de janvier, devaient avoir des fonds disponibles pour lesquels ils ne demanderaient pas mieux que de trouver un emploi rémunérateur. En conséquence, on les engagea d'abord à employer, en se groupant en comité, ceux de leurs fonds dont le versement n'était pas encore exigible, à escompter leurs propres obligations.

Puis, le décret du 16 juillet 1806, inspiré par Mollien, ministre du Trésor, les contraignit à faire directement un service d'avances obligatoires à l'Etat. Les receveurs généraux durent verser au Trésor, à la *Caisse de service*, tout l'argent qu'ils obtenaient des contribuables, *immédiatement* après l'avoir encaissé. Cet argent était reçu par le Trésor à titre d'avance personnelle des receveurs généraux, et portait intérêt à leur profit jusqu'aux dates successives d'échéance des obligations, dates auxquelles, l'argent devenant alors la propriété de l'Etat, les obligations étaient rendues au receveur libéré de ses engagements.

Les receveurs généraux apparurent alors avec un triple caractère : celui de *fonctionnaires*, chargés du recouvrement de l'impôt, celui de *fermiers de l'impôt*, s'engageant forfaitairement, par la souscription d'obligations, à procurer à l'Etat une somme déterminée représentant le montant des rôles d'imposition, et prenant à leurs risques les moins values dans la rentrée des contributions ; celui de *banquiers* qui avançaient des fonds à l'Etat.

Pour les mettre à même de procurer au Trésor toutes les ressources dont il avait besoin, on dut les autoriser à accroître leurs fonds personnels du montant des sommes qu'ils trouveraient à emprunter dans

le public, à accepter les dépôts des particuliers, et à faire avec eux certaines opérations de banque peu risquantes, telles que l'achat au comptant de valeurs de Bourse, pour s'attirer une clientèle de déposants. Leur bénéfice provenait de la différence entre l'intérêt que l'Etat leur payait pour leurs avances, et l'intérêt plus faible qu'ils servaient aux dépôts qui leur étaient confiés. Ces diverses mesures permirent de fixer à un chiffre élevé, égal au montant du cautionnement exigé du receveur général, l'avance qu'il devait fournir au Trésor.

Ces avances, d'abord versées dans une *Caisse de service* qui jouissait d'une autonomie analogue à celle que possède aujourd'hui la Caisse des dépôts et consignations, furent en 1814 centralisées par une direction nouvelle du ministère des finances qui prit le nom de *Direction du mouvement général des fonds*. Ce sont elles qui figurent encore aujourd'hui aux comptes-courants du Trésor, dans la dette flottante.

Par contre, la souscription des 12 obligations mensuelles disparut dès la Restauration, parce qu'elles étaient devenues sans objet :

1° Leur principale raison d'être avait été la possibilité pour l'Etat de les négocier à des banquiers : or, depuis 1806, comme les receveurs faisaient eux-mêmes au Trésor les avances nécessaires, celui-ci ne les négociait plus et les rendait à l'échéance, comme décharge, aux receveurs ;

2° Comme l'impôt rentrait maintenant régulièrement, il n'était plus nécessaire de garantir l'Etat contre les risques en faisant souscrire aux receveurs un engagement forfaitaire ; il suffisait de les obliger à verser les contributions qu'ils encaisseraient effectivement, sauf à mettre à leur compte les moins-perçus imputables à un manque de diligences de leur part (V. p. 161). Avec les obligations disparut donc aussi le caractère « fermier de l'impôt » des receveurs.

Transformation de l'institution des trésoriers-payeurs généraux. — On peut dire que pendant le premier Empire et sous la Restauration, c'est grâce aux avances de ces fonctionnaires-banquiers qu'étaient les receveurs généraux qu'a été alimentée la Trésorerie. Ils formaient une aristocratie financière puissante, dont l'Etat se ménageait le concours en les gratifiant de traitements considérables et en rémunérant leurs avances par un intérêt élevé.

Les trésoriers-payeurs généraux qui, en 1865, ont réuni entre leurs mains les attributions des *payeurs* de département et des receveurs *généraux*, ont encore le double caractère fonctionnaire et banquier et ouvrent toujours, à titre personnel, des comptes de dépôt aux particuliers pour réunir des fonds qu'ils placent en avances au Trésor. Mais l'évolution de notre organisation financière a tendu et tend de plus en plus à réduire, jusqu'à presque l'effacer, le caractère banquier pour ne

laisser subsister que le côté fonctionnaire, le côté comptable, chargé des paiements et de la centralisation des recettes de l'Etat.

C'est qu'en effet, l'Etat, dont le crédit s'est affermi et dépasse aujourd'hui incomparablement le crédit des trésoriers généraux, à l'inverse de ce qui existait après la Révolution, n'a plus comme autrefois besoin de leur appui financier. Il n'est plus dans l'alternative d'avoir à choisir entre eux et des faiseurs de service. Le Trésor a à sa disposition les ressources variées de la dette flottante (comptes-courants de la Caisse des dépôts et de divers autres établissements publics que nous avons cités, émission de bons du Trésor), les avances de la Banque de France, etc. Et tous ces moyens de se procurer des fonds reviennent au Trésor à moins cher que ne lui coûtaient auparavant les avances des receveurs généraux.

Aussi s'est-on attaché à réduire le compte-courant des trésoriers généraux, d'abord en laissant tomber en désuétude les anciennes prescriptions relatives au chiffre minimum des avances, primitivement égal à celui du cautionnement ; ensuite, en diminuant l'intérêt qui leur était servi : après avoir été de 4, puis de 3 0/0, il a été décidé qu'il ne pourrait pas être supérieur à l'intérêt des bons du Trésor, et en 1901 il a encore été abaissé à 1.50 0/0. Il est actuellement de 1.75 0/0.

Dans ces conditions le compte d'avances, qui, après avoir été de plus de 150 millions sous le second Empire, est tombé à une trentaine de millions, peut subsister sans inconvénient. Il n'occasionne pas au Trésor plus de frais que les autres éléments de la dette flottante et il offre, au point de vue de l'Etat, cet avantage de maintenir les trésoriers qui empruntent au public des fonds pour les fournir au Trésor, en contact avec une petite clientèle de déposants, qui devient facilement par leur intermédiaire une clientèle pour les placements en rentes sur l'Etat.

Réduction de leurs émoluments. — D'autre part, on a supprimé une foule d'avantages pécuniaires qui avaient dû être faits aux receveurs généraux et à leurs successeurs, les trésoriers-payeurs, en considération des services qu'ils rendaient au Trésor. Leurs appointements, n'étant d'abord constitués que pour une faible partie par un traitement fixe, provenaient pour la plus grosse part de bonifications, de remises et de commissions spéciales sur leurs diverses opérations, et atteignaient plus de 300.000 francs dans certains départements. Le système du compte-courant à intérêts réciproques dont nous avons parlé précédemment (ch. XX, p. 174) et qui était une source de bénéfices pour les trésoriers, a été supprimé en 1887 et remplacé par un compte courant sans intérêts. Le décret du 31 décembre 1889, obéissant à une indication du Parlement exprimée par voie de réduction de crédits budgétaires, a d'autre part supprimé toutes les remises que les trésoriers

touchaient sur les opérations relatives au budget de l'Etat, et mis à la base de leurs appointements un traitement fixe qui a encore été diminué par le décret du 31 mai 1899 et varie actuellement de 12 à 18.000 francs, suivant la classe. Les trésoriers ne touchent plus de remises proportionnelles que sur les opérations extra-budgétaires qu'ils font comme préposés de la Caisse des dépôts dans les départements, et comme correspondants du Crédit foncier et de la Ville de Paris. Ajoutons que cette réduction d'émoluments n'a pas été sans soulever d'objections, et qu'on a fait valoir que les gros appointements des trésoriers étaient la compensation légitime de la lourde responsabilité pécuniaire qui pèse sur eux et qui s'étend non seulement à leurs fautes et à leurs erreurs, mais encore à celles de leurs subordonnés — receveurs particuliers et percepteurs.

3. — Bons du Trésor.

Les différents procédés que nous venons de voir employés par l'Etat pour garnir les caisses du Trésor présentent tous le même défaut : ils manquent d'élasticité, c'est-à-dire que l'Etat n'est pas à même de régler exactement le montant des fonds mis à sa disposition sur ses besoins de caisse.

Il n'est pas maître de les augmenter à sa guise [1]. L'importance de ceux-ci dépend de facteurs qui lui échappent, du nombre des déposants aux caisses d'épargne, aux trésoreries générales, au Crédit foncier, du chiffre des fonds disponibles des départements et communes, etc.

Il n'est pas maître non plus de conserver suivant les exigences de ses paiements, ces avances dont certaines, du moins, peuvent lui faire défaut au moment où il en aurait besoin. Si les fonds communaux et départementaux déposés au Trésor ont un niveau assez constant, par contre une panique dans la clientèle des caisses d'épargne se traduira par une brusque diminution de leur compte-courant, qui pourrait mettre le Trésor aux prises avec de redoutables difficultés, s'il avait trop escompté cette ressource ; les autres comptes de la Caisse des dépôts sont également sujets à oscillations. Il faut donc que l'Etat ait, en plus de ces moyens de trésorerie d'une insuffisante plasticité, un moyen plus souple qui lui permette de faire flotter à sa volonté le niveau général de ses emprunts, et de l'adapter aux exigences du moment : ce moyen lui est fourni par les *bons du Trésor*.

---

1. Du moins, il ne peut agir, d'une façon indirecte, que sur le compte d'avances des trésoriers, en élevant le taux d'intérêt qu'il leur sert. Il ne peut pas non plus, d'ailleurs, réduire à son gré ces divers articles de la dette flottante, puisque, pour la plupart, ils proviennent de dépôts dont le versement au Trésor est obligatoire.

Les bons du Trésor, qui ont été créés sous le nom de bons royaux par l'ordonnance du 4 août 1824, sont des titres de dette à très courte échéance, variant de 1 mois à 1 an au maximum et portant un intérêt très faible. C'est le ministre des finances qui fixe cet intérêt, et un avis du *Journal officiel* porte sa décision à la connaissance du public. Ils sont émis par lui au fur et à mesure des besoins du Trésor et sont absorbés avec empressement par les établissements de banque et par les compagnies de chemins de fer, qui trouvent en eux un mode de placement sûr et de très courte durée, tout à fait approprié à leurs convenances, pour leurs capitaux flottants [1].

Utilité des bons du Trésor. — Les bons du Trésor offrent ce premier avantage que, tant que le crédit de l'Etat est solide, le ministre des finances est assuré de trouver à les placer en aussi grande quantité qu'il voudra. Il n'a qu'à relever ou à abaisser le taux d'intérêt qu'il offre, pour accroître ou restreindre leur clientèle. C'est là, en quelque sorte, la vis de réglage qu'il suffit de serrer ou de relâcher plus ou moins pour modérer ou accélérer l'adduction des capitaux. Le danger consiste même à céder aux entraînements auxquels sollicite un procédé si commode pour se procurer des ressources. Nous verrons en effet, un peu plus loin, les inconvénients qui résultent pour les finances publiques d'une dette flottante trop considérable. Aussi la loi de budget fixe-t-elle annuellement le chiffre maximum de bons du Trésor que le ministre sera autorisé à émettre dans le courant de l'année. Ce chiffre, après avoir été pendant longtemps de 400 millions, est au budget de 1906 ainsi qu'au projet de budget de 1907 de 500 millions.

En second lieu, le ministre peut conserver les capitaux des bons du Trésor aussi longtemps qu'il le veut ; il suffit de faire de nouvelles émissions pour remplacer celles qui viennent à échéance.

Classification officielle des éléments de la dette flottante.— Nous avons ainsi terminé l'énumération sommaire des principaux articles de la dette flottante, tels qu'ils figurent au tableau de *situation de la dette flottante* inséré dans les documents budgétaires annuels.

Ce tableau divise les éléments de la dette flottante en deux groupes :

I.— *Dette portant intérêt*, dont les principaux articles sont : 1° compte-courant d'avances des trésoriers généraux ; 2° fonds des communes et établissements publics ; 3° comptes de la Caisse des dépôts ; 4° capitaux des bons du Trésor en circulation. Cette dette portant intérêt s'élevait au 31 mai 1906 à 1.129 millions.

---

1. Leur courte échéance fait au contraire qu'ils conviennent peu aux particuliers qui cherchent généralement des placements plus durables ; aussi sont ils peu connus du public.

II. — *Dette sans intérêts*, dont voici un certain nombre d'articles : 1° fonds libres du budget départemental ; 2° fonds déposés par les divers corps de troupes de terre et de mer ; 3° bons du Trésor échus dont le remboursement n'a pas encore été demandé ; 4° mandats de trésorerie en circulation [1]. On conçoit, en effet, que l'émission d'un mandat rend le Trésor débiteur de la valeur qu'il représente, et que cette valeur reste à la disposition du Trésor, parmi les ressources de la dette flottante, tant que le mandat circule et n'est pas encore payé. La dette sans intérêts s'élevait, au 31 mai 1906, à 128 millions ; soit, en additionnant les deux sections, un total pour l'ensemble de la dette flottante, à la même date, de 1.257 millions environ.

Le compte général de l'administration des finances fournit un autre classement en : 1° *effets à payer* (bons du Trésor et mandats de trésorerie en circulation) ; 2° *fonds en dépôt et comptes-courants* ; 3° *avances des comptables* ou *fonds particuliers* (avances des trésoriers généraux).

III

Services spéciaux du Trésor intéressant la situation de la dette flottante.

Il y aurait cependant une erreur profonde à croire que le tableau de la dette flottante inséré dans les documents budgétaires ou dans le compte général présente l'énumération complète des ressources du Trésor.

En effet, nous avons vu que le Trésor est également le banquier des services spéciaux, commençant par encaisser pour le compte des uns leurs ressources qu'il emploiera dans l'avenir à payer leurs dépenses (services spéciaux créditeurs), commençant au contraire par payer les dépenses des autres, dont ils le rembourseront plus tard sur les recettes qu'ils feront (services spéciaux débiteurs). Les services spéciaux débiteurs empruntent donc au Trésor, et augmentent ses charges. Mais les services spéciaux créditeurs lui prêtent au contraire et accroissent ses ressources.

Quelques exemples le feront comprendre : nous avons déjà fait mention, au nombre des comptes qui figurent aux services spéciaux, du compte : *capitaux de cautionnements en numéraire* ; le Trésor pourra disposer de ces capitaux tant qu'il n'aura pas à rembourser les cautionnements, et comme le comptable qui reprend son cautionnement, en cessant ses fonctions, est remplacé par un autre qui déposera un cautionne-

---

1. Sur les mandats de trésorerie, voir chap. XXIV, p. 214.

ment semblable, c'est même là une ressource permanente [1] sur laquelle le Trésor peut compter [2].

Avances de la Banque de France au Trésor. — Citons aussi le compte: avance de 40 millions faite au Trésor par la Banque de France. Ce compte mérite quelques développements, car il se rattache aux relations du Trésor avec la Banque.

En 1857, la loi qui renouvelait le privilège de la Banque créa deux innovations : 1° elle fit ouvrir par la Banque au Trésor un compte-courant,qui devait recevoir les encaisses disponibles de celui-ci. Nous avons déjà parlé de ce compte, à propos du mouvement des fonds (V. p. 215) : c'est le compte au crédit duquel les trésoriers-payeurs généraux notamment versent leurs excédents de caisse, lorsque la direction du mouvement général des fonds ne leur a pas prescrit une autre destination, et au débit duquel ils prennent éventuellement les fonds nécessaires à leurs paiements.

2° Elle obligea la Banque à faire au Trésor une avance de 60 millions à laquelle fut ajoutée en 1878 une seconde avance de 80 millions, ce qui en portait le total à 140 millions, garantis par la remise à la Banque d'une somme égale de bons du Trésor payables seulement à l'expiration du privilège [3]. L'emploi de cette avance fut décrit dans un compte ouvert aux services spéciaux du Trésor, au crédit duquel était porté le montant de l'avance, et au débit les emplois qui en étaient faits. Les 140 millions ayant été totalement utilisés à diverses affectations (compléments de ressources à des budgets ordinaires, dotation pour des dépenses des budgets extraordinaires, etc.), ce compte a disparu depuis [4].

En 1897, au dernier renouvellement du privilège, la Banque s'est engagée à mettre à la disposition du Trésor, indépendamment de l'avance des 140 millions provenant des traités antérieurs, une nouvelle avance de 40 millions. C'est pour retracer les opérations de comptabilité relatives à la constatation et à l'emploi de cette avance qu'a été ouvert aux services spéciaux le compte actuel. Cette somme de 40 millions, qui est destinée par l'Etat à servir des avances sans intérêt aux caisses régionales de crédit agricole mutuel [5], n'ayant pas encore été employée à

---

1. Cette ressource est si bien assurée que le gouvernement de la Restauration ne put résister à la tentation d'en divertir en plusieurs fois, pour les appliquer aux besoins des budgets, 218 millions qui ont été passés aux *découverts du Trésor*.

2. Ce compte a cependant un peu fléchi par suite de l'autorisation donnée aux comptables par la loi du 13 avril 1898, de substituer au cautionnement en numéraire un cautionnement en rentes sur l'Etat.

3. Ces bons du Trésor remis à la Banque ne doivent pas être confondus avec ceux que le ministre des finances est autorisé à émettre annuellement.

4. L'emploi de cette avance a été récapitulé dans le *Compte général* de 1902, p. 656 et 657.

5. Aux caisses constituées d'après les dispositions de la loi du 5 novembre 1894. Lois du 31 mars 1899 (art. 1er) et du 13 avril 1900 (art. 10).

cet objet, demeure donc provisoirement applicable aux besoins de la trésorerie.

Au sujet des avances de la Banque à l'Etat, il y a lieu de faire deux observations : 1° il serait inexact de croire que les 180 millions avancés au total à l'Etat représentent pour la Banque un découvert véritable de 180 millions. Si l'Etat est *débiteur* de 180 millions à la Banque, du chef de ces avances, il est d'autre part *créancier* vis-à-vis d'elle du montant des sommes qu'il y dépose en compte-courant. C'est donc seulement lorsque le crédit de ce compte descend au-dessous de 180 millions — ce qui n'est arrivé qu'exceptionnellement — que la différence constitue une dette réelle à la charge de l'Etat. Cette dette de l'Etat, représentée par l'infériorité du crédit du compte-courant par rapport au débit des avances, portait autrefois intérêt au profit de la Banque. La loi de 1897 a décidé que les avances de la Banque seraient désormais sans intérêt, ce qui est d'ailleurs strictement équitable, puisque les statuts de la Banque lui interdisant de servir un intérêt aux fonds qu'elle reçoit en dépôt, elle ne paie aucun intérêt à l'Etat quand le crédit du compte-courant du Trésor est supérieur au montant des avances de la Banque.

2° L'Etat ayant consacré la plus grande partie des avances de la Banque à des emplois définitifs, en les affectant à des dépenses budgétaires, pourrait se trouver embarrassé et obligé de recourir à l'emprunt, s'il lui fallait les rendre à la Banque, au cas où le privilège ne serait pas renouvelé.

Soit encore le compte : *fonds de concours pour dépenses d'intérêt public*. On sait qu'à ce compte sont portés les versements faits par les particuliers ou établissements publics pour concourir avec l'Etat à des dépenses d'intérêt public ; ils sont à la disposition du Trésor tant qu'ils ne sont pas encore affectés à leur objet par prélèvement sur le même compte.

Des explications semblables pourraient s'appliquer à tous les autres comptes créditeurs. Si au total, à une date donnée, les services spéciaux créditeurs ont fourni plus d'argent au Trésor que les services spéciaux débiteurs ne lui en ont demandé, il va de soi que les ressources de la trésorerie se trouvent grossies de la différence. L'excédent des soldes créditeurs sur les soldes débiteurs était au 1er janvier 1906 de 150 millions [1], qui augmentaient d'autant le contenu des caisses du Trésor. Il est évident, au contraire, que lorsque l'ensemble des services spéciaux présente un débit supérieur au crédit [2], le Trésor non seulement ne

1. Chiffre fourni dans la *situation des services spéciaux*, insérée au projet de budget de 1907.

2. Ce fait assez rare s'est produit lorsque le Trésor fut obligé de faire des

peut rien prêter de ce chef au budget, mais encore qu'il doit prendre lui-même sur les autres ressources de la dette flottante le complément de fonds qui lui est nécessaire pour pourvoir aux services spéciaux. L'importance des ressources à demander à la dette flottante est donc, on le voit, en fonction de la situation des services spéciaux.

Dangers de la dette flottante. — Nous avons indiqué antérieurement le *premier* objet de la dette flottante : *garnir les caisses d'un fonds de roulement* qui permette d'acquitter les dépenses en attendant l'arrivée des recettes ; fournir à l'Etat, à peu de frais, les sommes nécessaires dans les moments de gêne temporaire que traverse son service de paiements. Il est naturel que l'Etat se ménage une réserve de cette nature. Mais il importe, d'autre part, qu'il n'en abuse pas, et ceci nous amène à parler des dangers d'une dette flottante excessive.

On sait qu'une partie des fonds que le Trésor a avancés à certains budgets et à certains services spéciaux ne lui a pas été remboursée et a dû être inscrite à ses découverts. Petit à petit, une partie des ressources que le Trésor retire de la dette flottante disparaît ainsi pour toujours de ses caisses ; il emprunte alors de nouveau pour les remplacer et pour continuer ses opérations : voilà donc maintenant un *second* objet de la dette flottante : *combler les découverts du Trésor*[1], et comme les découverts ont une tendance à s'accroître, comme le Trésor vit avec une série de déficits de plus en plus considérables, c'est là une cause particulière d'augmentation de la dette flottante. Il n'y a pas d'inconvénient à combler une perte définitive comme les découverts du Trésor, avec des ressources provisoires comme celles de la dette flottante, tant que celles-ci peuvent être entretenues et renouvelées sans difficulté, ce qui a lieu tant que le crédit du Trésor est solide ; mais, en cas de crise politique ou économique, quand la dette flottante atteint un chiffre exagéré, ce crédit s'ébranle : l'argent se cache, les comptes de dépôt ne sont plus alimentés, les bons du Trésor ne trouvent plus preneur. Si l'Etat ne se procure pas alors immédiatement les ressources

---

avances à la Caisse des chemins vicinaux et à celle des lycées et collèges. Au 1er janvier 1885, l'excédent des soldes *débiteurs* sur les soldes créditeurs était de 430 millions, en chiffres ronds.

(1) On peut déduire des explications précédentes que l'encaisse réalisable du Trésor est représenté par l'ensemble de ses ressources (dette flottante + excédent des services spéciaux) — moins les découverts du Trésor. Ainsi :

Situation du Trésor au 1er janvier 1905 (*Exposé des motifs du budget de* 1906).

Dette flottante.	1.113	millions
Excédent des services spéciaux.	172	»
Ressources du Trésor	1.285	»
Dont, absorbés par les découverts	1.072	»
Reste, ressources de trésorerie disponibles .	213	»

nécessaires pour venir au secours du Trésor, c'est la banqueroute ; s'il parvient à se les assurer, ce ne sera souvent qu'à des conditions désastreuses, comme le fait s'est produit en 1848.

Consolidation de la dette flottante.— Aussi n'est-il pas possible de laisser prendre à la dette flottante une extension exagérée. Quand elle est trop considérable, l'Etat est obligé de la *consolider*, c'est-à-dire qu'il fait un emprunt perpétuel ou à long terme et en affecte le produit à l'extinction partielle de la dette flottante. C'est ainsi qu'en 1886 un capital de 400 millions en rente 3 0/0 fut remis à la Caisse des dépôts, en remboursement partiel de ses comptes-courants.

C'est là tout d'abord une mesure de prudence ; c'est de plus une mesure de sincérité financière par laquelle on reconnaît que ce n'est plus en présence de difficultés momentanées de trésorerie qu'on se trouve, mais en présence d'un déficit définitif qu'il convient de couvrir également par un emprunt définitif.

IV

Engagements du Trésor.

Après avoir étudié la dette flottante, il reste, pour avoir un aperçu général des attributions du Trésor, à mentionner les *engagements du Trésor*.

L'Etat, en effet, ne se borne pas à demander au Trésor les ressources flottantes nécessaires pour parer aux insuffisances provisoires du budget et pour doter certains services hors budget. Il se produit quelquefois des dépenses importantes et extraordinaires à faire immédiatement, dont un budget ne peut pas, à lui tout seul, sur ses ressources habituelles, supporter la charge qu'il est nécessaire de répartir sur plusieurs budgets successifs. — Ou bien, l'équilibre du budget ne peut être obtenu à l'aide de ses seules ressources normales ; il faut compléter sa dotation au moyen de ressources exceptionnelles d'emprunt que les budgets suivants pourront, on l'espère, rembourser sur leurs revenus normaux : ce qui revient à escompter dans le budget actuel les plus-values des budgets futurs [1]. — Ou encore, la dette flottante ne suffit pas à pourvoir aux besoins de certains services spéciaux débiteurs dont les dépenses ne se trouvent pas assez vite compensées par les recettes [2]. Dans ces cas, l'Etat hésite d'habitude à ouvrir le Grand-Livre de la

---

1. Ex. : le budget de 1906 est équilibré au moyen de l'émission de 57.000.000 de francs d'obligations du Trésor amortissables sur les budgets suivants.

2. Ex. : le compte : *perfectionnement de l'armement*, qui figure aux services spé-

dette publique et à contracter un emprunt perpétuel ou à long terme pour se procurer les fonds dont il a besoin de suite. Il charge le Trésor de les lui fournir, en s'engageant à le rembourser par des annuités inscrites aux budgets suivants et prélevées sur leurs revenus ordinaires. « L'Etat fait comme ces gens gênés qui empruntent en s'engageant « à rembourser tant par an [1]. »

Le Trésor se procure cet argent en l'empruntant à son tour, soit à certains établissements — compagnies de chemins de fer, chambres de commerce, etc. et surtout Caisse des dépôts — soit au public en émettant des *obligations du Trésor* à court terme, titres d'emprunts temporaires (mais de plus longue durée que les bons du Trésor qui ne sont qu'une ressource de trésorerie) et dont le terme ne peut excéder une quinzaine d'années [2]. Les divers budgets qui se succèdent fournissent au Trésor sur leurs crédits les annuités nécessaires à l'amortissement de cette dette jusqu'à sa complète extinction. Le Trésor s'intercale ici dans notre comptabilité publique, en quelque sorte en qualité de courtier, d'intermédiaire entre les bailleurs de fonds et l'Etat, transmettant à celui-ci l'argent qu'il a obtenu, et à ceux-là les remboursements fractionnaires que l'Etat lui verse au moyen des ressources budgétaires des années suivantes.

L'ensemble de ces dettes contractées par le Trésor et amortissables sur les crédits des budgets successifs forme les *engagements du Trésor*. Nous les retrouverons par la suite, avec plus de détail, en étudiant dans la dette publique les valeurs du Trésor qui font partie de la section : dette remboursable à terme et par annuités (V. *infrà*, chap. LVIII). Nous ne les mentionnons en ce moment que pour donner un tableau d'ensemble des charges du Trésor. Affectés à des services déterminés, ces engagements constituent en somme une catégorie intermédiaire entre la dette flottante qui est une dette au jour le jour, sans affectation spéciale, destinée simplement à entretenir dans les caisses du Trésor un fonds de roulement suffisant pour ses besoins journaliers, et les emprunts de longue durée ou perpétuels inscrits au Grand-Livre de la dette publique.

Abus des moyens de trésorerie. — Ajoutons en terminant que la facilité avec laquelle le Trésor se procure des ressources au moyen de la dette flottante et de ses divers engagements provoque souvent dans les

---

ciaux et qui est gagé sur des aliénations de terrains déclassés, a été alimenté au moyen d'obligations du Trésor, en attendant ces aliénations. V. chap. x, p. 98-99.

1. Rémy, *Traité de la comptab. publ.*, p. 187.

2. Il y a eu aussi des obligations du Trésor à long terme (30 ans au maximum). Le projet de budget de 1907 fait état, dans ses ressources exceptionnelles, d'un emprunt à émettre en obligations du Trésor amortissables en 12 ans.

Chambres et le gouvernement la tentation fâcheuse de vivre sur le Trésor et non sur le Budget, c'est-à-dire de faire payer sur les ressources du Trésor des dépenses qui devraient l'être sur celles du Budget, de créer ainsi des services en dehors du Budget, substituant de petits emprunts sans cesse renouvelés qui conduiront fatalement, à un moment donné, à une consolidation par un emprunt définitif. Les petits emprunts du Trésor sont souvent « le vestibule des grands emprunts d'Etat »[1].

V

Notions sommaires sur le service de la trésorerie en Angleterre et en Belgique, — Ce qu'il y a de particulier dans ces deux pays, c'est le rôle considérable que joue en cette matière la Banque nationale.

La Banque nationale de Belgique, fondée en 1850, est chargée de centraliser toutes les recettes et, en principe, de payer toutes les dépenses de l'Etat. Dans les diverses circonscriptions du territoire belge, elle entretient des agences, comprenant parmi leur personnel un préposé spécial de la Banque, appelé *Caissier de l'Etat*, qui centralise tous les fonds encaissés par les agents de recouvrement de l'Etat et qui paie les dépenses de l'Etat. La Banque n'est d'ailleurs responsable que de ses opérations matérielles de caisse. Auprès de chaque agence est placé, en effet, un fonctionnaire de l'Etat appelé *Agent du Trésor*, qui en a la responsabilité juridique et budgétaire : c'est lui qui contrôle les recettes, en tient une comptabilité parallèle à celle de l'agence et met son *visa* sur toutes les ordonnances de paiement.

Non seulement la Banque rend ainsi des services considérables à l'Etat, mais encore celui-ci a ingénieusement profité du privilège d'émission qu'il lui a accordé, pour se faire consentir, en échange, des avantages divers, de sorte qu'on peut dire que son service de trésorerie ne lui coûte rien.

En Angleterre, toutes les recettes budgétaires et toutes les recettes de trésorerie proprement dites affluent à la Banque d'Angleterre, qui les porte au compte-courant qu'elle a ouvert à l'« Echiquier », c'est-à-dire au Trésor. Le « bureau de la Trésorerie » qui correspond à notre ministère des finances ne peut faire sortir aucune somme de ce compte sans l'autorisation et le visa du *Contrôleur-auditeur général* qui examine si la sortie de fonds sollicitée est régulière au point de vue budgétaire, si elle n'a pas lieu en dépassement des crédits votés, etc. Une fois cette

---

1. Stourm, *Les nouveaux procédés de Trésorerie*. Econ. franç., 7 mai 1887.

autorisation obtenue, le bureau de la Trésorerie en fait usage au fur et à mesure de ses besoins, au moyen d'*ordres de crédit* qui ont pour effet de transférer dans les écritures de la Banque la somme inscrite, du compte-courant du Trésor au compte particulier du *Paymaster general* chargé des paiements pour tout le royaume. Celui-ci pourvoit au moyen du crédit qui est ainsi entretenu à son compte, à l'acquittement des dépenses sur toute la superficie du territoire.

La grande différence avec le système français, c'est que tous les fonds, sans exception, sont centralisés à la Banque, tandis qu'en France les fonds encaissés sont d'abord employés par les comptables, autant que possible sur place, au paiement des dépenses et que les excédents seuls vont grossir le compte-courant du Trésor à la Banque de France.

Cette différence s'explique par cette circonstance tout à fait spéciale à l'Angleterre, qu'il n'y a dans ce pays qu'un seul lieu de paiement et qu'un seul payeur pour toutes les dépenses de l'Etat [1] : le *Paymaster general* résidant à Londres. Et ce fait, à son tour, tient à une particularité des habitudes anglaises. Presque tous les Anglais confient la gestion de leurs fonds à des banques, et y ont un compte-courant : dès lors, le créancier de l'Etat qui n'habite pas Londres remettra son titre de paiement à une des banques de sa résidence, qui se chargera de le faire encaisser aux guichets du Paymaster et en inscrira le montant au crédit du compte de son client.

Projets de réforme en France. — L'exemple du système anglais et du système belge a provoqué chez nous, dans ces dernières années, diverses propositions [2] tendant à supprimer les agents de centralisation des fonds — trésoriers-payeurs et receveurs particuliers — dont les fonctions, tant en ce qui touche cette centralisation qu'en ce qui concerne les paiements et les mouvements de fonds, seraient confiées à la Banque de France. L'Etat n'entretiendrait plus que des agents de recouvrement, versant immédiatement leurs recettes à la Banque. On n'a pas jusqu'ici cependant voulu s'engager dans cette voie [3], et rendre plus étroites qu'elles ne le sont actuellement les relations entre la Banque

---

1. Sauf quelques exceptions (paiement des arrérages de la dette consolidée effectué par la Banque d'Angleterre ; certains paiements faits directement par les administrations fiscales et par certains comptables particuliers des services actifs de la guerre et de la marine, auxquels le Paymaster général remet des avances, etc.).

2. Voir entre autres : proposition Dreyfus, 19 novembre 1885, *J. off.*, Ch. des dép. Doc. parl., sess. extraord., p. 38.

3. On suit depuis quelques années, dans le but de réaliser des économies, une méthode inverse qui consiste à supprimer un certain nombre de percepteurs dans les grandes villes où leurs fonctions peuvent être remplies par les receveurs particuliers.

et l'Etat [1]. On a craint qu'il n'y ait inconvénient pour l'Etat à abdiquer des attributions financières aussi considérables entre les mains d'un établissement privé, et que la Banque n'y perde d'autre part son indépendance vis-à-vis de l'Etat, qui est une des meilleures garanties de son crédit. Nous avons vu, au surplus, que par le compte-courant qu'elle a ouvert au Trésor, la Banque de France joue déjà un rôle, non exclusif sans doute, mais important néanmoins dans la centralisation et le mouvement des fonds du Trésor.

---

1. Les rapports de l'Etat et de la Banque de France sont actuellement les suivants :

I. — La Banque a reçu de l'Etat :

1° Le privilège de l'émission des billets de banque, qui ont cours légal (V. sur ce point les traités d'économie politique) ;

2° La jouissance gratuite des sommes qui constituent le crédit du compte-courant du Trésor à la banque.

II. — L'Etat reçoit de la Banque les services que voici :

1° Elle lui a fourni une avance de 180 millions sans intérêt, remboursable seulement à la fin du privilège ;

2° Elle lui paie une redevance annuelle, calculée d'une façon spéciale, qui représente, en quelque sorte, le prix du privilège et qui, dans ces dernières années, a atteint 4 millions en moyenne ;

3° Elle ouvre au Trésor un compte-courant auquel les comptables versent, dans les succursales et autres bureaux de la Banque, leurs excédents de caisse, et où ils puisent éventuellement les sommes nécessaires pour compléter leur caisse et pouvoir faire face à leurs paiements ;

4° Elle paie gratuitement, concurremment avec les caisses publiques, les coupons des rentes françaises au porteur et des valeurs du Trésor.

Sur les rapports entre la Banque de France et l'Etat : voir discours de M. Burdeau, à la Chambre des députés, séance du 29 juin 1897.

CHAPITRE XXVI

CLÔTURE DES EXERCICES. — RÉGLEMENTATION DES EXERCICES CLOS. — EXERCICES PÉRIMÉS ; DÉCHÉANCE QUINQUENNALE.

Quand on a étudié l'ensemble des services d'exécution du budget, une dernière question se pose : combien de temps cette exécution du budget durera-t-elle ? A quel moment seront closes les opérations d'un budget ? C'est la question de la clôture de l'exercice.

Nous savons que la comptabilité budgétaire française a adopté le système de l'exercice. L'exercice comprend : 1° l'année financière qui donne son nom au budget, année pendant laquelle sont accomplis les faits générateurs de créances et de dettes — mise en recouvrement des impôts, commandes de travaux, exécution de services, etc. ; — 2° une période complémentaire qui devrait être, théoriquement, de durée indéfinie, pendant laquelle se régleront et s'apureront toutes les opérations actives et passives du budget, qui ne l'étaient pas encore au 31 décembre.

Introduction des dates fixes de clôture par la Restauration. — Nous avons dit que les besoins de clarté dans les comptes ont obligé à assigner à cette période complémentaire des termes fixes, à imposer, autrement dit, à l'exercice des dates de clôture régulières. A leur échéance, les restes à payer ou à recouvrer cessent d'être rattachés à l'exercice ainsi clôturé et sont artificiellement, et pour plus de commodité dans l'établissement de la comptabilité, reportés aux exercices suivants[1].

C'est le gouvernement de la Restauration qui a, chez nous, introduit ce principe. Il commença par arrêter les comptes d'un certain nombre d'exercices traînants ; puis l'ordonnance du 14 septembre 1822 institua pour l'avenir des délais de clôture. La période complémentaire ne durerait plus qu'une année ; les dépenses d'une année financière pourraient, par conséquent, être encore réglées au compte de l'exercice qui en portait le nom pendant l'année suivante ; passé cette date, le règlement en serait imputé sur l'exercice courant. L'ordonnance de 1822 ne prévoyait de dates de clôture que pour les dépenses, sans s'occuper des recettes. Cette lacune fut comblée tous les ans par des ordonnances spéciales, jusqu'au moment où l'ordonnance du 31 mai 1838 vint fixer, à titre définitif, un

---

1. V. chap. III : L'exercice et la gestion.

terme de clôture à partir duquel les restes à recouvrer d'un exercice cesseraient de lui être rattachés.

Nous aurons donc : 1° à prendre connaissance des dates actuelles de clôture ; 2° à voir comment les restes encore à payer ou à recouvrer à la clôture sont rattachés aux exercices courants : question des dépenses d'exercices clos ; 3° combien de temps pourra durer ce rattachement : règle de la déchéance quinquennale.

1. — Dates actuelles de clôture de l'exercice.

La fixation des délais de clôture de l'exercice soulève la difficulté suivante : si la période complémentaire est courte, nombre d'opérations qui incombent à un exercice lui sont enlevées pour être rattachées aux exercices suivants : le caractère artificiel de l'exercice à dates fixes de clôture se trouve ainsi accentué et on s'achemine vers le système de la gestion. Si la période complémentaire est longue, les comptes sont plus longtemps en suspens, ce qui retarde l'époque du contrôle du budget ; deux exercices sont plus longtemps ouverts simultanément, ce qui facilite les fausses imputations et le chevauchement irrégulier des opérations budgétaires d'un exercice à un autre. Cette dernière considération l'a emporté dans l'esprit du législateur français qui a depuis 1822, à plusieurs reprises, avancé les dates de clôture. La loi actuelle est la loi du 25 février 1899 (art. 5).

Parmi les dates de clôture assignées par la loi,on peut distinguer deux catégories. Les premières ont trait aux recouvrements, ordonnancements et paiements, ce sont les plus importantes. Les autres visent des délais complémentaires pour certaines régularisations de service.

1re *Catégorie : délais de recouvrement et de paiement.*

Ces délais s'étendent pendant la seconde année :

1° Jusqu'au *31 mars*, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers. Passé cette date, le créancier qui n'a pas fait valoir ses droits ne pourra plus être payé que sur les fonds des exercices suivants (au titre des exercices clos) ;

2° Jusqu'au *30 avril* pour le *paiement* des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'année du budget. Par conséquent, au 30 avril, fermeture des guichets de dépense et de recette pour le compte de l'exercice de l'année précédente. Toutes les ordonnances imputées sur les crédits de l'exercice et non acquittées à cette date sont annulées.

2e *Catégorie : délais de régularisation.*

A. **Achèvement des services du matériel.** — Un de ces délais

de nature toute particulière, doit être mis à part des autres. Il se ferme au *31 janvier* de la seconde année : « pour l'achèvement des services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur » (loi du 25 janvier 1889, art. 2).

Il peut se produire des éventualités qui retardent un travail entrepris sur un budget dans lequel la dépense intégrale a été prévue. Dans ce cas, pour ne pas obliger à interrompre le travail au 31 décembre, et à imputer sur les crédits de l'exercice suivant la continuation d'une besogne qui souvent forme un ensemble indivisible, la loi autorise cette continuation, passé le 31 décembre, au compte de l'exercice pendant lequel le travail a été commencé. Mais pour éviter les abus, elle a renfermé cette autorisation dans le court délai d'un mois, en précisant qu'il doit s'agir de travaux de *matériel*, de travaux *déjà commencés*, et que l'achèvement en doit avoir été retardé par une raison de *force majeure*.

B. Les autres délais de régularisation qui s'étendent jusqu'au 30 juin et 31 juillet de la seconde année sont plus intéressants. En fait, l'échéance du 30 avril, qui a mis fin aux opérations de paiement et de recouvrement de l'exercice, a marqué sa *véritable* clôture. Il a fini sa carrière ce jour-là. Avant de présenter ses comptes au Parlement qui sera son juge suprême, il faut cependant qu'il ait le loisir de mettre de l'ordre dans ses affaires, de revoir et de rectifier ses écritures, de corriger ses erreurs ou ses négligences. C'est le temps nécessaire à cet examen de conscience que lui accordent les délais en question. Il l'emploie à mettre au net sa situation.

Régularisation des dépassements de crédits au moyen de crédits supplémentaires. — Un premier délai va jusqu'au *30 juin* « pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances, et dont le montant n'a pu être connu qu'après l'exécution des services ».

Cet énoncé obscur appelle des éclaircissements : ce qu'il prévoit, ce sont les dépassements de crédits qui se découvrent au moment où on arrête les écritures. Ces dépassements sont rigoureusement prohibés et, théoriquement, il ne devrait jamais y en avoir. En fait, il est impossible qu'il ne s'en produise pas. Les ministres ne sont pas à l'abri des erreurs ou des distractions ; ils ont pu ne pas suivre d'assez près la marche de leurs ordonnancements et ordonnancer au delà des crédits ; ou bien encore, un ministre a pris sur lui de payer une dépense que la loi ren-

dait obligatoire et qui ne pouvait être différée, bien que les crédits fussent épuisés [1].

En cas de dépassement de crédits, trois solutions possibles s'offrent au Parlement :

1° Laisser la dépense pour compte au ministre, conformément à la loi du 15 mai 1850 sur la responsabilité ministérielle. Mais cette loi n'ayant pas organisé la procédure à suivre n'est pas appliquée et, de plus, la sanction pourrait être d'une rigueur excessive ;

2° Blâmer le ministre sans lui infliger de sanction pécuniaire et refuser d'admettre au compte du budget la dépense faite sans crédit. Comme on ne peut pas opposer aux créanciers le dépassement de crédits pour leur faire rendre l'argent qu'ils ont légitimement touché ou pour ne pas leur payer ce qui leur est encore dû, il faudra bien cependant que la dépense soit supportée par quelqu'un : on la passera aux découverts du Trésor ;

3° Enfin, si la négligence du ministre est excusable, ou encore si la dépense, incorrecte en la forme, était bien fondée, une troisième solution consiste à la régulariser après coup, à la faire rentrer dans le cadre des opérations budgétaires, en votant des crédits postérieurs à la dépense.

Crédits complémentaires. — L'article 4 de l'ordonnance du 1er septembre 1827, dont les dispositions ont été reprises par l'article 32 du décret du 31 mai 1862, portait que ces demandes de régularisation auraient lieu dans la loi de règlement de l'exercice, c'est-à-dire dans la loi qui, après l'exécution du budget en établit définitivement la situation et en arrête les comptes. Ces crédits additionnels de régularisation *insérés dans la loi de règlement* portent le nom de crédits *complémentaires* [2]. Cette procédure, étant donné le vote tardif de la loi de règlement, avait l'inconvénient de mettre les Chambres au courant des dépassements de crédits beaucoup trop longtemps après l'infraction pour qu'aucune responsabilité pût être évoquée et, de plus, d'englober

---

1. Citons aussi le cas exceptionnel où des difficultés diplomatiques exigent l'exécution de dépenses secrètes, et où il faut éviter la publicité d'une demande de crédits. Dans ce cas, le gouvernement couvre habituellement sa responsabilité en obtenant l'assentiment moral des présidents des Chambres, ou celui de la commission du budget et de la commission des finances. C'est dans ces dernières conditions qu'ont été engagés sans crédits, en 1906, 193 millions de dépenses militaires nécessitées par le conflit du Maroc. A raison de l'importance de ce chiffre, le projet du budget de 1907 prévoit la régularisation de ces dépenses par voie d'incorporation aux dépenses de l'exercice 1907.

2. Nous suivrons la terminologie consacrée. Il serait plus logique toutefois d'appeler crédits *complémentaires* tous les crédits additionnels de régularisation *postérieurs* à la dépense, insérés ou non dans la loi de règlement, en réservant le nom de crédits supplémentaires aux seuls crédits *antérieurs* à la dépense.

les demandes de régularisation dans un acte législatif auquel elles attachent, en général, peu d'importance.

Efforts pour arriver à leur suppression. — La loi du 25 janvier 1889, reproduite par la loi de 1899, et consacrant une pratique suivie par le gouvernement depuis quelques années, prescrit que les régularisations devront avoir lieu au moyen de crédits supplémentaires demandés dans les deux mois qui suivront le 30 avril, date extrême des paiements.

De plus, cette régularisation, dit la loi, ne sera admise que s'il s'agit de « dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires et dont le montant n'a pu être connu qu'après l'exécution des services ». A vrai dire, malgré les exemples cités lors de la discussion au Parlement, ce texte demeure fort peu clair. Tout ce que l'on peut en dégager c'est : 1° que cette régularisation est une tolérance du Parlement, et qu'il n'est tenu de l'accorder qu'à bon escient ; 2° qu'il lui appartient d'apprécier le caractère excusable du dépassement ; l'administration n'aurait-elle pu surseoir à la dépense ? Ou bien n'aurait-elle pu prévoir à temps que ses crédits n'y suffiraient point ?

En fait, dans le courant du mois de juin habituellement, le gouvernement soumet aux Chambres, sous forme de projet de loi, un cahier de crédits supplémentaires applicables à l'exercice expirant, où il entasse tous les dépassements de crédits, plus ou moins justifiés, dont il demande la régularisation. En même temps, pour se concilier les bonnes dispositions du Parlement, il glane dans tous les services les reliquats de crédits qui n'ont pas été employés et en propose corrélativement l'annulation, de telle façon que la loi votée constitue une sorte de véritable règlement provisoire du budget, en attendant le règlement définitif.

Persistance des crédits complémentaires. — La disposition que nous venons d'analyser a eu pour but de mettre fin aux crédits complémentaires. Elle ne peut cependant les faire disparaître totalement. S'il s'agit de dépenses hors crédit, dont on n'a pas demandé la régularisation en temps utile, parce qu'on l'a oublié, ou parce qu'elles ont été effectuées par des comptables de fait [1] à l'insu de l'administration officielle, ou bien encore de dépenses dont la régularisation a été refusée une première fois par les Chambres, les ministres ont toujours un dernier recours : essayer d'obtenir la régularisation finale par des crédits complémentaires dans la loi de règlement.

C. **Régularisations diverses**. — Un second délai s'étend jusqu'au 31 juillet pour tout un ensemble de régularisations diverses.

a) « *Pour la régularisation, au moyen d'ordonnances, des dépenses faites pour le paiement des pensions inscrites au Trésor* ». Pour le

1. V. ch. XXVIII, p. 262-26 .

paiement des pensions, il n'est pas émis d'ordonnances *préalables* au paiement ; le titre de paiement n'est pas ici l'ordonnance, mais le titre de pension qui sera présenté aux caisses publiques par le titulaire. On paie au fur et à mesure sur le vu des titres et tous les paiements sont ensuite régularisés en bloc par ordonnances.

b) « *Pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation* ». Il faut rectifier les écritures, faire des virements de comptes pour rattacher à leur chapitre légitime les paiements qui ont été à tort effectués sur un chapitre qui ne devait pas les supporter.

c) ...nécessitées « *par le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement* ». Les ministères peuvent se rendre des services réciproques, se céder du matériel, se consentir des avances, etc. Par ex., le ministère de la guerre traite dans ses hôpitaux les marins malades qui doivent être à la charge du ministère de la marine. Si ces opérations ne donnaient pas lieu à un règlement entre les ministères intéressés, l'un d'eux se trouverait avoir augmenté indûment ses crédits de la valeur des ressources mises à sa disposition par le ministère voisin. Aussi, quand la période des paiements est close, faut-il faire passer les paiements effectués dans ces conditions, du compte du ministère qui a fait l'avance au compte de celui qui doit supposer définitivement la dépense. Le ministre débiteur ordonnance au profit du ministre créancier le montant des avances que celui-ci lui a faites. C'est une ordonnance de virement de comptes qui donne lieu simplement à un paiement en écritures ; c'est-à-dire que le montant est rétabli aux crédits du ministère créancier et inscrit aux dépenses du ministère débiteur.

d) ...nécessitées « *par les reversements de fonds à rétablir aux crédits des ministres ordonnateurs* ». Une somme a été payée à tort ; on oblige la partie prenante qui l'a touchée sans droit à la reverser au Trésor ; comme cette somme avait été inscrite en dépense, il faut des opérations d'écritures, des virements de compte pour la rétablir au crédit du ministre.

Les virements de comptes auxquels donnent lieu ces trois dernières hypothèses sont opérés par un agent spécial du ministère des finances, *l'agent comptable des virements de comptes*, qui est justiciable de la Cour des Comptes. Comme ces diverses corrections sont assez délicates, et pourraient, faites d'une façon peu scrupuleuse, servir à masquer des irrégularités au lieu d'opérer des régularisations, on a tenu à faire peser une responsabilité particulière sur l'agent qui les exécute et à l'assimiler à un comptable.

e)... nécessitées « *par la régularisation des traites de la marine et des colonies.* » Les traites de la marine sont des traites sur le Trésor français

que les commandants de nos forces navales à l'étranger tirent eux-mêmes ou par l'intermédiaire de nos consuls, en cas de besoin de fonds inopiné, et négocient pour se procurer de l'argent. Ces traites sont présentées par les personnes qui les ont escomptées, au ministère de la marine à Paris, où elles sont visées par un fonctionnaire appelé Agent comptable des traites de la marine, et payées ensuite par le Trésor, c'est-à-dire par le ministère des finances (Caissier-payeur central). Ce paiement constitue une avance que le ministère des finances fait à la Marine qui doit supporter la dépense de nos bâtiments de guerre et qui a reçu des crédits pour cela. Seulement, il faut que le ministre de la marine, avant de rembourser cette avance au ministre des finances, reçoive au préalable les pièces justificatives de l'émission des traites. Il les examinera, laissera les traites dont l'émission n'est pas justifiée à la charge du fonctionnaire, officier ou consul, qui les a émises, et ordonnancera le montant des autres au profit du ministre des finances. Comme la réception des pièces justificatives réclame un certain temps, la loi a dû accorder jusqu'au 31 juillet pour cette régularisation.

f)... nécessitées *par le versement à la Caisse des gens de mer ou à la Caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe*. La solde due aux équipages embarqués est versée à la fin de chaque année, en attendant le retour des bâtiments, à une branche spéciale de la Caisse des Invalides de la marine, la Caisse des gens de mer, ou à la Caisse d'épargne postale pour les titulaires de livrets des succursales maritimes. Pour calculer le montant de cette solde, il faut attendre les feuilles de journées du personnel expédiées par l'administration du bord et les vérifier. D'où le délai accordé par la loi, lorsque les équipages sont embarqués hors des mers d'Europe.

2. — Dépenses d'exercices clos.

Clôturer l'exercice, ce n'est pas évidemment dire que les restes à payer ou à recouvrer existant au jour de la clôture ne seront plus désormais ni payés ni recouvrés. C'est dire simplement que ces restes seront payés ou recouvrés par un exercice suivant. D'où la question de savoir comment on les transférera à cet exercice. Il n'y a *aucune difficulté pour les recettes*, qui seront versées aux recettes de l'exercice courant. Mais il n'en est pas de même des paiements. En effet, tout paiement suppose un *crédit*. Sur quel crédit acquittera-t-on les restes à payer ? C'est ce que détermine la réglementation des exercices clos pour laquelle on a adopté trois systèmes successifs : 1° le système de l'ordonnance du 14 septembre 1822 ; 2° le système de la loi du 23 mai 1834 ;

3° le système de l'ordonnance du 10 février 1838 et du décret du 31 mai 1862 (art. 125) qui est le système en vigueur.

I. — **Système de l'ordonnance du 14 septembre 1822.** — L'ordonnance du 14 septembre 1822 décide purement et simplement que les dépenses d'exercice clos pourront être imputées sur l'exercice courant, au moyen d'une ordonnance royale : « si parmi les dépenses faites pour un exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pas été liquidées, ordonnancées et payées avant la clôture du compte,ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant » (art. 21). Comme l'exercice courant ne prévoit aucun crédit pour payer les dépenses des exercices antérieurs, ce système équivaut à permettre au gouvernement, pour les acquitter, de s'ouvrir directement et sans limites des crédits, en dehors des crédits budgétaires de l'exercice courant.

Il en résulta des abus assez graves. Les ministres en profitaient de la façon suivante, pour dépenser au delà des crédits budgétaires : soit un service doté dans le budget de l'exercice 1831 par ex., d'un crédit de 1 million et qui dépensait 1.500.000 francs.Il lui suffisait pour dissimuler le dépassement, de différer le paiement de façon à faire tomber en arriéré l'excès de la dépense. Les 500.000 francs de trop étaient régulièrement imputés sur l'exercice 1832 par ordonnance royale, sans plus être rattachés aux crédits budgétaires de l'ancien exercice. C'est ce manque de rattachement des dépenses d'exercices clos à leur crédit originaire qui causait tout le mal. L'ordonnance de 1822 donnait, en somme, au gouvernement le moyen de se créer des crédits supplémentaires par ordonnance royale pour couvrir les dépassements des exercices précédents.

Le remède consistait : 1° à ne plus permettre aucun paiement par rappel d'exercices clos, sans crédit législatif préalable ; 2° à rattacher les dépenses d'exercice clos à la fois aux crédits de l'exercice qui les avait engagées et aux crédits de celui qui les payait.

II. — **Système de la loi du 23 mai 1834.** — Ce fut l'œuvre de la loi du 23 mai 1834. Cette loi prescrit qu'à la clôture de chaque exercice sera dressé un état des restes à payer qui sera inséré dans la *loi de règlement* du budget de cet exercice. Cette loi, en *annulant* dans le budget en règlement les crédits qu'il n'a pas employés pour ses paiements, en autorise le *report jusqu'à concurrence des restes à payer* aux budgets des exercices courants où ils alimenteront des chapitres spéciaux, créés par la loi de 1834 : les chapitres *dépenses des exercices clos*. C'est-à-dire que les ministres sont autorisés à imputer les dépenses au titre des exercices clos sur les exercices courants, jusqu'à concurrence du chiffre des res-

tes à payer tel qu'il est arrêté par la loi de règlement. Ce chiffre leur constitue, en quelque sorte, au budget actuel un crédit limitatif pour dépenses d'exercice clos.

La loi de 1834 prescrit, en somme, de *faire revivre* au compte des exercices courants, pour leur permettre de solder les dépenses de leurs devanciers, les crédits que ceux-ci n'ont pas eu le temps d'affecter eux-même à leurs paiements.

Le paiement des créances qui n'ont pas été constatées dans l'état des restes à payer ne pourra avoir lieu qu'au moyen d'une ouverture de crédits supplémentaires, par une loi ou par un décret, suivant les cas [1].

III. — **Système de l'ordonnance de 1838 et du décret de 1862.** — Le système de la loi de 1834 présentait une difficulté d'application. Si le projet de loi de règlement du budget doit être, en principe, déposé au début de l'année qui suit la clôture de l'exercice, ce projet, par suite des lenteurs parlementaires, n'est souvent voté que très longtemps après. Il est difficile de laisser en souffrance, pendant un délai aussi prolongé, le paiement des dépenses d'exercices clos. Aussi la tolérance s'est introduite, et a été consacrée par l'ordonnance du 10 février 1838 et l'article 125 du décret du 31 mai 1862, d'ordonnancer dans les limites des restes à payer compris dans le *compte* de l'exercice expiré, sans attendre que ce compte soit soumis aux Chambres. Le retard imposé aux créanciers qui ont négligé de se présenter en temps utile est ainsi beaucoup moindre. La loi de règlement n'intervient plus maintenant qu'à titre de régularisation, mais l'insertion des restes à payer dans le compte, qui passera plus tard sous les yeux des Chambres, suffit amplement par elle-même pour éviter les abus.

Chapitres « dépenses des exercices clos ». — Il nous reste à dire

---

1. De deux choses l'une :

Ou les restes à payer sont égaux aux crédits annulés ; le paiement d'une créance non constatée dans les restes à payer suppose dès lors une dépense engagée au delà des crédits. Les crédits supplémentaires qui sont ici destinés à faire face à un dépassement doivent être accordés par une *loi*, qui doit être présentée *à part* des demandes ordinaires de crédits additionnels.

Théoriquement, ce cas ne devrait plus se produire depuis que fonctionne le contrôle des dépenses engagées ; aussi le projet de loi doit-il être soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées (loi du 31 mars 1901, art. 53). Celui-ci sera de la sorte amené à rechercher les engagements qui lui ont été dissimulés ;

Ou les restes à payer sont inférieurs aux crédits annulés. Cela peut tenir à ce que le montant des crédits n'a pas été complètement absorbé par les dépenses engagées pendant l'exercice, ou bien à ce que des créanciers n'ont pas encore fait valoir leurs droits, de sorte que leur créance est ignorée. Dans cette dernière hypothèse, lorsque ces créanciers viennent à se révéler, les suppléments de crédits peuvent être ouverts par simple *décret*, jusqu'à concurrence du chiffre des annulations effectuées.

un mot des chapitres *dépenses des exercices clos*, que l'on voit figurer au budget des dépenses des divers ministères et qui, dans la colonne des chiffres d'évaluation, portent la simple mention : *pour mémoire*. Ces chapitres créés par la loi de 1834 ont pour objet d'opérer dans les écritures le rattachement régulier des paiements sur exercices clos à l'exercice en cours qui les acquitte. En effet, les ordonnances de paiement qui les concernent, en même temps qu'elles rappellent à quel exercice originaire remonte le reste à payer dont il s'agit, l'imputent sur les chapitres en question de l'exercice courant.

Pourquoi l'ouverture de ces chapitres n'est-elle accompagnée d'aucun chiffre évaluatif ? C'est qu'on ne peut pas savoir à l'avance le montant des paiements qu'ils auront à faire, c'est-à-dire combien seront payés pendant le budget actuel, des restes encore à payer des exercices antérieurs.

La dotation de ces chapitres de dépenses sur exercices clos ne sera connue qu'après coup : au moment où on arrêtera les comptes, et où on fera l'addition de tous les paiements imputés sur eux dans les limites régulières. Cette dotation sera du montant des paiements qu'ils ont réellement supportés [1].

Les restes à payer en clôture d'exercice, dont la loi de règlement prononce le report « aux exercices courants », servent pendant quatre ans à doter les chapitres : *dépenses des exercices clos* des budgets qui se succèdent. Leur montant diminue chaque année, cela va sans dire, du chiffre des paiements effectués pendant cette année-là [2]. La cinquième année, ce qui en subsiste encore disparaît définitivement par suite de la *péremption*, que nous allons retrouver un peu plus loin. Ceci revient à dire que les chapitres *dépenses des exercices clos* d'un budget acquitteront des dépenses remontant aux quatre exercices précédents, qu'ils puiseront leur dotation dans quatre reports de restes à payer [3].

---

1. Cette absence de chiffres en face des chapitres d'exercices clos n'est-elle pas de nature à fausser le total des évaluations de dépenses du budget ? Non, car les restes à payer représentent en général une somme peu importante par rapport à l'ensemble des charges budgétaires. De plus, la compensation s'établit à peu près entre les restes qu'un budget paie pour les budgets précédents, et ceux qu'il laisse lui-même à payer aux budgets suivants.

2. Les ordonnances délivrées pour rappel d'exercices clos sont soumises à des règles spéciales : elles ne peuvent être collectives ; elles doivent toujours être nominatives. De plus, ces ordonnances ne sont valables que jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle elles ont été émises. L'annulation en a lieu d'office par les agents du Trésor, et les ministres ne réordonnancent que sur une nouvelle réclamation du créancier. (Art. 130 du D. du 31 mai 1862.)

3. A moins, bien entendu, que les restes à payer d'un des quatre derniers exercices clos n'aient été déjà complètement soldés dans l'une des trois années précédentes. — Le crédit résultant du report des restes à payer reste, en somme, ouvert

Remarques : Les règles relatives aux dépenses d'exercices clos, que nous venons de décrire, ne s'appliquent pas au service de la dette viagère et des pensions, et à celui de la solde et autres dépenses payables sur revues [1]. Dans toutes ces hypothèses, il n'est pas fait de report des restes à payer et la comptabilité budgétaire n'en tient pas état. Ces restes à payer (rappels d'arrérages et rappels de solde), tant qu'ils ne sont pas éteints par prescription, sont imputés provisoirement sur les crédits des chapitres ouverts aux services en question pour l'exercice *courant*, comme s'il s'agissait de dépenses propres à cet exercice.

Quand il prend fin, des *décrets de virement* transportent les sommes ainsi payées, des chapitres sur lesquels elles ont été provisoirement acquittées à des chapitres spéciaux ouverts aux divers ministères intéressés et qui n'apparaissent que dans la loi de règlement du budget : les chapitres : *rappel d'arrérages de pensions d'exercice clos* (ministère des finances) et *rappel de dépenses payables sur revues antérieures à l'exercice* 190 . Ces décrets sont soumis à la sanction législative avec la loi de règlement (art. 128 du décret du 31 mai 1862).

3. — Déchéance quinquennale.

Comme la clôture des exercices est un simple procédé de comptabilité qui ne touche pas aux droits des créanciers, ces droits devraient, en principe, subsister aussi longtemps qu'ils n'ont pas été éteints par les règles ordinaires de la prescription du droit civil. Les chapitres des dépenses d'exercices clos d'un budget pourraient ainsi avoir à payer des restes remontant à 30 ans (à cause de la prescription trentenaire du Code civil). Il est impossible de laisser à un budget la charge d'un arriéré aussi considérable. Aussi, avant même que la déchéance quinquennale ne fut instituée, l'Etat, de temps en temps, le liquidait brutalement, en déclarant déchus de leurs droits les créanciers dont le titre remontait à un certain nombre d'années. La loi du 29 janvier 1831 a mis un terme à cet arbitraire et a régularisé la situation en créant une prescription spéciale à courte échéance en faveur du Trésor : « Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées

---

pendant 4 ans.

Le *compte général* de l'administration des finances présente tous les ans le *compte d'apurement des dépenses sur exercices clos.*

Sur la clôture des opérations budgétaires en Angleterre et en Italie, v. ch. III, p. 40-41.

1. Pour les dépenses sur revues, v. ch. XXII, p. 199.

avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et *payées* dans un délai de 5 années à partir de l'ouverture de l'exercice... » (art. 9 reproduit dans l'art. 126 du décret du 31 mai 1862).

Par conséquent, chaque année, l'arriéré de 5 ans s'éteint. C'est la déchéance quinquennale [1]. L'exercice clos dont elle abolit définitivement les charges est *périmé* et disparaît de la comptabilité. Le calcul du délai de déchéance a lieu par *années* pleines. Ainsi les droits d'un créancier de l'exercice 1904 sont éteints le 1er janvier 1909.

Causes d'interruption. — Cette prescription de droit public n'est pas interrompue ou suspendue par les causes d'interruption ou de suspension du droit privé (état de mineur, de femme mariée, reconnaissance de dette, etc.) [2]. La loi de 1831 prévoit toutefois deux causes d'interruption : 1° le fait de l'administration : si c'est elle qui par son mauvais vouloir, sa négligence, etc. a empêché que l'ordonnancement et le paiement n'aient lieu dans les délais voulus ; 2° un recours au Conseil d'Etat relativement à la créance. Dans ces deux hypothèses, la prescription n'est pas applicable. Ajoutons, d'autre part, que le délai de 5 ans est porté à 6 par la loi de 1831 pour les créanciers résidant hors du territoire métropolitain.

Dépenses des exercices périmés ; vote de crédits spéciaux. — Les créances ayant plus de 5 ans de date, qui sont affranchies pour ces diverses causes de la déchéance quinquennale, celles aussi pour lesquelles le ministre compétent omet de s'en prévaloir [3], celles encore qui, par leur nature, sont soumises à des prescriptions différentes, sont imputées sur le budget courant à un chapitre spécial ouvert aux différents ministères : *dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance*, dont le crédit est indiqué *pour mémoire*. Pour lui donner une dotation

---

1. Il y a d'ailleurs des déchéances spéciales de moindre durée : par ex., 3 ans pour les arrérages de pensions. Inversement, dans certains cas, la déchéance quinquennale fait place à une prescription plus longue de droit commun. Ainsi, elle ne s'applique pas à la restitution des sommes versées au Trésor, à titre de *dépôt* (ex. : remboursement du capital d'un cautionnement).

Ne pas confondre avec la déchéance quinquennale, la prescription par 5 ans des arrérages des rentes perpétuelles sur l'Etat, qui, malgré la similitude des délais, est, suivant le système le plus généralement admis, la prescription de l'art. 2277, C. civ. Il y a plusieurs différences ; notamment le calcul des délais se fait, non par année, mais par échéance trimestrielle.

2. Cependant le Conseil d'Etat admet comme cause d'interruption une demande par voie judiciaire ou administrative devant l'autorité compétente.

3. Il appartient *aux ministres seuls* d'appliquer la déchéance quinquennale, sauf recours au Conseil d'Etat contre leur décision. Les tribunaux sont incompétents pour statuer sur cette déchéance ; le ministre pourra toujours l'invoquer, même après un jugement définitif condamnant l'Etat à payer.

effective, il faudra demander au Parlement, au fur et à mesure des paiements à faire, le vote de lois de crédits extraordinaires, spéciaux pour chaque créance [1]. Si la créance pour laquelle le vote du crédit a été demandé n'est pas payée dans le courant de l'exercice, le crédit est annulé, et il faut en demander un nouveau pour l'exercice suivant.

Rappelons, en terminant, que la déchéance quinquennale constitue un privilège pour l'Etat. Par conséquent : 1° elle s'exerce à son profit, mais jamais contre lui ; les créances de l'Etat sur les particuliers sont régies par les règles du droit commun ; 2° elle est spéciale à l'Etat et n'existe pas en faveur des départements, communes et établissements publics. Il peut y avoir controverse cependant pour les établissements qui, bien qu'ayant une certaine autonomie, sont toutefois rattachés à l'organisation de l'Etat : Légion d'honneur, Universités, chemins de fer de l'Etat, etc.

---

1. « Sont seuls exceptés de cette disposition les crédits que nécessiterait le service des arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères » (D. 31 mai 1862, art. 140).

LIVRE IV

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE XXVII

CONTRÔLE ADMINISTRATIF.

Les trois contrôles : administratif, judiciaire et parlementaire. — L'étude du contrôle de l'exécution du budget forme la dernière section de la matière budgétaire. En votant le budget, le Parlement, mandataire du pays, a donné au gouvernement l'autorisation de faire des dépenses et de percevoir des recettes. La nécessité de vérifier si le gouvernement n'a pas abusé ou mésusé de cette autorisation s'impose de façon évidente. Les Chambres doivent donc être mises à même de contrôler l'exécution du budget qu'elles ont voté : c'est le contrôle parlementaire de l'exécution du budget, qui aboutira au vote de la loi de règlement du budget, et qui aura forcément le caractère d'un contrôle politique,de nature à mettre éventuellement en jeu la responsabilité des ministres.

Mais ce contrôle serait à lui seul insuffisant : il ne peut s'exercer d'emblée sans que les éléments en soient préparés à l'avance ; il ne peut pénétrer dans les détails et apporter des sanctions à toutes les infractions budgétaires commises par les multiples agents d'exécution du budget ; enfin, s'il peut constater après coup que des infractions ont été commises, il ne peut, en cours de budget, intervenir pour exercer une surveillance préventive, à moins d'aboutir à la confusion des pouvoirs législatif et exécutif.

Aussi, ce contrôle parlementaire n'est-il que la conclusion d'une série de contrôles antérieurs qui sont assurés par l'administration elle-même et par un organe spécial : la Cour des Comptes ; d'où la division du contrôle de l'exécution du budget en trois contrôles distincts :

1° *Contrôle administratif*, exercé hiérarchiquement par les ministres sur leurs agents ;

2° *Contrôle judiciaire*, exercé par un tribunal indépendant du Parlement et de l'administration, qui est la Cour des Comptes, contrôle qui

« se manifeste d'une part par des arrêts fixant la responsabilité pécuniaire des comptables, d'autre part par la communication aux grands pouvoirs publics de l'opinion motivée de la Cour sur la façon dont les ordonnateurs ont rempli leur mandat [1] ».

3° *Contrôle parlementaire*, exercé par les Chambres.

Contrôle administratif.

La phase administrative du contrôle budgétaire a un double objet : 1° exercer sur les agents d'exécution du budget une surveillance en cours d'opérations, de façon à éviter ou à relever aussitôt les infractions : c'est le contrôle préventif ; 2° réunir, une fois le budget exécuté, les documents qui permettront à la Cour des Comptes et au Parlement d'accomplir leur mission : c'est l'établissement des comptes des ministres.

I. — **Contrôle préventif.** — Nous avons déjà signalé par ailleurs (chap. XX, XXI et XXII) les moyens divers par lesquels il s'exerce.

Pour les opérations des ordonnateurs : contrôle des dépenses engagées, tenue d'une comptabilité centrale dans chaque ministère, visa de la direction du mouvement général des fonds sur les ordonnances, vérification faite par les comptables, au moment du paiement, de la régularité des titres.

Pour les opérations des comptables : surveillance des comptables subordonnés par les comptables supérieurs dont ils dépendent ; tournées de l'inspection des finances ; vérification par la direction de la comptabilité publique, au moyen des états de situation que les comptables lui adressent périodiquement ; contrôle permanent du Contrôleur central du Trésor public sur les opérations quotidiennes du Caissier-payeur central à Paris ; etc.

Comptabilité en partie double. — Son utilité. — Enfin, l'exactitude des comptes est également assurée par les prescriptions relatives à la tenue des écritures. Si les receveurs des régies financières et les percepteurs tiennent leurs livres en partie simple, les principaux comptables du Trésor, Caissier-payeur central, trésoriers-payeurs généraux, receveurs des finances, doivent tenir leur comptabilité en partie double.

Comment la comptabilité en partie double peut-elle constituer un mode de contrôle ? Cela tient à sa clarté et à la mise en évidence des erreurs qui en résulte. Pour le comprendre, comparons les deux systèmes, partie simple et partie double. Dans la comptabilité en partie simple, chaque opération de recette ou de dépense donne lieu à une inscription initiale unique sur les registres. Par ex. : soit un négociant qui a vendu, le

---

1. Rémy, *op. cit.*, p. 403, n° 364.

20 décembre, 3.000 kilos de sucre pour 2.000 francs. Il inscrira à cette date, sur son Journal, à la colonne des recettes : vendu 3.000 kilos de sucre = 2.000 francs. S'il y a eu erreur dans l'inscription, un seul moyen de la découvrir : comparer les résultats du compte avec le montant des espèces en caisse. Il peut se faire que cette erreur passe inaperçue et rende inexacts tous les autres registres de comptabilité, notamment le Grand-Livre sur lequel on reporte les mentions du Journal, en les groupant par ordre méthodique au lieu de les classer par ordre chronologique.

Dans la comptabilité en partie double, les inscriptions erronées se signalent, au contraire, immédiatement d'elles-mêmes. Ce système consiste à personnifier les principaux éléments de la comptabilité, à en faire des comptes séparés qu'on assimile à des personnes susceptibles de se prêter et de s'emprunter réciproquement. Tout fait comptable mettra en jeu deux comptes, un compte qui prête et un compte qui emprunte, nécessitera deux inscriptions qui se contrôleront réciproquement, l'une au débit d'un compte et l'autre au crédit d'un autre compte.

Pour saisir comment les choses se passent, reprenons l'exemple de tout à l'heure : Un négociant a vendu 3.000 kilos de sucre, pour 2.000 francs. Ceci revient à dire que 3.000 kilos de sucre, représentant une valeur de 2.000 francs, sont sortis de ses marchandises et que 2.000 francs sont entrés dans sa caisse. Personnifions la caisse et les marchandises, en ouvrant un compte *Caisse* et un compte *Marchandises*. La personnalité : Marchandises s'est appauvrie pour enrichir la personnalité : Caisse. La Caisse *doit* aux Marchandises son enrichissement. On porte en conséquence l'opération sur les livres de la manière suivante : *Doit Caisse à Marchandises = 2.000 francs* ; ont à leur crédit Marchandises par suite de ce qu'elles ont fourni à Caisse : *Avoir par Caisse* = 2.000 francs. On pourra créer un certain nombre de comptes de cette nature : Caisse, Marchandises, Effets à payer, Effets à recevoir, Profits et pertes ; etc. L'essentiel est de faire toujours jouer deux comptes ensemble. Par ex., si les marchandises sont payées au moyen d'une traite, on crédite *Marchandises* et on débite de la même somme *Effets à recevoir* ; quand la traite sera encaissée, on créditera *Effets à recevoir* et on débitera *Caisse*. Dans les comptabilités publiques, dans celle d'une trésorerie générale, par ex., la nature des comptes, cela va sans dire, sera différente : ce seront les comptes Caisse, Compte-courant du Trésor, Compte de portefeuille, Compte des contributions et revenus publics, Compte des dépenses publiques, etc.

Il est évident que ce mode de tenue des écritures réduit au minimum les chances d'erreur. En effet, chaque article d'un compte étant contrôlé par l'article correspondant d'un autre compte, il faudrait commettre

deux erreurs exactement de la même somme et se balançant l'une par l'autre, pour qu'on ne fût pas averti. De plus, il sera facile de s'apercevoir de la présence des erreurs. Chaque opération donnant lieu à une double inscription, au crédit d'un compte et au débit d'un autre, le total des débits doit être égal au total des crédits. Si cette égalité n'est pas obtenue, on sait, à n'en pas douter, qu'il y a quelque part dans les comptes une erreur à retrouver.

La partie double a toutefois un inconvénient : sa complication. L'enchevêtrement des comptes fait que s'il est, grâce à elle, impossible à un comptable scrupuleux de se tromper, il est, par contre, très difficile au vérificateur de suivre le comptable dans ses opérations et de s'assurer de sa sincérité. Aussi les instructions de l'Inspection des finances pour les vérifications lui recommandent-elles de dépouiller les registres des comptables pour les réduire en partie simple.

Nous avons dit précédemment que c'est le contrôle administratif préalable qui constitue le mode principal de surveillance des ordonnateurs. Pour les comptables, il n'est au contraire que la préface d'un contrôle *a posteriori* plus rigoureux : celui de la Cour des Comptes.

II. — **Comptes des ministres.** — La phase administrative du contrôle comprend aussi, comme nous l'avons annoncé, la préparation des documents destinés à guider l'examen de la Cour et du Parlement. Ces documents sont contenus dans les comptes des ministres.

A. — *Chaque ministre* doit fournir un compte *des dépenses* de son ministère pour l'exercice expiré. Ce compte, préparé par la comptabilité centrale du ministère, est dressé par *exercice*. Il relate, dans l'ordre des chapitres budgétaires, les ordonnances émises et les paiements effectués, en les comparant avec le chiffre des crédits primitifs et additionnels.

B. — Les ministères qui comprennent des services de matières publient des *comptes généraux de matières*.

C. — *Le ministre des finances* doit fournir un compte, également tenu par exercice, *des recettes de l'Etat*, indiquant les produits perçus et les droits constatés dans l'exercice.

D. — *Le ministre des finances*, également, publie un autre compte, qui est le plus important des comptes ministériels : le *Compte général de l'administration des finances*. Ce compte est préparé par la direction générale de la comptabilité publique ; il est extrait du Journal et du Grand-Livre tenus à la comptabilité publique pour centraliser dans les écritures toutes les opérations des ordonnateurs et des comptables qui doivent être annuellement mises sous les yeux et de la Chambre et du Sénat.

Analyse du Compte général de l'administration des finances. — Ce

compte, qui se présente sous la forme de deux gros volumes [1], comprend toutes les opérations financières qui se sont déroulées du 1er janvier au 31 décembre, et devrait, en principe, être publié dans les six mois qui suivent l'année à laquelle il s'applique. C'est, comme on voit, un compte *de gestion*, et non un compte d'exercice, un compte qui relate tous les faits de l'année financière sans aller au delà.

Il comprend un certain nombre de *comptes généraux* et des *comptes spéciaux* à certains services.

Le principal des comptes généraux et le *compte des opérations de l'année* qui constate les valeurs de caisse et de portefeuille existant chez tous les comptables au 1er janvier, les opérations de recette et de dépense qui les ont affectées dans la gestion annuelle, et le solde au 31 décembre. Ce compte est établi de façon à mettre à part parmi les opérations énumérées, d'un côté celles relatives à l'exercice qui a commencé au 1er janvier, et d'un autre côté, celles relatives à la période complémentaire de l'exercice précédent. Nous verrons plus loin comment ce dispositif servira à comparer les comptes des comptables de l'Etat, qui sont des comptes de gestion et les comptes des ordonnateurs, qui sont des comptes d'exercice. Le compte des opérations de l'année présente ensuite ses résultats sous une autre forme : en les développant par classes de comptables : il énumère ce qui, pour chaque nature de service de recette ou de dépense, a été payé ou encaissé par les diverses catégories de comptables : receveurs des régies, receveur des postes, trésoriers-payeurs généraux, etc. Nous verrons également par la suite comment cette division facilite les investigations de la Cour des Comptes.

Puis viennent trois comptes qui se rattachent au précédent et qui pénètrent plus avant dans le détail des trois services d'exécution du budget : *Compte des contributions* et *revenus publics* ; *Compte des dépenses publiques* ; *Comptes de Trésorerie*. Ces derniers relatent la situation des bons, obligations et valeurs diverses du Trésor, des services spéciaux, des avances du Trésor, et les mouvements de fonds effectués entre les comptables.

Dans cette catégorie des comptes généraux prennent place ensuite les *comptes des budgets*, qui contiennent la situation définitive du dernier exercice qui a atteint sa clôture au milieu de l'année du compte et dont la loi de règlement est proposée, la situation provisoire de l'exercice courant, et aussi des tableaux analytiques présentant la situation financière des budgets depuis un certain nombre d'années.

---

1. Depuis 1903, la Comptabilité publique en publie un *Résumé* condensé dans un petit volume qui donne les chiffres essentiels. C'est lui qui est distribué individuellement aux membres du Parlement, à moins qu'ils ne réclament l'*in-extenso*.

Enfin, la *situation générale de l'administration des finances* à la fin de l'année comprend un bilan général de l'actif et du passif de l'administration des finances, qui contrôle les résultats des comptes précédents.

Dans la seconde catégorie, relative aux *comptes spéciaux*, rentrent divers comptes,dont le plus important est le *compte de la dette publique* qui récapitule tous ses divers éléments, et dont les autres ont trait à un certain nombre de services divers (*comptes des garanties d'intérêt*, *compte d'apurement des exercices clos*, *compte des fonds de concours*, etc.).

Commission de vérification des comptes des ministres. — Pour que le compte général de l'administration des finances et les autres comptes ministériels qu'il résume forment la base authentiquement invariable des travaux de la Cour et du règlement législatif du budget, on a pensé que la sincérité en devait être contrôlée et affirmée, au préalable, par un organe distinct de l'administration qui les établit. Cet organe est la commission de vérification des comptes des ministres.

Cette commission, qui constitue un contrôle mixte, administratif et parlementaire, comprend neuf membres choisis annuellement par le chef de l'Etat dans les rangs du Sénat, de la Chambre, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes. Elle arrête au 31 décembre, *ne varietur*, les chiffres des registres de la direction générale de la comptabilité publique, de façon à les comparer ultérieurement avec les chiffres imprimés au compte général des finances, et à s'assurer ainsi de l'exactitude de celui-ci. Elle procède de même à l'égard de la comptabilité centrale des autres ministères, dont elle rapprochera les résultats de ceux contenus dans les comptes des ministres [1]. Elle dresse un rapport et un procès-verbal de ses vérifications qui sont communiqués au Parlement.

---

1. Cette commission a, d'ailleurs, un rôle assez platonique. A en croire des échos dont nous ne nous portons point garant, on aurait vu — jadis — certains de ses membres confronter gravement dans les bureaux le compte imprimé et... le manuscrit, et attester la concordance du compte et des écritures, sans observer que cette laborieuse investigation pouvait tout juste les mettre sur la trace de fautes d'impression.

CHAPITRE XXVIII

CONTRÔLE JUDICIAIRE. — LA COUR DES COMPTES.

Il serait difficile de confier au Parlement ou à l'administration l'examen de la gestion et la mise en responsabilité des comptables. L'administration, en cas de désaccord avec ses comptables, serait juge et partie ; le Parlement n'aurait d'autre part, ni la compétence technique, ni le loisir, ni l'impartialité politique indispensables à cette tâche.

Pour que le pouvoir central ait la certitude qu'il est fait emploi régulier des deniers publics, il est donc nécessaire que les comptables soient soumis au contrôle rigoureux d'un organe indépendant à la fois du gouvernement et des Chambres. Cette nécessité existe aussi bien d'ailleurs dans une monarchie absolue que sous un régime parlementaire. C'est la raison d'être de notre Cour des Comptes, composée de magistrats inamovibles, dont la mission essentielle sera de juger les comptables ; et comme pour exercer sa juridiction sur les comptables, elle est amenée à prendre connaissance des détails de l'exécution du budget, il sera facile de lui confier également, à titre accessoire, une mission de surveillance, non judiciaire cette fois, sur les opérations des ordonnateurs.

Origines de la Cour des Comptes. — L'origine de la Cour des Comptes remonte chez nous aux débuts de notre histoire. Sous le règne de Saint Louis, deux chambres se détachent du Conseil du roi, dont l'une sera le Parlement et l'autre la Chambre des Comptes de Paris, chargée de statuer en matière de comptes. Peu à peu furent créées des Chambres des Comptes provinciales. En 1789, il y avait en tout treize chambres, indépendantes les unes des autres, qui jugeaient les comptables de leur ressort. Ce manque d'unité de la juridiction des comptables avait l'inconvénient d'empêcher de connaître les résultats d'ensemble de la gestion financière du pays, et de ne pas maintenir l'uniformité d'interprétation des règlements administratifs par les comptables.

Ces Chambres des Comptes, qui fonctionnaient assez médiocrement, parce que l'arbitraire royal enlevait souvent toute efficacité à leurs arrêts et en effaçait les conséquences, furent supprimées par un décret de l'Assemblée constituante du 7 septembre 1790.

L'Assemblée législative, qui succéda à la Constituante, déclara qu'elle verrait et apurerait par elle-même les comptes de la nation. Toutefois, pour lui préparer la besogne, un *bureau de comptabilité*, composé de quinze personnes nommées par le roi, était chargé d'un examen provi-

soire des comptes soumis au jugement de l'Assemblée. Cette organisation confiait au Parlement une tâche beaucoup trop lourde et trop spéciale pour qu'il pût la conduire à bonne fin. Aussi fut-on amené à créer en dehors du Parlement un véritable tribunal des comptables, jugeant lui-même. Ce fut la *Commission de Comptabilité nationale* instituée par la loi du 28 pluviôse an III (10 février 1795), à laquelle les Assemblées rendirent le jugement des comptes, en se réservant toutefois de nommer ses membres.

C'est cette Commission de Comptabilité qui, séparée par le gouvernement impérial de toute attache avec le Parlement, deviendra, dans la loi du 16 septembre 1807, complétée par le décret réglementaire du 28 septembre 1807, la Cour des Comptes. La Cour des Comptes du premier Empire avait une fonction exclusive : juger les comptes des comptables. « Le but de l'institution, disait le conseiller d'Etat, rapporteur au Corps législatif, est de seconder et non pas d'entraver la marche du gouvernement, de porter la sévérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs ;elle ne saurait juger le gouvernement. » Plus tard, sous la Restauration, on donnera à la Cour une seconde mission, celle de préparer le contrôle législatif sur les ordonnateurs par un examen préalable de leurs opérations. C'est cette double fonction de la Cour, comme juge des comptes et comme auxiliaire du contrôle parlementaire, que nous allons étudier, après avoir pris connaissance de son organisation actuelle.

Organisation actuelle de la Cour des comptes. — La Cour des comptes est une juridiction unique pour tous les comptables de l'Etat ; bien qu'elle soit un tribunal administratif, elle est constituée sur le modèle des assemblées judiciaires. Son personnel comprend un premier président, trois présidents de chambre, 18 conseillers-maîtres, 86 conseillers référendaires de 1re et de 2e classe et 25 auditeurs. C'est la magistrature assise de la Cour. Celle-ci a également un parquet constitué par un procureur général, un avocat général et un greffier en chef. Tous ces magistrats sont inamovibles, à l'exception des auditeurs à raison de leur rôle subalterne [1], et du procureur général et de l'avocat général parce qu'ils sont auprès de la Cour les représentants du gouvernement. Le procureur général doit s'assurer que les chambres se réunissent régulièrement, que les référendaires s'acquittent exactement de leurs attributions. Il doit être entendu dans certaines affaires impor-

1. Toutefois, les auditeurs autorisés par décret à faire des rapports, les auditeurs-rapporteurs, jouissant aux termes de l'artice 388 du décret du 31 mai 1862 « des mêmes droits que les autres membres de la Cour » doivent participer à leur inamovibilité.

tantes, par ex., quand il s'agit d'élever contre un comptable une accusation de faux ou de concussion.

C'est lui qui se charge d'assurer la production des comptes des comptables dans les délais réglementaires ; enfin c'est par son intermédiaire que s'échange la correspondance de la Cour avec les ministres (Décret du 28 septembre 1807, art. 36 à 44 ; Décret du 31 mai 1862, art.389 à 397).

La Cour est divisée en *trois chambres*, chacune présidée par un président de chambre et comprenant six conseillers-maîtres. Les jugements des comptes leur sont répartis, pour certains comptes par catégories d'administrations et pour les autres (trésoriers-payeurs généraux) par ordre géographique ; c'est-à-dire que chaque chambre a dans son ressort un certain nombre de départements désignés suivant la série alphabétique.

Enfin, en dehors des séances des chambres, la Cour siège, dans certaines occasions, en *assemblées générales* présidées par le premier président. C'est ainsi que le rapport annuel est préparé et discuté, et que les déclarations générales de conformité sont lues en séance solennelle. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Jugement des comptes des comptables.

Cela dit, voyons comment la Cour remplit sa première fonction, c'est-à-dire comment s'opère le jugement des comptes des comptables. Ce jugement comporte trois phases : la production des comptes, l'examen des comptes, la décision sur les comptes.

1° **Production des comptes**. — Tous les comptables justiciables de la Cour des Comptes doivent adresser leurs comptes au ministre des finances dans le trimestre qui suit la période à laquelle ils s'appliquent. Ces comptes sont établis par gestion, c'est-à-dire qu'ils présentent la situation de la caisse et du portefeuille au 1er janvier, les opérations journalières de recette et de dépense dans le cours de l'année, et la situation de la caisse et du portefeuille au 31 décembre [1]. Pour permettre la confrontation de ces comptes de gestion fournis par les comptables, avec les comptes des ministres qui sont des comptes d'exercice, il est fait usage d'un dispositif déjà employé dans le compte général de l'administration des finances, en séparant dans les opérations de la gestion celles qui ont trait à l'année financière de l'exercice courant et celles qui ont trait à la période complémentaire de l'exercice précédent.

---

1. De ces comptes de *gestion annuelle* qui sont les comptes habituels, on distingue les comptes de *gestion personnelle* qui embrassent une période moindre d'une année, et qui sont établis par le comptable qui prend ou qui cesse ses fonctions en cours d'année.

Tous ces comptes sont envoyés, avec les liasses des pièces justificatives des opérations, à la Direction générale de la Comptabilité publique qui les revise une première fois pendant un délai de trois mois et les met en état d'examen. Ensuite ils sont transmis à la Cour devant laquelle va se dérouler la seconde phase de la procédure : l'examen des comptes.

2° **Examen des comptes.** — Le premier président divise les dossiers, en désignant la chambre qui aura à en connaître, entre les conseillers référendaires et ceux des auditeurs qui ont obtenu la faveur d'être également admis à faire des rapports. Ces magistrats opèrent une vérification qui les conduit à la rédaction, au sujet de chaque compte, d'un rapport concernant : 1° *la ligne du compte*, c'est-à dire, suivant les termes de l'article 408 du décret du 31 mai 1862, « les charges et souffrances dont chaque article du compte leur a paru susceptible » ; 2° « les observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits ». Ces rapports sont ensuite remis à un conseiller-maître qui les présentera à la chambre désignée après les avoir revérifiés. Alors intervient la décision qui nous conduit à la troisième phase.

3° **Décision sur les comptes**. — Le conseiller-maître présente les rapports ; le conseiller référendaire rapporteur donne son avis, qui n'est que consultatif, puis chaque conseiller-maître opine à la suite du maître rapporteur, par rang d'ancienneté. Le président inscrit la décision en marge du rapport et prononce l'arrêt. On voit que les conseillers-maîtres sont, à la Cour, les seuls juges, et que les conseillers référendaires et les auditeurs ne font que préparer les éléments de leur jugement.

Sur chaque compte il y aura deux arrêts ; un *arrêt provisoire* et un *arrêt définitif*. La nécessité de l'arrêt provisoire tient à ce que les comptables ne comparaissent pas personnellement devant la Cour pour présenter leur défense. Il a pour effet d'ouvrir un délai de deux mois pendant lequel le comptable est mis en demeure par les *injonctions* de la Cour de fournir les explications et les compléments de justification qui lui sont demandés. Au bout de ces deux mois intervient l'arrêt définitif [1].

Celui-ci peut faire apparaître trois situations des comptables : il peut déclarer le comptable *quitte*, *en débet* [2] ou *en avance* (ce dernier cas vise exclusivement [3] les trésoriers généraux qui sont autorisés à verser des

---

1. Au préalable, intervient parfois un deuxième arrêt provisoire pour exiger des suppléments de justification.
2. La Cour condamne à solder le débet dans le délai légal (deux mois).
3. La Cour ne peut pas en effet faire état des autres avances alléguées par le

avances au Trésor). Dans les cas où un comptable est quitte ou en avance, la Cour lui donne décharge.

Exécution des arrêts de la Cour. — D'ailleurs, il n'appartient pas à la Cour de procurer à ses arrêts définitifs la suite qu'ils comportent. C'est le ministre des finances qui en fait suivre l'exécution ; c'est lui qui fera rayer les hypothèques des comptables définitivement déchargés à l'expiration de leurs fonctions, qui ordonnancera les restitutions d'avances, qui saisira la juridiction criminelle au cas où des faux ou des actes de concussion auraient été relevés et enfin qui poursuivra la rentrée des débets. Les arrêts de la Cour sont d'ailleurs exécutoires, de sorte que pour faire rentrer un débet le ministre n'aura qu'à faire exécuter l'arrêt sans avoir besoin, pour lui donner force exécutoire, de délivrer au préalable une contrainte. L'agent judiciaire du Trésor est chargé de ces exécutions et poursuit le comptable en retard par toutes les voies de droit et en profitant de toutes les sûretés que le Trésor possède sur les biens de celui-ci.

Voies de recours. — Y a-t-il des recours contre les arrêts ? Ces arrêts sont *sans appel*, c'est-à-dire qu'il n'y a au-dessus de la Cour des Comptes aucun tribunal chargé de prononcer un nouveau jugement sur des matières ayant déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour. Les arrêts qu'elle rend ne peuvent être l'objet que d'un recours en *revision* ou d'un recours en *cassation*. La revision, qui n'est soumise à aucun délai, sera faite par la Cour elle-même : elle peut être demandée par le comptable, lorsqu'il a recouvré depuis l'arrêt des pièces justificatives dont l'absence avait déterminé les termes de cet arrêt, ou par le procureur général, d'office, pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes.

Le recours en *cassation*, étant donné que la Cour est un tribunal administratif, est intenté dans les deux mois [1] devant le *Conseil d'Etat* ; il ne peut se baser que sur la violation des formes et de la loi. Le Conseil d'Etat, le cas échéant, se bornera à casser la décision, sans pouvoir évoquer au fond l'affaire qui sera renvoyée à la Cour, pour être l'objet d'un nouvel arrêt.

A quels comptables s'étend la juridiction de la Cour. — Une dernière question nous reste à voir : à quels comptables s'étend la juridiction de la Cour des Comptes ? Cette juridiction englobe en *pre-*

---

comptable qui prétend avoir payé de sa poche, car nul ne peut se créer un titre contre le Trésor sans intervention de l'ordonnateur. La Cour des comptes raye de la dépense du comptable les avances prétendues faites, sauf à celui-ci à adresser une demande de remboursement *au ministre*.

1. Loi du 13 avril 1900, art. 24, § 4.

mier et *dernier* ressort les trésoriers généraux, le caissier-payeur central du Trésor public, les receveurs principaux des contributions indirectes et des douanes, tous les receveurs de l'enregistrement, les payeurs d'armée, les agents comptables des virements de comptes, des pensions, du Grand Livre, des traites de la marine, etc. ; le caissier général de la Caisse des dépôts, le caissier général des chemins de fer de l'Etat, le caissier de l'Imprimerie nationale, etc. : d'une façon générale, tous les comptables qu'intéressent les finances de l'Etat.

Elle s'étend également aux comptables du département ainsi qu'à ceux des communes et des établissements publics, pour ces derniers en premier et dernier ressort quand les ressources ordinaires de la commune ou de l'établissement excèdent 30.000 francs, et *en appel des conseils de préfecture*, quand les revenus ordinaires de la commune ou de l'établissement sont inférieurs à 30.000 francs. Elle s'applique, comme on voit, à la fois aux comptables de deniers et aux comptables d'ordre.

Comptables de fait — Enfin, non seulement la Cour juge les comptables réguliers, mais encore toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se sera ingérée dans le maniement des deniers publics et aura accompli des actes de comptabilité occulte ou *gestion de fait* [1].

Caisses noires ; mandats fictifs. — La plupart de ces gestions occultes naissent de la confusion des fonctions d'administrateur ou ordonnateur et de comptable. Un administrateur, par exemple, touche lui-même des recettes, des fonds provenant d'une souscription publique, etc. et en fait emploi sans l'intervention des caisses publiques (affaire de la construction du Palais de la Légion d'honneur, *suprà* p. 59) : il dissimule des ressources dans une caisse occulte ; c'est ce qu'on appelle une *caisse noire*.

Ou bien, un ordonnateur fait sortir des deniers d'une caisse publique, au moyen de titres de paiement simulés : c'est le cas du *mandat fictif*. Le mandat fictif implique un créancier imaginaire ou un créancier complaisant qui consent à dénaturer ou à majorer ses prétentions. Par exemple : un préfet mandate une dépense fictive de mobilier d'asile d'aliénés pour payer l'acquisition sans crédit d'une chambre à coucher pour la préfecture. Un maire, pour distribuer sans crédit des gratifications aux pompiers le 14 juillet, s'entend avec l'un d'eux qui est maçon et lui mandate le prix de travaux imaginaires faits aux bâtiments communaux, somme que celui-ci répartira de la main à la main entre ses collègues. Un ordonnateur malhonnête, à l'aide de pièces justifica-

1. Certaines gestions occultes, en matière de régies de dépenses et de deniers militaires, sont cependant de la juridiction ministérielle.

tives falsifiées, fait payer à un fournisseur une somme supérieure à la dépense réelle et partage l'excédent avec lui, etc.

Sanction des comptabilités de fait. — La sanction de ces agissements, c'est que la personne qui a commis ces actes d'ingérence dans le maniement des deniers — ainsi que les co-auteurs de la gestion occulte (créanciers, fournisseurs,etc.) — *sera assimilée à un comptable régulier*, et qu'on lui en imposera la responsabilité et la situation juridique. Elle sera déférée au juge des comptes : conseil de préfecture pour les gestions occultes des deniers des communes et établissements publics ayant moins de 30.000 francs de revenus ordinaires ; Cour des Comptes dans les autres cas [1].

Le juge des comptes prendra un arrêté déclarant comptable de fait l'auteur de la gestion illicite et lui signifiera d'avoir à fournir, sous peine d'amende en cas de retard, un compte régulier dans un délai donné, qui est habituellement de deux mois [2]. Si le comptable de fait refuse ou est incapable de l'établir, on le fera dresser d'office à ses frais. Ce compte sera jugé et donnera lieu à un arrêt de quitus ou de débet. Comme la gestion occulte ne résulte pas toujours d'une intention malhonnête, et très souvent n'est que le fait d'un excès de zèle ou de l'ignorance des règles administratives, le juge des comptes est autorisé à suppléer, dans une mesure laissée à sa discrétion, par des considérations d'équité à l'absence de pièces justificatives régulières.

Au surplus, lorsque la nature des dépenses faites par le comptable de fait n'a pas été prévue par l'autorité budgétaire et qu'il n'y a pas de crédits qui lui soient affectés, la Cour, avant d'admettre la dépense et de la passer au compte de l'Etat, doit demander au ministre de la faire ratifier par les Chambres en obtenant d'elles un crédit supplémentaire ou complémentaire [3].

Extension de la notion de comptabilité de fait. — Remarquons que la jurisprudence consacrée en matière de comptabilité de fait aboutit à soumettre au jugement de la Cour les ordonnateurs eux-mêmes, baptisés en l'espèce du nom de comptables de fait. A prendre les choses

---

1. Ces irrégularités sont assez rares dans les finances de l'Etat, malgré quelques exemples célèbres (Palais de la Légion d'honneur, fort de Villeras, gestion du préfet de l'Eure sous le second Empire) ; on les trouve, par contre, fréquemment dans les finances communales, par suite de l'ignorance des fonctionnaires municipaux.

2. L'arrêt déclaratif de la gestion de fait aura pour effet de faire peser sur les biens du comptable de fait le privilège et l'hypothèque légale qui sera inscrite à la diligence de l'administration.

3. Pour les gestions de deniers départementaux ou communaux, c'est l'autorité budgétaire départementale ou communale qui devra intervenir dans les mêmes cas.

au pied de la lettre, la comptabilité de fait devrait, en effet, impliquer la détention, la manipulation matérielle des deniers. Il est admis cependant que l'émission d'un mandat fictif, même si son auteur n'a pas personnellement touché ou *manié* les fonds, équivaut à une manipulation virtuelle. L'auteur du mandat a, en effet, dit-on, *disposé* des fonds en leur donnant une fausse direction, en les soustrayant à leur affectation régulière. Cette souplesse d'interprétation est très favorable à la protection des finances. Il n'en reste pas moins vrai qu'au point de vue strict, l'émission d'un mandat constituant indubitablement, quand il est régulier, un acte d'ordonnateur, il en doit être de même quand le mandat est irrégulier, sauf que l'acte est ici un *acte d'ordonnateur* malhonnête ou négligent. Ce n'est que par une assimilation élastique qu'on y voit un fait de comptable. Quelques réserves doivent donc être apportées à cette règle, rigoureusement vraie d'ailleurs en théorie, que « la Cour ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs [1] ».

Comptabilités non soumises au jugement de la Cour. — Jusqu'ici nous avons vu la juridiction de la Cour des Comptes prendre une extension considérable. Il reste maintenant à signaler des restrictions.

1° *Frais de service et de négociation du Trésor public.* — La Cour ne juge pas les comptes relatifs aux *frais de service et de négociation du Trésor public* (dépenses faites sur les crédits affectés aux intérêts de la dette flottante, aux frais de service, de négociation et d'émission du Trésor public, décompte d'émoluments des trésoriers-payeurs généraux et receveurs des finances, recettes classées aux produits accessoires du service de trésorerie). Ces comptes sont examinés par une *commission de vérification des frais de service et de négociation du Trésor*, composée de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes élus par leurs collègues et d'un inspecteur général des finances. Le ministre des finances, sur le vu du procès-verbal de la commission, arrête définitivement les comptes. Le procès-verbal et les documents sont transmis à la Cour qui en fera état seulement dans les *déclarations générales* dont nous parlerons plus loin [2].

Cette exception à la juridiction de la Cour ne s'explique que par la tradition.

2° *Comptes de matières.* — *La plupart des comptables de matières* [3], préposés des arsenaux militaires et maritimes, etc. lui échap-

---

1. Loi du 16 décembre 1807, art. 18, reproduit dans l'art. 426 du décret du 31 mai 1862.

2. Les comptes des fonds secrets, les comptes du budget des Chambres, qui sont maîtresses de leur budget, échappent complètement à la Cour.

3. Sur la comptabilité-matières, voir la note en fin du chapitre XXII, p. 204.

pent aussi. Leurs comptes sont soumis au contrôle de la Cour, mais non à son jugement. On a estimé que la responsabilité judiciaire de ces comptables, qui appartiennent en général aux administrations militaires, serait incompatible avec les exigences de la discipline militaire. On ne conçoit guère un comptable de matières des arsenaux refusant de livrer des munitions au chef de corps, sous prétexte que sa responsabilité devant la Cour est en jeu. Aussi la Cour, pour le plus grand nombre des comptes de matières (il en est en effet quelques-uns appartenant à l'administration civile qui sont jugés par elle), se borne-t-elle simplement à signaler à l'administration les fautes qu'elle y a relevées, c'est-à-dire qu'au lieu de procéder par voie de *jugement*, elle procède par voie de *déclaration*.

Elle émet à l'égard de chaque compte-matières soumis à son examen une *déclaration individuelle* qui sera transmise au ministre compétent, et sur le vu de laquelle il arrêtera lui-même le compte. Une *déclaration générale de conformité* dégagera tous les ans, d'autre part, la conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de matières que certains ministères sont astreints à publier.

Attributions de vérification de la Cour à l'égard des ordonnateurs.

Le contrôle *judiciaire* des *comptables* est la fonction essentielle de la Cour des Comptes. Nous arrivons maintenant à sa seconde fonction, qui est une fonction de contrôle — *non judiciaire* — des *ordonnateurs*.

La Cour a soumis à son jugement des milliers de pièces comptables qui lui passent tous les ans entre les mains ; elle examine les pièces justificatives et les titres de paiement ; elle est donc en mesure de se faire une opinion exacte sur la façon dont les ordonnateurs se sont soumis aux prescriptions budgétaires. Il était naturel de se servir de cette connaissance de la Cour pour en faire la base d'un contrôle des ordonnateurs qui préparera les voies au contrôle parlementaire. « L'examen analytique et détaillé des gestions particulières des comptables conduit à l'appréciation synthétique de la gestion des ministres [1]. »

Déclarations générales de conformité. — La Cour des Comptes consigne le résultat de sa comparaison des écritures des comptables et des ordonnateurs dans des *déclarations générales de conformité*, prononcées chaque année en audience publique, toutes chambres réunies.

Il y a trois déclarations de conformité. L'une s'applique aux *comptes de matières*. Les deux autres visent les autres comptes : l'une est rela-

1. *Nouveau dictionnaire d'Econ. pol.*, V° *Contrôle*, p. 572.

tive aux opérations de l'*année*, l'autre à celles de l'*exercice*. La première correspond au Compte général de l'administration des finances, la seconde aux comptes des ministres ordonnateurs.

Déclaration générale d'année. — La déclaration générale d'année, qui précède de quelques mois la déclaration sur l'exercice, a pour but de constater en recette et dépense l'accord du compte des finances, soit pour les opérations qui concernent le budget de l'État, soit pour celles qui sont relatives aux services de Trésorerie, avec les résultats des arrêts de la Cour sur les comptes individuels de ses justiciables.

Déclaration générale d'exercice. — La déclaration générale d'exercice atteste la concordance entre ces mêmes arrêts et les comptes d'exercice des ministres ordonnateurs. Cette seconde déclaration règle définitivement la situation de l'exercice que la première ne dégageait que provisoirement.

Difficultés du rapprochement des comptes des comptables et des comptes des ministres. — La Cour, en contrôlant la sincérité des comptes des ministres par les comptes individuels des comptables, est aux prises avec trois sortes de difficultés : 1° la difficulté de rapprocher des résultats généraux, tels que ceux des comptes des ministres avec l'ensemble des résultats individuels dont la quantité est telle qu'elle risquerait de s'y perdre. C'est pour faciliter sa tâche et la jalonner de points de repère que le compte général de l'administration des finances, dans une de ses parties, présente les opérations de l'année groupées sous forme de *résumés généraux par classes de comptables*. La Cour pourra, dès lors, dans une première étape de son travail, rendre des *déclarations spéciales* de conformité entre les comptes individuels et les résumés généraux et, dans une seconde étape, se servir de ces déclarations spéciales pour aboutir à la déclaration générale.

2° Une deuxième difficulté tient à ce que les opérations de la comptabilité ministérielle ne se reflètent pas toutes dans les opérations matérielles des comptables. Les comptes des receveurs et des payeurs ne portent en effet pas de traces d'une foule de changements dans l'imputation des recettes et des dépenses qui s'exécutent par des régularisations d'écritures dans les bureaux du ministère des finances [1]. La Cour ne peut donc pas recomposer exactement avec ses arrêts les résultats généraux publiés dans les comptes des ministres. C'est pour ce motif que, depuis l'ordonnance du 9 juillet 1826, l'agent comptable des virements de compte doit fournir annuellement à la Cour un résumé général de ses

---

1. Voir un certain nombre de ces écritures de régularisation, chap. XXVI, p. 241 et suiv. (dates de clôture de l'exercice).

opérations, au moyen duquel celle-ci pourra faire état des rectifications à apporter aux écritures pour en opérer la comparaison.

3° Une dernière difficulté, en ce qui concerne la déclaration de conformité des comptes individuels des comptables et des comptes des ministres provient de ce qu'ils ne sont pas établis sur le même modèle. Les comptes des comptables sont des comptes de gestion annuelle ; les comptes des ministres sont des comptes d'exercice.

Le passage des uns aux autres est ménagé par la façon dont les comptables tiennent d'abord leurs comptes de gestion qu'ils divisent en opérations de l'exercice commencé au 1er janvier, et opérations complémentaires de l'exercice précédent, et par la façon dont l'ensemble des opérations des comptables dans le cours de l'année est également présenté, suivant la même division, dans le compte général de l'administration des finances. Dès lors, pour reconstituer, par exemple, les opérations de l'exercice 1904, il suffit de prélever dans le compte général de 1904 la partie relative à l'exercice 1904 (du 1er janvier au 31 décembre 1904), et dans le compte général de 1905 la partie intitulée : opérations complémentaires de l'exercice 1904 (qui va pour les payements et recouvrements jusqu'au 30 avril 1905) En réunissant ces deux parties, le compte de l'exercice 1904 apparaît dans son ensemble.

Déclaration générale sur les comptes de matières. — Rappelons enfin que la Cour émet une troisième déclaration générale de conformité qui porte sur la concordance entre les comptes des comptables de matières et les comptes généraux de matières dressés par les ministres.

Rapport annuel au chef de l'Etat. — Le contrôle de la Cour à l'égard des ordonnateurs s'exerce encore, en dehors des déclarations générales, par la rédaction d'un *Rapport* annuel au chef de l'Etat, qui sera imprimé et distribué au Parlement, ainsi que les déclarations de conformité qui y sont annexées. Ce rapport est une œuvre capitale. Il relève toutes les infractions aux règles budgétaires que la Cour a découvertes dans l'accomplissement de ses fonctions, avec la réponse des services incriminés mise en regard, indique les remèdes qu'elle estime de nature à les prévenir une autre fois, et développe les améliorations qu'elle désirerait voir apporter à notre système financier. C'est une véritable leçon de science budgétaire en même temps qu'un document précieux pour l'histoire de nos budgets.

CHAPITRE XXIX

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE. — LOI DE RÈGLEMENT.

Nous arrivons maintenant à la dernière phase du contrôle : la phase parlementaire. Tous les contrôles que nous venons de voir fonctionner jusqu'ici auront, en effet, pour conclusion le vote de la *loi de règlement* ou *loi des comptes*.

Dates de publication des documents concernant le règlement du budget. — Le projet doit en être déposé à la Chambre des députés au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au mois de janvier de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Ainsi, le projet de loi de règlement de l'exercice 1904, clôturé au milieu de 1905, que nous prendrons comme exemple, doit être déposé en janvier 1906 [1].

Le projet s'appuie sur un document déjà publié (ou qui devrait l'être) : le compte général de l'administration des finances, qui a dû être publié dans les six mois qui suivent le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice (31 juillet 1905) [2].

Ensuite parviendront au Parlement les autres documents qui doivent l'éclairer dans sa mission, et qui constituent, en quelque sorte, le dossier du projet de loi. Ce sont : 1° les comptes des ministres qui doivent être publiés dans les premiers jours de janvier de l'année qui suit la clôture de l'exercice (janvier 1906), c'est-à-dire vers l'époque du dépôt du projet de loi ; 2° le compte général de l'administration des finances de l'année suivante (1905), qui comprend la période complémentaire de l'exercice expiré (1904) et qui doit paraître en juillet 1906 ; 3° les déclarations et le rapport de la Cour qui doivent être distribués au Parlement avant le 1er novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice (novembre 1906, pour l'exercice 1904). Les déclarations de conformité auront été rendues dès le 1er mai de cette même année, comme date extrême, mais comme elles donnent lieu à des éclaircissements et à des explications que la Cour demande aux ministres par voie de *référés*, sur les irrégularités qu'elle relève, et comme la réponse aux référés doit figurer dans le rapport annuel de la Cour, de là le délai qui s'étend jusqu'au 1er no-

---

1. Ce projet a été déposé, en fait, le 16 décembre 1905.
2. Loi du 23 novembre 1902 (portant règlement de l'exercice 1895), article 16.

vembre pour la publication et la distribution des documents de la Cour aux pouvoirs publics [1].

Au bout de l'année qui suit la clôture de l'exercice (1906 pour l'exercice 1904) le dossier du projet de loi sera donc complet, et la loi pourrait être votée en connaissance de cause dès le début de l'année suivante (1907), c'est-à-dire que le règlement d'un exercice pourrait avoir lieu dans la troisième année qui le suit (1907 pour l'exercice 1904), soit un an et demi après sa clôture définitive.

Analyse de la loi de règlement. — Que contient la loi de règlement et comment est-elle votée ? Cette loi contient :

1° La *fixation définitive des dépenses de l'exercice* ; elle arrête le chiffre *ne varietur* de celles qui ont été payées dans les limites de l'exercice et l'état des *restes à payer* à l'époque de sa clôture.

2° La *fixation des crédits*, dont elle arrête aussi le chiffre définitif. Ces crédits comprennent : les crédits ouverts par la loi de budget — les crédits additionnels (supplémentaires et extraordinaires), accordés par des lois ultérieures — les crédits dont le chiffre n'est établi qu'après l'exécution des services : *a*) crédits imputables sur fonds de concours qui sont égaux aux prélèvements opérés par décrets sur le compte des fonds de concours [2] ; *b*) crédits définitifs pour les consommations en nature dans les établissements du ministère de l'agriculture [3] ; *c*) crédits des chapitres d'exercices clos dont le chiffre est égal à celui des paiements effectués dans le cours de l'année budgétaire pour le compte des quatre exercices précédents [4] — éventuellement, les crédits complémentaires que la loi de règlement ouvrira pour régulariser des dépassements — le tout, défalcation faite des crédits annulés par des lois en cours d'exercice.

Le rapprochement des dépenses et des crédits conduit à l'*annulation* des crédits non consommés : *a*) les crédits non consommés, parce que la dépense à laquelle ils étaient affectés n'a pas été faite sont annulés *définitivement* ; *b*) les crédits correspondants aux *restes à payer* sont annulés pour être transportés aux exercices courants (*suprà*, ch. XXVI, p. 244) ;

---

1. Le rapport et le procès-verbal de la commission de vérification des comptes des ministres doivent être déposés au Parlement avant la fin de la deuxième année qui suit celle de clôture de l'exercice (loi du 23 novembre 1902, portant règlement de l'exercice 1896, art. 17).

2. V. chap. VI, p. 57-58 (fonds de concours : 1° ordinaires ; 2° de l'Exposition de 1900 ; 3° fonds de concours provenant de l'avance et des redevances de la Banque de France ; 4° des prélèvements sur le pari mutuel en faveur de l'élevage ; 5° des versements des compagnies de chemins de fer pour travaux neufs).

3. V. chap. VI, p. 62.

4. V. chap. XXVI, p. 246. — Le montant des crédits des catégories *b*) et *c*) se règle, en somme, sur la dépense faite.

c) certains crédits gagés par des ressources de diverses natures sont annulés, sauf report aux exercices suivants par des lois spéciales [1] (études et travaux de chemins de fer, etc.).

3° La loi procède à la *fixation des recettes*, détermine les recettes effectuées et les restes encore à recouvrer à la clôture de l'exercice, lesquels, comme on sait, tomberont dans les recettes des exercices suivants.

Elle détermine, le cas échéant, l'emploi de l'excédent de recettes du budget, arrête le chiffre définitif des crédits d'inscription alloués à l'exercice pour les pensions, la situation de la valeur du matériel de la marine, etc. Cette loi, qui reproduit, sous une forme plus condensée, les cadres de la loi du budget et s'appuie aussi sur des tableaux annexes, est votée suivant la même procédure que celle-ci. Le projet est soumis à l'examen d'une commission de 33 membres qui rédige un rapport. Ensuite vient la discussion générale et la discussion par article. Chaque article est voté successivement, sans que, pour le vote des articles de dépenses, le vote se transporte sur chacun des chapitres des tableaux, comme cela a lieu pour la loi de budget. On ne discutera spécialement que les chapitres sur lesquels les membres du Parlement présentent des observations. Le texte voté par la Chambre est ensuite transmis au Sénat.

Retards dans le vote de la loi de règlement. — Le vote de la loi des comptes est, par sa nature, un acte capital en matière budgétaire, puisque c'est lui qui met le Parlement à même de contrôler la gestion des finances et de vérifier l'usage des autorisations budgétaires qu'il a données. Aussi la loi des comptes a-t-elle été instituée dès le début de la Restauration, en 1818.

Malheureusement, depuis la fin du second Empire, les Chambres ont pris l'habitude de voter la loi de règlement avec un tel retard qu'elle perd toute espèce de signification. La faute en est d'abord au gouvernement qui, la plupart du temps, ne dépose pas les comptes dans les délais voulus, et retarde l'accomplissement de la tâche de la Cour des Comptes [2]. Mais elle incombe surtout au Parlement qui se désintéresse de cette loi, laisse sommeiller le projet dans les cartons, et ne voit dans son vote qu'une formalité [3]. A six ou sept années — quelquefois dix — de

---

1. Au projet de règlement de l'exercice 1904 : 13.516 fr. 50 (fonds de concours de l'exposition universelle).

2. Le compte général de matières du ministère de l'agriculture pour 1893 n'est parvenu à la Cour qu'en décembre 1897. Celui de 1898 qu'en février 1904 !

3. Les budgets de 1895 et 1896, par exemple, n'ont été réglés qu'en 1903, celui de 1889 l'avait été seulement en 1901. La loi de règlement de l'exercice 1899 a été promulguée en juillet 1906.

distance, toutes les responsabilités s'évanouissent. Des infractions qui remontent à si loin n'émeuvent plus ; elles sont couvertes par une sorte de prescription tacite. Leurs auteurs ne sont plus en fonctions, souvent même ont disparu de la vie publique. Comme l'a dit spirituellement un ancien premier président de la Cour des Comptes : « Dans la situation actuelle, les projets de loi de règlement n'offrent plus qu'un intérêt de symétrie platonique : nous faisons un peu comme l'architecte qui construit le toit de la maison sept ou huit ans après que tous les locataires en sont partis. »

Ce retard dans le vote de la loi des comptes constitue en France le défaut le plus grave de notre système de contrôle de l'exécution du budget. Tandis que tous les autres contrôles fonctionnent avec régularité, le contrôle parlementaire, qui devrait en être le couronnement, demeure illusoire.

Sanctions contre les fautes des ordonnateurs : ils sont, en fait, civilement irresponsables. — A la question du contrôle parlementaire se rattache la question des sanctions possibles contre les ordonnateurs. Ce contrôle pourra, en effet, relever des fautes à leur charge. Quelle suite y sera donnée ?

Une première sanction réside dans la responsabilité *politique* des ministres : ils pourront être obligés de démissionner, s'ils sont encore au pouvoir. S'ils ont cessé leurs fonctions, un blâme des Chambres pourra encore les atteindre moralement, bien qu'on ait d'ailleurs fait judicieusement observer qu' « un million de blâme n'a jamais couvert un sou de déficit ».

Si la faute du ministre constitue un crime, la seconde sanction consiste dans la responsabilité *criminelle* du ministre qui sera mis en accusation par la Chambre des députés, et jugé par le Sénat érigé en Haute-Cour.

Mais, en dehors de cette responsabilité *politique*, et de cette responsabilité *pénale* éventuelle, les ministres peuvent-ils encourir vis-à-vis de l'Etat des responsabilités *civiles*, c'est-à-dire *pécuniaires* ? En fait, ils ne le pourront pas. Sans doute, des textes établissent cette responsabilité. Ce sont les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 : « Les ministres ne pourront, *sous leur responsabilité*, dépenser au delà des crédits ouverts... Le ministre des finances ne pourra, *sous sa propre responsabilité*, autoriser les paiements excédents... [1] » C'est surtout l'article 9 de la loi du 15 mai 1850 : « Aucune dépense ne peut être ordonnancée ou liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi. Toute

1. Reproduit dans les articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862.

dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. » — Seulement ces dispositions sont toujours restées à l'état de lettre morte, faute d'un texte attribuant compétence à un tribunal pour connaître des actions en indemnité exercées par l'Etat contre les ministres. Le principe de la séparation des pouvoirs exclut la compétence des tribunaux judiciaires ; la Cour des Comptes ne juge que les comptables ; le Conseil d'Etat juge les actes d'administration, mais non les administrateurs [1].

Pour une raison semblable, étant donné la difficulté de savoir sur quels textes baser l'action et quelle procédure suivre, les administrateurs et ordonnateurs secondaires échappent aux responsabilités pécuniaires [2] — exception faite cependant pour les commandants de corps d'armée et intendants militaires, dans certains cas spécialement déterminés qui peuvent entraîner contre eux la délivrance par le ministre d'un arrêté de débet, mis à exécution au moyen d'une contrainte administrative. Rappelons toutefois une remarque déjà faite : les administrateurs en faute seront souvent rendus responsables, d'une façon détournée, en tant que comptables de fait.

Quoi qu'il en soit, on peut dire, en principe, que les ordonnateurs, tant primaires que secondaires sont dans notre organisation administrative, pécuniairement irresponsables vis-à-vis de l'Etat.

Justification de cette irresponsabilité. — Ce n'est pas là, au surplus, un état de chose qu'il y ait lieu de déplorer. La qualité d'administrateur exige de l'initiative et de la décision ; il serait à craindre qu'elles ne fussent paralysées, si elles exposaient le fonctionnaire à perdre de l'argent. Tel de ceux-ci qui n'hésitera pas à prendre courageusement sur lui la responsabilité morale d'un acte qu'il croit utile au bien du service, sauf à risquer un blâme s'il s'est trompé, reculerait devant la perspective de compromettre les ressources de sa famille. C'est pour ce motif que le contrôle des ordonnateurs doit être surtout un contrôle *préventif*. Cette considération a conduit un certain nombre de publicistes et d'hommes politiques à proposer de confier ce contrôle préventif, pour le rendre plus efficace, à notre Cour des Comptes — comme cela existe en Italie et en Belgique — voire même à un comité parlementaire [3].

---

1. Il est, d'autre part, généralement admis que la loi du 13 avril 1898 (art. 54), qui étend la procédure de l'arrêté de débet à toutes « les créances de l'Etat qui ne comportent pas un mode spécial de recouvrement ou de *poursuites* » (*suprà*, chap, xx, p. 173), n'est pas applicable en l'espèce. — En sens contraire : Bourcart et Jèze, *op. cit.*, t. II, p. 1369-1370.

2. A moins que leur faute ne soit tellement lourde, qu'elle sorte de la catégorie des erreurs professionnelles et constitue non plus un fait administratif, mais un fait personnel à l'agent.

3. Proposition Bozerian, déposée à la Chambre des députés le 14 mai 1895.

Cette réforme soulève cependant deux objections fort sérieuses : 1° au point de vue des ordonnateurs : enlever à l'administration le contrôle préventif qu'elle exerce sur elle-même pour le confier à un organe extérieur, n'est-ce pas lui retirer en même temps l'initiative, l'autorité, et enfin la responsabilité qui passerait, notons-le, à un corps *irresponsable*. Le danger de l'ingérence parlementaire dans l'exécution des services, s'il devait s'agir d'un comité du Parlement, est au surplus attesté par l'histoire de notre période révolutionnaire ; 2° au point de vue de la Cour des Comptes chargée éventuellement de cette mission : le contrôle préventif qu'elle exercerait ferait vraisemblablement tort au contrôle judiciaire qui est sa véritable raison d'être et risquerait de la faire descendre de la haute situation qu'elle occupe.

L'exemple des pays étrangers qu'on allègue est judicieusement réfuté par M. Besson (*Le contrôle des budgets*, p. 597 et suiv.) [1].

---

1. En sens contraire : Stourm, *op. cit.*, 5e édit., p. 519 et suiv.

DEUXIÈME PARTIE

LES RESSOURCES PUBLIQUES

PREMIÈRE SECTION : L'IMPOT

LIVRE V

THÉORIE DE L'IMPOT

CHAPITRE XXX

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES RESSOURCES PUBLIQUES : PRODUITS DU DOMAINE, IMPÔT, EMPRUNT.

La théorie du budget, qui a rempli la première partie de ce volume, a eu pour objet d'exposer les règles qui s'appliquent à la mise en œuvre des ressources publiques et à leur affectation aux besoins de l'Etat, et de décrire le mécanisme des finances.

La théorie des ressources publiques, qui forme la matière de cette seconde partie, a pour objet de rechercher la nature des ressources publiques auxquelles il convient que l'Etat s'adresse pour alimenter ses finances, et de décrire les procédés mis en usage à cet égard.

Les différentes branches de ressources auxquelles l'Etat a recours peuvent être divisées en trois catégories : les revenus du domaine, l'impôt et l'emprunt.

L'emprunt constitue une ressource extraordinaire et anormale, qui ne procure des fonds à l'Etat qu'en mettant une dette à sa charge. L'impôt, dans les nations modernes, est la ressource principale, ordinaire et normale des budgets. Quant aux revenus du domaine, ils occupent actuellement dans les recettes une place variable suivant les pays, mais

qui n'est jamais comparable à celle de l'impôt, après avoir été jadis l'unique ressource des finances. Depuis la chute de l'empire romain, ces trois branches de ressources, revenus du domaine, impôt et emprunt ont apparu dans une succession chronologique, pour se superposer les unes aux autres.

L'impôt et les revenus domaniaux. — Le monde féodal, à son origine, n'a pas connu l'impôt proprement dit [1]. Les ressources que le prince tire de son domaine privé doivent en principe suffire à faire marcher la chose publique. Le prince est propriétaire de fiefs qui lui fournissent des revenus abondants : il touche des redevances qui ont été au début la condition de la concession des terres ; en sa qualité de seigneur justicier, il recueille les profits du service de la justice, amendes et confiscations ; il impose à ses vassaux le service militaire, et l'aide pécuniaire dans quatre cas déterminés : pour payer sa rançon lorsqu'il est prisonnier, quand il marie sa fille, quand il arme son fils chevalier, quand il s'équipe pour la croisade ; enfin, toujours en sa qualité de seigneur féodal, il prélève sur ses sujets certaines contributions, droits de péage, prestations, taille, etc.

Toutes ces perceptions que nous venons d'indiquer se distinguent de l'impôt proprement dit en ce que le prince les lève en qualité de seigneur féodal, et non en qualité de représentant souverain de l'Etat, et qu'elles sont établies non pour des raisons d'intérêt public, mais parce qu'elles rentrent dans les droits inhérents à la propriété féodale ; ce sont des revenus patrimoniaux et non des revenus publics.

L'impôt ne commence à apparaître que lorsque les revenus féodaux du prince deviennent insuffisants pour faire face à toutes les dépenses de l'Etat. Il faut alors s'adresser aux sujets du royaume afin d'obtenir des subsides volontairement consentis par eux pour couvrir les frais du gouvernement, subsides qui constitueront l'impôt. En France, à partir de Philippe-Auguste, les rois y auront recours à titre intermittent et pendant longtemps les auteurs classeront les ressources publiques en ressources ordinaires — celles du domaine — et ressources extraordinaires, qui sont les impôts. Enfin, l'augmentation continue des charges publiques aura pour effet de rendre permanent ce qui n'était qu'exceptionnel et temporaire, et de faire de l'impôt la ressource régulière et principale des finances.

Les revenus du domaine dans les finances modernes. — Aujourd'hui, dans nos budgets, comme le fait remarquer M. Stourm [2],

---

1. Voir : P. Viollet, *Hist. des instit. polit. et admin. de la France*, t. III (1903), p. 443 et suiv.— A. Esmein. *Cours élém. d'hist. du dr. franç.*, 3e édit., p. 545.
2. *Systèmes généraux d impôts*, 2e édit., p. 17.

les situations réciproques du domaine et de l'impôt sont renversées. Celui-ci y occupe la place prépondérante, tandis que le domaine, autrefois seul pourvoyeur des ressources royales, est relégué au second plan.

Il convient cependant d'ajouter que nombre de taxes qui étaient anciennement considérées comme constituant des ressources du domaine, à raison de leur caractère féodal, ont passé depuis dans la catégorie des impôts — par exemple, les droits de mutation. Il y avait du reste autrefois souvent discussion pour savoir si telle ressource rentrait dans les revenus du domaine et pouvait par suite être perçue d'autorité par le roi en qualité de seigneur (c'est la solution que soutenaient d'ordinaire les légistes royaux), ou dans les impôts dont la levée nécessitait le consentement des contribuables [1].

Le domaine représente donc, on le voit, quelque chose d'assez différent dans les finances de l'ancienne monarchie et dans les finances modernes. Actuellement, ne rentrent dans les revenus du domaine que les produits des propriétés et des exploitations industrielles de l'Etat. Ces revenus ne forment, de nos jours, qu'une partie en général assez faible des ressources de l'Etat, si l'on a soin d'en distinguer le produit des monopoles fiscaux tels que les monopoles du tabac, des allumettes ou de l'alcool, qui rentrent, à bien considérer les choses, dans la catégorie des impôts et ne sont qu'un moyen indirect d'imposer fortement les matières auxquelles ils s'appliquent. Ce n'est pas à dire cependant que le domaine productif de l'Etat, dans certains pays, ne soit encore assez considérable. Les États allemands sont propriétaires de vastes étendues de terre cultivable, de mines, de salines, de hauts fourneaux, de brasseries, de lignes de chemins de fer, de forêts, etc. et les auteurs financiers allemands consacrent dans leurs ouvrages de longs développements à cette nature de ressources.

Il y a donc lieu de se demander comment il convient d'apprécier l'existence du domaine productif de l'Etat au point de vue financier, et s'il y a là une branche de recettes à développer.

A s'en tenir au point de vue *strictement* fiscal, il ne semble pas que le rôle de l'Etat soit de se faire agriculteur, commerçant, entrepreneur de transports, etc., s'il n'a par là d'autre but que de réaliser des bénéfices. L'activité de l'Etat empiète forcément sur le domaine de l'initiative privée et, si la question d'argent est seule en jeu, il est plus rationnel et plus conforme aux véritables principes économiques que l'Etat se borne à prélever par le moyen de l'impôt une part des fruits des entreprises privées, sans les supprimer ou même simplement sans entrer en con-

---

1. P. Viollet, *Op. cit.*, t. III, p. 402 et 442 et suiv.

currence avec elles ; on ne saurait justifier le rôle de l'Etat propriétaire de brasseries ou de hauts fourneaux.

Cela n'implique pas que la possession par l'Etat d'un domaine productif soit nécessairement condamnable ; mais, en fait, elle s'appuie d'ordinaire sur des raisons étrangères à la fiscalité.

Tantôt il s'agit de services que l'Etat est seul à même de rendre d'une façon satisfaisante : c'est le cas pour le service des postes qui, en France, n'a aucun caractère fiscal et coûte à peu près exactement ce qu'il rapporte.

Tantôt il s'agit de services qu'il est de l'intérêt national de ne pas confier aux entreprises privées : par exemple,l'exploitation par l'Etat, disent les partisans du rachat des chemins de fer en France, est nécessaire pour substituer à la considération du bénéfice à réaliser qui guide exclusivement les compagnies privées dans l'établissement des tarifs et dans le tracé des lignes nouvelles, la considération des intérêts économiques du pays.

Tantôt il s'agit d'entreprises destinées à servir de modèle à l'industrie privée : par exemple, en France, Sèvres, les Gobelins, l'Imprimerie nationale, les fermes-écoles, etc. ; tantôt encore de propriétés que l'Etat est à même de mieux gérer que les particuliers : par exemple, l'existence d'un domaine forestier étendu exerce une influence salutaire sur le régime des eaux du pays ; or,les particuliers seraient portés à opérer des déboisements excessifs pour tirer argent des coupes de bois. Dans toutes ces hypothèses, le souci du bénéfice à réaliser est étranger à l'Etat et même, dans la plupart des cas, si l'Etat est appelé à intervenir, c'est précisément pour faire prédominer des vues d'intérêt général sur les préoccupations de lucre auxquelles les entreprises privées sont exclusivement accessibles [1].

Dans la plupart des pays, il n'y a de la part de l'Etat gestion d'un domaine productif dans le but d'en tirer des ressources qu'en matière de monopoles, tels que le monopole du tabac, des allumettes ou de l'alcool (et encore y aurait-il lieu de faire des réserves pour le monopole de l'alcool, au sujet duquel la considération d'hygiène publique est souvent mise en avant). Or ces monopoles se présentent à nous avec un caractère spécial : ils rentrent dans le système d'impôts et ne sont que des modes d'impôts perfectionnés. L'idée de les créer ne s'est pas en

---

1. « L'un des devoirs du souverain, c'est le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoique à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser la dépense. » Ad. Smith, *Richesse des nations*, livre IV, chap. XI, *in fine*.

effet présentée de prime abord pour en faire une source de recettes. On a commencé par imposer le tabac, les allumettes et l'alcool et c'est seulement pour corriger les vices des méthodes de taxation employées, pour mieux dominer la matière imposable, qu'on a eu la pensée de recourir au monopole, comme moyen radical d'imposition.

Nous sommes donc amené à résumer ces observations, en disant que l'existence d'un domaine productif de l'Etat ne se justifie que par des raisons extérieures à la science financière proprement dite, et que pour celle-ci l'impôt seul doit être considéré comme le pourvoyeur normal du budget.

L'emprunt. — A partir du XVIe siècle en France, il aura aux époques difficiles un auxiliaire dans l'emprunt ; notre dette publique commence à s'organiser sous le règne de François Ier et de ses successeurs immédiats.

C'est à l'étude de l'impôt et de l'emprunt que nous consacrerons les deux sections de cette partie du livre. Nous étudierons d'abord l'impôt, en donnant dans une première division des notions générales sur l'impôt et sur les divers systèmes d'impôts et en examinant, dans une seconde division, le système fiscal français.

CHAPITRE XXXI

DÉFINITION DE L'IMPÔT. — GÉNÉRALITÉS SUR L'IMPÔT.

Qu'est-ce que l'impôt ? On peut en donner une définition externe en disant que « l'impôt est un prélèvement opéré par l'Etat sur les facultés des contribuables, en vue de pourvoir aux besoins publics ». Cette définition a le mérite de ne soulever aucune contestation et de pouvoir rallier toutes les opinions. Elle a, par contre, le défaut de ne pas nous renseigner suffisamment sur la nature véritable de l'impôt. Aussi convient-il d'en poursuivre une plus complète.

Théories de l'impôt-échange. — Cette recherche nous met d'abord en présence d'un certain nombre de définitions, qui ont toutes pour caractère commun de considérer l'impôt comme la rémunération de services que l'Etat rend aux particuliers. « L'impôt, dit Montesquieu, est une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre ou pour en jouir plus agréablement » (*Espr. des Lois*, liv. XIII, art. 1).

D'après le marquis de Mirabeau, « l'impôt n'est qu'une avance pour obtenir la protection de l'ordre social » (*Théorie de l'impôt*, 1761, p. 11).

Emile de Girardin y voit une prime d'assurance payée par les membres de l'Etat pour jouir en sûreté de leurs droits (*Questions financières*, 1858).

Enfin Proudhon emploie l'expression significative d'échange : l'impôt est un échange ; « de même que, pour certaines utilités, l'échange se fait de personne à personne, de même, pour certaines autres utilités, l'échange ne peut se faire que des particuliers à une personne collective qui a nom : l'Etat » (*Théorie de l'impôt*, 1868).

Opinions sur la nature du « contrat fiscal ». — Toutes ces définitions émanent d'une conception semblable de la nature de l'Etat, qui est la théorie individualiste du « Contrat social ». Les hommes ont spontanément renoncé à l'isolement de leur existence primitive pour bénéficier des avantages de la vie en société. Ils ont conclu un pacte tacite en vertu duquel chacun a sacrifié une partie de son indépendance et une partie de ses biens, de façon à placer le reste sous la garantie des lois. Le devoir de payer l'impôt est donc le résultat d'une obligation contractuelle qui lie l'Etat et ses sujets.

Quelle est exactement la nature de ce contrat fiscal ?

Il est possible, dans l'opinion que nous examinons, de l'interpréter de diverses manières :

1° C'est un contrat de *louage d'ouvrage*. Chaque membre de la communauté achète à l'Etat les services que celui-ci doit lui rendre. La conséquence de cette idée, c'est que chaque contribuable devra payer à l'Etat en proportion des utilités qu'il en obtient, et sa mise en pratique consistera à multiplier les *taxes* qui représentent le prix du service rendu : par exemple, le budget des travaux publics sera alimenté par des péages représentant le prix de l'usage de la voie publique ; celui de l'instruction, par des droits de scolarité, etc. Les contributions générales seront réservées aux dépenses qui intéressent également toute la société, telles que les dépenses de la défense nationale ou de la police [1].

2° Ou bien encore, c'est un contrat d'*assurance* : le contribuable paie une prime pour s'assurer la possession tranquille de ce qu'il possède. La conséquence, c'est ici que chacun doit payer proportionnellement à l'importance des biens qu'il assure, et sa mise en pratique sera l'établissement d'un impôt sur le capital, ou d'un impôt sur le revenu, fixé à raison du capital que ce revenu représente.

3° Ou bien enfin, c'est un contrat de *société*. Cette conception assez originale a été présentée par Menier dans sa *Théorie de l'impôt sur le capital*, et par le duc de Broglie dans son livre sur *Le libre-échange et l'impôt* (1879).

Ne se plaçant qu'au point de vue de la richesse créée par le travail social, ces auteurs envisagent le groupe social comme une société de production. Tous les producteurs de richesse dont l'ensemble forme une nation se sont syndiqués pour se procurer un certain nombre de choses d'utilité commune, essentielles à la marche de la production : la sécurité publique, la garantie des propriétés, un réseau de routes et de canaux, des ports, etc. Les frais de la production se décomposent donc en frais individuels, supportés par chacun des producteurs pour l'exercice de son industrie, et en frais généraux couverts par le syndicat. Ce syndicat a désigné un gérant pour faire toutes les dépenses qui intéressent la collectivité de ses membres, et ce gérant, c'est l'Etat. C'est lui qui effectue les dépenses générales d'exploitation (travaux publics, police, justice, etc.) au moyen de la quote-part fournie par tous les syndiqués, quote-part qui est l'impôt. Cette quote-part doit être fixée en proportion de la mise de fonds de chaque associé, c'est-à-dire en proportion du capital qu'il possède, ce qui conduit à l'établissemen d'un impôt unique sur le capital.

---

1. Cf. Ad. Smith, *Richesse des Nations*, liv. V, conclus. du chap. Ier.

Réfutation de ces théories. — Quelle est la valeur de ces diverses théories ? Toutes ne sont que les modalités d'une théorie initiale qui est fausse : la théorie du « Contrat social ». L'Etat n'est pas né d'un pacte ; ce n'est pas une institution conventionnelle, mais un organisme naturellement issu de l'histoire, auquel les individus se trouvent rattachés par une loi de nécessité et non par une adhésion volontaire. En ce qui concerne spécialement l'impôt, il ne saurait être question de contrat fiscal. Et d'abord, le paiement de l'impôt est obligatoire ; nul n'est libre de ne pas souscrire le prétendu contrat fiscal, ou de le rompre en renonçant aux services que l'Etat lui procure en échange de ses versements. Qu'on ne vienne pas dire que dans les pays libres l'impôt est une contribution volontaire, parce que c'est la nation qui le consent par l'intermédiaire de ses représentants. On peut être contribuable sans être électeur ni citoyen. De plus, dans le régime parlementaire, c'est la majorité qui décide, et la minorité est bien forcée d'acquitter l'impôt qu'elle n'a pas consenti.

Si maintenant on pénètre dans le détail des diverses interprétations que nous avons relevées, on voit en premier lieu que l'hypothèse d'un louage d'ouvrage est insoutenable. Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir équivalence même approximative entre la part d'impôt que verse chaque contribuable et la part de services qu'il retire de l'Etat : d'abord, le calcul est impossible à faire dans la plupart des cas : quelle est la mesure exacte dans laquelle chaque contribuable bénéficie des services de la diplomatie, de l'entretien d'une armée coloniale, de la réception d'un souverain étranger, de l'existence d'un ministère des finances ou d'une administration des beaux-arts, etc ? En outre, s'il fallait appliquer le système dans toute sa rigueur, on aboutirait aux plus criantes injustices. C'est qu'en effet les classes peu fortunées ont beaucoup plus recours à l'Etat que les classes riches : les dépenses des hôpitaux, de l'assistance sous toutes ses formes, de l'enseignement primaire, des fêtes publiques, etc. sont faites surtout dans leur intérêt. Il leur serait beaucoup plus difficile qu'aux riches de se passer des services de l'Etat. Faudra-t-il les faire dès lors contribuer davantage aux charges publiques ? Une telle solution serait insensée.

Taxes et impôts proprement dits. — Ce n'est que dans des cas tout à fait spéciaux, et seulement pour une faible partie des ressources demandées aux contribuables par l'Etat, qu'il sera possible d'établir des contributions proportionnelles au service rendu, et cela lorsque l'Etat agit non plus comme organe politique, mais en qualité d'industriel ou de commerçant. Ainsi l'affranchissement des lettres est proportionnel à leur poids ; le prix des places sur le réseau des chemins de fer de l'Etat varie avec la distance parcourue, et ainsi de suite. Dans toutes ces hy-

pothèses, il s'agit de services analogues à ceux que pourraient rendre des entreprises privées ; mais les plus importants services de l'Etat n'ont pas ce caractère et ne peuvent être rétribués de la même façon. On désigne, en langage technique, sous le nom de *taxes* proprement dites, les perceptions qui représentent le prix direct d'un service rendu, pour les distinguer de l'*impôt* proprement dit dont la nature est tout autre,et qui proportionne ses exigences non pas aux avantages obtenus de l'Etat par chacun des contribuables, mais à leur degré d'aisance. L'impôt ne se mesure pas, en un mot, à ce que le contribuable a reçu de l'Etat, mais à ce qu'il peut payer [1].

Quant à la théorie de l'assurance, elle comporte deux critiques principales : 1° elle réduit arbitrairement toutes les fonctions de l'Etat à la seule fonction de sécurité, ce qui est inexact ; 2° dans un contrat d'assurance, l'assureur s'engage à réparer les dommages. Or, si l'Etat s'attache à punir les voleurs, il n'indemnise point les volés ; si l'Etat s'efforce d'empêcher les incursions de l'ennemi, il n'est pas tenu de compenser les dégâts et les pertes que la guerre cause aux habitants.

Enfin, à la théorie de la société de production, on peut objecter que s'il est sans doute évident que la vie sociale favorise la production et le développement de la richesse, là n'est cependant pas la seule raison d'être de la société ; elle ne résulte pas seulement de la mise en commun d'intérêts matériels, mais encore d'intérêts moraux, et l'on ne saurait considérer, sinon d'une manière tout à fait factice, nombre de dépenses de l'Etat, comme « des frais généraux de la production nationale ».

D'ailleurs on peut adresser une critique générale à toutes les théories qui font reposer l'impôt sur un échange intervenant entre les particuliers et l'Etat. Une part considérable de l'impôt est due sans que l'Etat fournisse aucun service en retour : à savoir, la part qui est consacrée aux arrérages de la dette publique. Dira-t-on que, dans ce cas, l'impôt représente le prix des services que l'Etat a rendus antérieurement à la société, au moyen des capitaux qu'il avait empruntés ? Mais d'abord, on ne voit pas pourquoi les générations présentes seraient tenues de payer des services passés dont elles ne profitent pas, et dont les générations

---

1. Les *taxes* (Gebühren) sont considérées généralement par les auteurs financiers allemands comme la ressource normale du budget communal, tandis que l'*impôt* proprement dit doit faire face aux dépenses du budget de l'Etat. Si l'Etat est avant tout un organe politique qui pourvoit aux besoins supérieurs de l'existence nationale, la commune peut être regardée comme une sorte d'entreprise de services économiques que le groupe local a instituée à son avantage et qui peut tarifer le prix des jouissances, surtout matérielles, qu'elle fournit (eau, lumière, installation de marchés, etc.).

disparues ont seules bénéficié. En outre, l'explication ne serait plausible que si les emprunts étaient toujours contractés dans un but utile. Or nombre de dettes nationales ont pour origine des faits de destruction ou de gaspillage dans lesquels on ne peut certainement pas voir des services de l'Etat. L'impôt ne sert pas seulement à payer les services de l'Etat, mais aussi les fautes de l'Etat.

Véritable fondement de l'impôt. — Il faut donc chercher un autre fondement à l'impôt, si l'on veut obtenir une définition correcte. Ce fondement réside dans la *Souveraineté de l'Etat*. L'Etat est une nécessité historique et sociale ; il a à remplir un certain nombre de fins matérielles et morales, à pourvoir à un certain nombre de besoins collectifs ; il doit maintenir la solidarité nationale entre tous les individus présents et entre les générations actuelles et passées, et comme cette mission entraîne des frais, l'Etat a le droit d'y faire concourir, au nom de la solidarité nationale, tous ceux qui vivent sous sa loi. L'impôt est donc simplement un attribut de la souveraineté de l'Etat.

Telle était, au surplus, la théorie communément admise avant les philosophes du XVIIIe siècle. Elle a été écartée par eux, parce qu'elle tenait du fait que l'Etat de l'ancien régime s'incarnait dans la personne du prince, un caractère despotique, et qu'on jugeait alors nécessaire de fixer à la fiscalité du monarque une sorte de limite contractuelle. En réalité, les garanties contre les abus du fisc ne résident pas dans l'adoption d'une théorie plutôt que d'une autre. Elles dépendent de la façon dont la souveraineté est exercée par la volonté populaire, et dont la Constitution reconnaît aux contribuables le droit de faire voter l'impôt par leurs représentants.

Définition de l'impôt. — Nous emploierons donc, pour définir l'impôt, une formule voisine de celle de M. Cauwès, dans son *Cours d'Economie politique* (t. IV, n° 267), en disant que « l'impôt est le prélèvement que la Souveraineté exige de l'individu, en vertu du principe de la solidarité nationale, pour subvenir aux dépenses d'intérêt général et aux autres charges résultant des dettes de l'Etat ». Comme l'observe M. Cauwès, cette définition diffère de celle de l'équivalence entre l'impôt que paie le contribuable et les services qu'il reçoit : la solidarité nationale a pour conséquence de lui faire prendre sa part : 1° des services d'intérêt général dont il peut ne pas tirer un avantage personnel quelconque (par exemple, subvention de l'Opéra, etc.) ; 2° du service de la dette, bien que les engagements de l'Etat aient été contractés dans un passé éloigné, et souvent pour des causes critiquables.

De cette définition, nous pouvons dégager deux constatations qui nous éclaireront sur les caractères de l'impôt : 1° l'impôt est une nécessité ;

2° l'impôt a pour mission essentielle de pourvoir aux besoins publics.

L'impôt est-il un mal ou un bien ? — L'impôt est une nécessité — et cette observation suffit à rendre un peu puériles les controverses ouvertes sur le point de savoir si l'impôt est un mal ou un bien.

Dire que l'impôt est un mal, parce qu'il est une dépense pour le contribuable, est une affirmation sans valeur : il est trop évident qu'il vaudrait mieux que la gestion des services publics ne coutât rien ; mais le moyen en reste à trouver.

En fait, les économistes qui ont développé ce point de vue se sont d'ordinaire appuyés sur le raisonnement suivant : l'impôt sert à payer les dépenses de l'Etat ; or, l'Etat n'agit jamais aussi bien que les particuliers. Les services de l'Etat sont toujours mal gérés, ses entreprises ruineuses ; l'impôt, c'est, par suite, de l'argent soustrait aux emplois utiles que savent lui donner les individus et voué au gaspillage. Il convient donc de réduire l'impôt et, par voie de conséquence, les fonctions de l'Etat au minimum.

Cette conception du rôle de l'Etat soulève de nombreuses objections. S'il y a lieu, en effet, de regretter les impôts consacrés à des dépenses inutiles, il est certain que l'impôt, en majeure partie, rémunère, d'une part des services indispensables à la société, que seul l'Etat est en mesure de lui fournir, et d'autre part qu'il sert à couvrir des frais qui souvent devraient être assumés par les particuliers, si l'Etat ne les prenait à sa charge.

Tout aussi fausse est l'idée que l'impôt est un bien : pour le prouver, on a fait valoir deux arguments : d'abord l'impôt prélevé sur les contribuables leur revient forcément, puisque l'Etat s'en sert pour payer ses dépenses ; en second lieu, l'obligation de payer l'impôt stimule l'activité et l'énergie du contribuable. Il travaillerait moins s'il n'était pas toujours tenu en haleine par l'impôt.

Prétendre que « l'impôt retombe en rosée fécondante sur ceux qui l'ont payé », suivant l'expression de Mac-Culloch, n'est déjà qu'à moitié vrai au point de vue social : en effet, une partie de l'impôt ne sera jamais revue par les contribuables, à savoir celle qui passe à l'étranger : pour ne prendre qu'un exemple, une partie de nos impôts passe sous forme d'arrérages aux mains d'étrangers, porteurs de rente française. Mais cela est, de plus, complètement faux au point de vue individuel : l'impôt servira à payer les fonctionnaires, les fournisseurs de l'Etat, etc. Mais d'ordinaire il ne rentrera pas directement dans la poche d'où il est sorti et ira souvent dans la poche du voisin. Il n'y a pas d'identité nécessaire entre ceux qui le supportent et ceux qui bénéficient des dépenses de l'Etat.

Dire ensuite que l'impôt incite au travail, c'est reconnaître qu'il inflige au contribuable un surcroît d'effort dont celui-ci se serait fort bien dispensé. Si l'impôt n'offrait d'autre avantage que d'encourager le contribuable à reconstituer par un supplément de travail la part de richesse dont l'impôt l'a privé, il serait beaucoup plus simple de commencer par ne pas l'en priver en l'imposant.

L'impôt peut être, en fait, excessif ou modéré ; en principe, il n'est, par lui-même, ni un bien ni un mal ; il est une nécessité, parce qu'il faut de l'argent pour faire face aux dépenses publiques.

L'impôt a-t-il un but exclusivement fiscal ? — Faire face aux dépenses publiques, c'est là l'objet *essentiel* de l'impôt. Est-ce là son objet unique ? Sur ce point, des divergences d'opinion se font jour. Les économistes français, en général, déclarent que le but *exclusif* de l'impôt doit être un but financier : « L'impôt, dit M. Stourm, doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor [1]. »

Les auteurs financiers allemands reconnaissent, au contraire, que l'impôt, en dehors de son but fiscal, peut aussi avoir un but économique et social, qu'il peut servir, par exemple, à modifier dans une mesure plus ou moins large la répartition de la richesse dans une société déterminée, à restreindre certaines consommations en faveur de certaines autres, etc. [2].

En fait, il est certain que tout impôt exerce une action sur le régime d'une société et que la marche des phénomènes économiques en subit le contre-coup. On ne voit donc pas pourquoi l'Etat, en principe, ne pourrait pas se servir de cette force dans un but social ou économique donné et pourquoi, parmi tous les modes possibles d'intervention de l'Etat, le mode d'intervention par la voie fiscale lui serait spécialement contesté.

Tout d'abord, il est un cas où l'on admet assez généralement que l'impôt soit employé par l'Etat dans un but économique, à savoir quand il s'agit de droits de douanes protecteurs. Bien que la question soit ardemment discutée, la protection douanière apparaît à beaucoup comme une nécessité du temps présent. Or, en matière de douanes, on distingue précisément les droits *fiscaux*, dont l'objet est exclusive-

---

1. *Systèmes généraux d'impôts*, 2e édit., p. 35.

2. « La conséquence déduite, en fait d'imposition, que la répartition individuelle des fortunes constitue un *Noli me tangere*, est inexacte sous cette forme de principe général. On peut, on doit même adjoindre au point de vue strictement financier, un autre point de vue : le point de vue *social politique*, en vertu duquel l'impôt n'est pas seulement un moyen de couvrir les dépenses, mais aussi un moyen de corriger la répartition des fortunes et des revenus qu'a produite la libre concurrence. » Wagner, *Finanzwissensch.*, II. *Allg. Steuerlehre*, p. 383.

ment de fournir des recettes au Trésor, et les droits *protecteurs* qui servent spécialement à modérer la concurrence étrangère. Il est vrai que les libre-échangistes pourraient arguer des inconvénients du protectionnisme contre l'emploi de l'impôt dans des buts qui doivent, dit-on, lui demeurer étrangers. Mais peut-on considérer comme irrationnel que l'Etat se serve du système fiscal pour développer, par exemple, l'usage des boissons hygiéniques aux dépens de l'alcool, pour diminuer le nombre des cabarets, pour encourager par des faveurs particulières la multiplication des habitations ouvrières à bon marché, le reboisement des terrains de montagne, etc. ?

Ce qui a toutefois provoqué de la part de beaucoup d'auteurs une résistance opiniâtre à cette conception, c'est, — indépendamment d'une méfiance souvent de parti-pris à l'égard de tous les actes de l'Etat, — qu'en pratique, l'Etat a parfois fait un usage maladroit de l'impôt ; les impôts somptuaires de l'ancien régime, notamment, ont été la source de vexations intenses, sans que la moralité publique en ait profité. De plus, il est à craindre que, dans les Etats modernes où la lutte des classes est ardente, la classe au pouvoir ne se fasse de l'impôt une arme pour spolier les autres.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas une raison, semble-t-il, parce que l'impôt peut être employé à obtenir des résultats discutables, pour ériger *a priori* en dogme, d'ailleurs démenti par les faits, que l'impôt n'a à jouer qu'un rôle strictement financier. Il peut être un moyen d'action économique et sociale ; c'est au législateur à en faire bon usage.

Les quatre règles d'Adam Smith. — Après ces indications sur la nature et le rôle de l'impôt, il convient de dire un mot des principes généraux qui dominent la matière fiscale.

Ces principes, que les auteurs modernes ont développés et subdivisés à l'infini, ont été résumés pour la première fois par Adam Smith dans quatre règles qui sont demeurées classiques. Elles constituent, suivant l'expression de M. Stourm, une sorte de « déclaration des droits des contribuables ».

Ces quatre maximes d'Adam Smith sont les suivantes :

1° *Règle de justice*. — « Les sujets de chaque Etat doivent contribuer aux dépenses du gouvernement, autant que possible en raison de leurs facultés respectives, c'est-à-dire en proportion du revenu dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'Etat. »

2° *Règle de certitude*. — « La taxe imposée à chaque citoyen doit être certaine et non arbitraire. L'époque, le mode, la quotité du paiement, tout doit être clair et net pour le contribuable, ainsi que pour toute autre personne. »

3° *Règle de commodité.* — « Toute contribution doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenables pour le contribuable. »

4° *Règle d'économie.* — « Toute contribution doit être établie de manière à retirer des poches du peuple aussi peu que possible au delà de ce qu'elle fait entrer dans le Trésor de l'Etat. »

On ne saurait, dans des leçons sur l'impôt, passer sous silence, à cause de leur notoriété, les règles d'Adam Smith : ce sont là des principes de bon sens, qui ne comportent pas tous les longs commentaires qu'on y ajoute parfois. Les trois dernières vont de soi et ne soulèvent aucune difficulté. Quant à la première, celle de la justice, il est facile de la poser, moins commode de savoir comment la mettre en pratique, et nous verrons qu'au problème de faire contribuer les sujets de l'Etat « en raison de leurs facultés respectives », les partisans de la proportionnalité et ceux de la progressivité apportent des solutions différentes.

CHAPITRE XXXII

IMPÔT UNIQUE ET IMPÔTS MULTIPLES. — ASSIETTE DE L'IMPÔT : IMPÔTS SUR LES PERSONNES ET IMPÔTS SUR LES BIENS.

Nous sortons maintenant de ce premier degré de généralités pour étudier les grandes questions qui se posent dans l'établissement d'un système d'impôts :

I. — L'impôt doit-il être unique ou la pluralité d'impôts est-elle préférable ?

II. — Quelle doit être l'assiette de l'impôt ?

III. — Comment doit être constitué le tarif de l'impôt ?

I. — L'impôt unique.

Opinions en faveur de l'impôt unique. — De tous les systèmes d'impôts possibles, le plus simpliste est évidemment celui qui consiste à créer un impôt unique destiné à faire face à la totalité des dépenses publiques. Vauban qui est souvent cité comme le promoteur de cette idée s'était, en réalité, borné à dire dans la *Dîme royale* que l'établissement d'une dîme sur les fonds de terre et les revenus mobiliers donnerait vraisemblablement des ressources assez considérables pour faire face à presque toutes les charges de l'Etat ; mais il conservait formellement dans son système : les droits de douane extérieurs, la gabelle et un groupe de perceptions diverses comprenant notamment un droit de débit sur les boissons.

C'est seulement par les physiocrates qu'a été pour la première fois plaidée la cause de l'impôt unique. Elle se rattachait à l'ensemble de leurs théories économiques. Comme, d'après eux, le travail de la terre était seul productif, et la terre la seule source de la richesse, il était rationnel, au lieu de poursuivre la richesse dans tous les détours de la circulation sociale, de la saisir à son origine, en faisant peser sur la propriété foncière une taxe unique destinée à remplacer tous les autres impôts.

Depuis les physiocrates, le système de l'impôt unique a encore été soutenu à partir du milieu du XIXe siècle par un groupe de publicistes dont les plus marquants sont Emile de Girardin et Victor Menier, et qui concevaient cet impôt sous la forme d'un impôt unique sur le capital.

Actuellement, si l'idée de l'impôt strictement unique a disparu, on trouve du moins encore fréquemment quelque chose qui s'en rapproche : l'opinion qu'on pourrait demander la majeure partie des ressources publiques à un grand impôt direct, à un impôt général sur le revenu, qui ferait le fond du système fiscal et qui permettrait de réduire la multiplicité des taxes en vigueur et de les restreindre à un rôle d'appoint. L'idée d'un impôt « unique » s'est transformée en l'idée d'un impôt « principal ».

Avantages de l'impôt unique. — A première vue, la formule de l'impôt unique — réserve faite de la question de savoir quelle en sera l'assiette — est assez séduisante :

1° Elle a d'abord pour elle la simplicité. Etant donné que les besoins budgétaires exigent une somme déterminée, on la divise entre tous les contribuables en raison de leurs facultés respectives, et le problème est résolu ;

2° L'impôt unique est en second lieu, disent ses partisans, le plus équitable. Quand il s'agit d'une taxe unique, on peut graduer la contribution exigée du contribuable, d'après ses facultés. Lorsque le système fiscal comprend une multiplicité de taxes différentes frappant les divers modes d'activité des individus ou les diverses manifestations de la richesse, il est à peu près impossible que le total des impôts payés par chacun soit en rapport exact avec sa situation de fortune. Certains, au total, paieront plus et d'autres moins que leur part. Un impôt unique peut, par exemple, être établi sur la base de tant pour cent du revenu. Si les impôts, au contraire, portent sur les mutations de propriété, les loyers, les boissons, etc., on ne peut pas déterminer, sinon très approximativement, quelle est la part de revenu que le fisc prélève *en moyenne* chaque année sur les contribuables et on peut être sûr que la proportion ne sera pas la même pour tous ;

3° L'impôt unique aurait encore le mérite d'être le plus économique à percevoir : point d'administrations multiples pour le recouvrer et par suite moins de frais de perception ;

4° Enfin, l'impôt unique offrirait ce dernier avantage de supprimer les problèmes d'incidence [1].

Ses inconvénients. — Comment se fait-il que l'impôt unique n'ait jamais existé qu'à l'état de construction théorique dans les livres de ses partisans et que la législation fiscale de tous les Etats ait adopté le système des impôts multiples ? Même à une époque où les doctrines physiocratiques étaient en honneur, l'Assemblée constituante, malgré

---

1. Sur l'incidence de l'impôt, voir chap. XXXVII.

sa résolution de diminuer dans la plus large mesure le nombre des impôts, conserva la contribution foncière, la contribution mobilière, les douanes, l'enregistrement et le timbre. Et presque aussitôt les nécessités financières obligèrent le législateur à ouvrir de nouvelles branches de recettes qui se multiplièrent rapidement.

C'est que l'impôt unique a contre lui une objection décisive : son énormité qui ferait fuir la matière imposable. Un impôt qui devrait fournir, à lui seul, la totalité ou même simplement la plus grande partie des recettes fiscales, ne pourrait être qu'exorbitant. On a calculé qu'en France, à l'heure actuelle, étant donné les 25 à 30 milliards dont se compose le revenu national et les 3 milliards que le budget demande annuellement à l'impôt, le contribuable paie 1/8 ou 1/10 environ de son revenu. Un individu ayant 10.000 francs de revenu paie donc à peu près 1.100 francs d'impôts (en moyenne). Un prélèvement unique aussi considérable provoquerait une résistance opiniâtre de la part du contribuable qui chercherait par tous les moyens à s'y soustraire, et en ferait l'adversaire du gouvernement qui suivrait une politique fiscale aussi imprudente.

Aussi est-ce une grande illusion de certains partisans de la réforme de l'impôt en France que d'attendre de l'établissement d'un impôt général sur le revenu des excédents de produits qui permettraient de supprimer un certain nombre d'autres impôts, ou de faire face à de nouvelles dépenses. On peut attendre de l'impôt sur le revenu plus de justice, mais non plus de productivité que des impôts directs actuels auxquels il se substituerait, et le maintien des autres taxes en vigueur ne cesserait pas d'être nécessaire.

Au contraire, avec la multiplicité des impôts, le sacrifice est moins sensible, parce qu'il est subdivisé, et souvent même habilement masqué par l'impôt indirect. Le total des impôts que le contribuable acquitte dans l'année lui échappe, parce qu'il paie continuellement par petites sommes, et maintes fois sans s'en apercevoir, en achetant chez l'épicier les denrées taxées, en voyageant en chemin de fer, etc.

D'autre part, l'impôt « unique » malgré son apparente équité est, pour reprendre un à peu près qui a fait fortune, un impôt « inique ». Aucun impôt ne peut, en effet, réaliser une justice complète. Le fisc, malgré ses efforts pour proportionner les charges des contribuables à leurs facultés respectives, est exposé à des erreurs, à des appréciations inexactes qui donneront lieu à autant d'injustices. Avec l'impôt unique, ces injustices sont sans correctif. Tel paiera trop et tel pas assez, et comme l'erreur portera sur une contribution forcément très élevée parce qu'elle est unique, elle pourra atteindre un degré excessif.

Un système d'impôts multiples fournit, au contraire, la chance que

les injustices s'y compensent et s'y fassent équilibre. Tel sera surchargé indûment par un impôt qui paiera insuffisamment pour un autre. Une justice moyenne peut ainsi se dégager de la somme de plusieurs injustices en sens contraire. Enfin, à l'aide d'impôts de *superposition*, on peut se proposer même de corriger les imperfections d'un système d'impôts multiples. Par exemple, s'il apparaît que la prédominance des taxes indirectes portant sur les consommations rend particulièrement lourde la situation des contribuables les moins aisés, on pourra chercher à y remédier en établissant un impôt de superposition frappant le revenu suivant un tarif progressif, de façon à contrebalancer le défaut des autres impositions.

Pour cette double raison de productivité et de justice, le système fiscal doit donc comporter la pluralité des impôts.

Est-il besoin d'ajouter qu'il convient aussi de se garder de l'excès contraire et de ne pas diversifier les impôts à l'infini ? Ce serait mettre le contribuable en contact incessant avec le fisc, et se confier vraiment trop au hasard du soin de faire sortir de cette multitude de taxes une justice approximative.

II. — L'assiette de l'impôt.

Nous arrivons maintenant à la seconde question : quelle doit être l'assiette de l'impôt ? En d'autres termes, sur quoi doit-il porter ?

Un grand principe domine le sujet : l'impôt, quelle que soit son assiette, ne doit jamais être pris que sur le revenu du contribuable. Par le fait qu'il est un prélèvement qui se renouvelle, il ne doit être fourni que sur des richesses qui se renouvellent aussi, sans quoi la fortune nationale diminuerait. Comme le disait le marquis de Mirabeau, « droits sur les fruits sont impôt, droits sur les fonds sont pillage ». Et encore, l'impôt ne doit-il pas absorber tout le revenu disponible, à peine de soustraire à l'épargne et aux entreprises nouvelles les ressources dont elles ont besoin, et de paralyser l'esprit d'économie et le progrès. Nous verrons qu'une des objections que l'on peut faire à notre système de droits de succession, c'est qu'à raison de leur taux élevé et surtout de l'obligation de les acquitter en bloc et à bref délai, ils prennent souvent une part du capital transmis et ne peuvent être payés sur le seul revenu de l'héritier.

Mais le principe que l'impôt doit être payé sur le revenu ne préjuge pas la question de savoir comment sera établie l'assiette de l'impôt. Les procédés les plus divers s'offrent en effet pour obliger le contribuable à participer aux dépenses publiques au moyen d'une part de son revenu.

Monopoliser la fabrication et la vente du tabac, créer une contribu-

tion foncière, taxer les billards et les chiens de luxe, voilà, par exemple, autant de moyens extrêmement dissemblables destinés à une même fin, qui est de prélever une portion du revenu du contribuable, et dont il y a lieu d'envisager la valeur respective au point de vue fiscal.

On peut donc pressentir qu'une foule de problèmes infiniment délicats et complexes vont rentrer dans cette question générale de l'assiette de l'impôt.

Pour nous diriger dans cette étude, nous adopterons la division suivante :

I. — L'impôt peut être établi sur les *personnes* ou sur les *biens* ; d'où l'étude de la capitation ou impôt par tête.

II. — Les impôts sur les biens peuvent être *indirects* ou *directs*, frappant la richesse dans sa circulation ou à son siège ; ce qui nous conduira à étudier ces deux types d'impôts.

III. — Les impôts indirects peuvent être des impôts sur la circulation ou des impôts sur les consommations. Les modes directs d'imposition soulèvent de leur côté des problèmes spéciaux : l'impôt direct peut en effet être assis soit sur le *capital*, soit sur le *revenu*.

IV. — Assis sur le revenu, il peut se baser sur le système des *signes extérieurs* ou sur celui de la *constatation directe*.

V.— Il peut aussi prendre la forme d'un impôt sur *le* revenu ou sur *les* revenus.

Impôts sur les personnes. — Capitations. — Ce type d'impôts n'est guère plus, à vrai dire, qu'un souvenir historique. Il constitue, en effet, le moyen le plus simple, par conséquent le plus conforme aussi à un état de civilisation peu avancée, de faire contribuer les sujets de l'Etat aux charges collectives, en même temps que le plus injuste et le moins scientifique.

Sous sa forme la plus radicale, la capitation consiste en une contribution établie par tête de contribuable, rigoureusement égale pour tous sans tenir compte des facultés individuelles. Une taxe de cette nature ne peut avoir quelque importance que chez les peuplades primitives où les différences de fortune sont peu marquées. Le *tributum capitis* ou *capitatio humana* se rencontre, par exemple, dans la Rome antique.

Capitations graduées. — Dès que la différenciation sociale s'est accusée, il a fallu apporter à l'impôt par tête des corrections, en substituant à la capitation pure et simple la capitation graduée. La société est divisée au point de vue fiscal en un petit nombre de classes, et une contribution est demandée aux membres de chaque classe, égale pour chacun d'eux et variant avec la classe, les classes inférieures étant naturellement les moins taxées. C'est ainsi qu'en Russie, la capitation, ins-

tituée par Pierre le Grand et aujourd'hui supprimée, comportait un tarif pour les paysans, un autre pour les ouvriers libres, un troisième pour la bourgeoisie, les autres classes étant exonérées. De même en Prusse, l'impôt des classes ou *Klassensteuer*, établi en 1820 et depuis profondément remanié à plusieurs reprises, divisait la population en : 1° journaliers et domestiques ; 2° paysans ; 3° propriétaires et marchands ; 4° personnes riches.

Il est inutile d'insister sur les vices d'un pareil système. Il va de soi que la capitation pure et simple méconnaît au suprême degré le principe de la justice en matière d'impôt. Quant à la capitation graduée, de deux choses l'une : ou bien elle ne comprend qu'un petit nombre de divisions sociales, et alors elle reproduit pour chaque catégorie, à un degré moindre mais encore excessif, l'injustice de la capitation pure et simple ; ou bien les catégories sont extrêmement nombreuses, de sorte que l'impôt se modèle approximativement sur les différences de fortune des contribuables ; dans ce cas, on n'est plus en présence d'une capitation véritable, mais d'une forme d'ailleurs encore imparfaite d'impôt sur le revenu. Ainsi, la capitation graduée créée en France en 1695 et comprenant 22 classes, dont la première formée du dauphin tout seul payait 2.000 livres et la dernière 20 sous, était moins une capitation qu'un impôt sur le revenu, établi d'une manière rudimentaire et approximative. La capitation n'existe plus dans le système fiscal des pays civilisés qu'à titre tout à fait subsidiaire. Elle n'occupe qu'une place insignifiante dans les recettes des budgets, est toujours minime, et souvent n'est considérée que comme une sorte d' « obole civique » que le contribuable doit verser en reconnaissance de ses droits de citoyen. Dans certains cantons suisses et dans divers Etats de l'Union nord-américaine, le droit de suffrage est même lié par la Constitution à l'acquit de l'impôt personnel [1]. Nous verrons plus loin, en étudiant le système d'impôts français, le peu d'importance de notre contribution *personnelle*, qui d'ailleurs est intimement mélangée à la contribution mobilière.

Dire que l'impôt sur les personnes a le défaut de ne pas faire acception des situations de fortune, revient à dire que ce ne sont pas les personnes mais les biens qu'il faut taxer. Nous sommes ainsi amené à étudier maintenant les impôts sur les biens.

---

1. On défend quelquefois la capitation en disant que « dans les démocraties modernes, qui donnent à tous le droit de participer au gouvernement, il est toujours bon que chaque citoyen, sous une forme, si l'on veut, aussi atténuée que possible, participe aux impôts directs. On ne peut admettre qu'une classe de citoyens paie et qu'une autre gouverne » (Nitti, *Principes de sc. des fin.*, trad. franç., p. 422).Mais de deux choses l'une : ou la capitation sera assez élevée pour rétablir le suffrage censitaire et supprimer le régime démocratique lui-même, ou elle sera tellement minime qu'elle ne constituera qu'un vain formalisme fiscal, auquel on prête une importance exagérée.

CHAPITRE XXXIII

IMPÔTS SUR LES BIENS : IMPÔTS DIRECTS ET IMPÔTS INDIRECTS.

L'imposition des biens soulève la question suivante : par quel mode d'impôt prélever une part du revenu des contribuables, en taxant leurs biens ? On a en effet le choix, à cet égard, entre deux méthodes générales d'imposition qu'un bon système fiscal doit, comme nous le verrons, savoir combiner :

On peut chercher à déterminer directement, par des moyens divers, les éléments de la fortune du contribuable pour les taxer en conséquence. Par exemple, on estimera, d'une façon plus ou moins serrée suivant le procédé employé, ses revenus fonciers, ses bénéfices commerciaux, le revenu de ses valeurs mobilières ; on recensera ses voitures, ses billards, etc., et on taxera ces divers éléments. Il y a là pour l'administration une tâche assez difficile à remplir, mais qui, si elle est menée à bonne fin, aura pour résultat d'adapter les prélèvements exigés des contribuables à l'importance de leurs ressources respectives ;

Ou bien on peut employer une méthode plus sommaire et, renonçant à rechercher la fortune de chacun à sa source et à son siège, se borner à l'atteindre par une voie extérieure, en prélevant l'impôt à l'occasion d'actes effectués par le contribuable, actes qu'on suppose devoir être d'autant plus nombreux et plus importants qu'il est plus riche. Par exemple, on profitera des faits de dépense accomplis par le contribuable pour ses consommations, pour les majorer du montant d'une taxe : ce seront les impôts de consommation sur le vin, l'alcool, le tabac, la bougie, etc. ; ou encore quand un particulier se présente pour faire donner date certaine à un acte au moyen de l'enregistrement, on invoquera le prétexte de ce service pour l'imposer ; ou enfin, le fisc saisira l'occasion d'un fait de transmission de biens pour lever des droits de mutation.

On peut admettre *a priori*, en prenant les choses en gros, qu'un contribuable consommera d'autant plus, sera intéressé à d'autant plus de mutations, passera d'autant plus d'actes soumis au timbre ou à l'enregistrement, qu'il occupe un rang de fortune plus élevé. Empressons-nous d'ailleurs d'ajouter que cette présomption est souvent arbitraire, et qu'en cela consiste le vice essentiel de ce mode d'imposition.

Suivant que l'on appliquera l'un ou l'autre des deux procédés auxquels nous venons de faire allusion, on aura recours aux impôts directs ou aux impôts indirects : d'où une première grande division qui néces-

site certains développements. Nous aurons à chercher d'abord comment on peut définir l'impôt direct et l'impôt indirect et, en second lieu, à établir entre eux un parallèle pour voir la place respective qui doit leur revenir dans le budget de l'Etat.

Définitions de l'impôt direct et de l'impôt indirect. — Une première définition consiste à dire, en prenant pour base l'organisation fiscale française, que les impôts directs sont ceux qui sont perçus par l'administration des Contributions directes, et les impôts indirects, ceux qui sont perçus par les autres régies financières : Contributions indirectes, Douanes et Enregistrement. C'est là une définition trop simpliste et insuffisamment instructive ; d'ailleurs, la division administrative des impôts, qui s'inspire de considérations purement pratiques, et la classification scientifique peuvent fort bien ne pas concorder.

En insistant un peu davantage dans le même ordre d'idées, on fait encore observer que les impôts directs sont exigés en vertu de rôles nominatifs, c'est-à-dire de listes de contribuables dressées à l'avance, tandis que l'impôt indirect, n'atteignant le contribuable que d'une manière transitoire, à l'occasion de ses actes ou de ses consommations, ne comporte pas, en principe, l'emploi de rôles nominatifs. C'est là une définition qui a, comme la précédente, le défaut d'être purement administrative, mais dont nous retiendrons cependant les termes pour nous en servir tout à l'heure.

En se plaçant sur le terrain scientifique, on a proposé diverses autres définitions : la plus connue, donnée par Stuart Mill et adoptée par M. Leroy-Beaulieu, énonce que « l'impôt est direct lorsque c'est celui qui le paie au fisc qui le supporte définitivement », et que « l'impôt est indirect lorsque celui qui le paie au fisc ne joue que le rôle d'intermédiaire, et se borne à faire l'avance de l'impôt dont il se remboursera lui-même sur le véritable contribuable par voie de ricochet et de répercussion ». Par exemple, la contribution mobilière est un impôt direct, l'impôt sur les cartes à jouer un impôt indirect, parce que le fabricant se borne à en faire l'avance au fisc et s'en récupère sur les acheteurs, en augmentant d'autant le prix des cartes.

Cette définition a plusieurs défauts qui nous la feront rejeter :

1° Elle a l'inconvénient, qui d'ailleurs à lui seul ne serait pas absolument péremptoire, de bouleverser complètement les classifications et les rubriques administratives consacrées : ainsi, l'impôt sur le tabac serait un impôt direct, parce que le fumeur, en achetant les produits de la régie, le paie à sa charge définitive ; l'impôt sur les patentes, selon M. Leroy-Beaulieu, devrait être classé parmi les impôts indirects, sous prétexte que le commerçant en tient compte dans l'établissement de ses prix de vente et le reverse sur ses clients.

2° A la prendre au pied de la lettre, elle fait dépendre la nature de l'impôt du mode variable de perception adopté par l'Etat. Faudra-t-il dire qu'en Angleterre, la taxe foncière, la taxe des valeurs mobilières et la taxe des traitements et salaires privés,qui font partie de l'*income-tax*, sont des impôts indirects parce que le fisc anglais les perçoit entre les mains du locataire, du banquier et de l'employeur qui lui en font l'avance ? Ces divers impôts sont cependant regardés partout comme des types caractéristiques d'impôts directs.

3° Ce qui est plus décisif, elle s'appuie sur de prétendues règles d'incidence qui ne sont rien moins qu'absolues. Nous verrons plus loin que la plupart du temps, il est impossible de prédéterminer la véritable incidence d'un impôt, c'est-à-dire de savoir qui en supportera définitivement les frais. Par exemple : il se peut que dans une ville où il y a de nombreuses habitations et dont la population décroît, la contribution mobilière retombe sur les propriétaires obligés d'abaisser leurs loyers. Il est possible aussi que, pour conserver sa clientèle que diminuerait l'élévation des prix, un commerçant passe l'impôt des patentes dans ses frais généraux et le subisse sans pouvoir le rejeter sur d'autres. Un même impôt pouvant donc être suivant les cas, et sans qu'il soit possible de le savoir à l'avance, direct ou indirect, il va de soi que cette définition est inutilisable.

Pour caractériser les deux genres d'impôts, nous nous bornerons à retenir une particularité suffisamment distinctive de chacun d'eux : l'impôt direct s'applique à des situations permanentes ; l'impôt indirect s'applique à des faits intermittents. La meilleure analyse qui en ait été faite, à notre connaissance, est celle de M. de Foville, donnée dans un article de l'*Economiste français* [1] et reproduite par M. Stourm dans son livre sur les *Systèmes généraux d'impôts* :

« L'impôt direct, dit-il, vise et atteint chez le contribuable ceux des éléments imposables qui ont un caractère durable, constant ou du moins continu, comme l'existence, la possession ou la profession.

« Exister, posséder, exercer un commerce ou une industrie, voilà chez l'homme des données permanentes que l'administration peut suivre dans leur cours et mettre en coupe réglée, pour ainsi dire, par des impôts nominatifs ou périodiques.

« Les impôts indirects, au contraire, portent non pas sur des qualités ou des possessions, mais sur des faits particuliers, sur des actes intermittents.En deux mots, le verbe « faire » appelle l'impôt indirect, le verbe « être » ou « avoir » appelle l'impôt direct ».

Cette différence de nature des impôts entraîne, par correspondance,

---

1. *Econ. franç.*, 1er septembre 1883.

la différence administrative déjà signalée quant à leur perception. L'imposition d'une situation ou d'une manière d'être stable comporte l'établissement de rôles nominatifs, l'imposition de faits ou d'actes éventuels que l'on ne peut évidemment saisir que sur le moment n'en comporte pas.

Nous adopterons donc une définition usuelle, en disant que « les impôts directs portent immédiatement sur les personnes, sur la possession ou la jouissance de la richesse ; ils s'adressent à des situations normales et permanentes ; ils comportent des rôles nominatifs.

« Les impôts indirects sont, au contraire, perçus à l'occasion d'un fait, d'un acte, d'un échange : ils ne comportent pas, vis-à-vis des contribuables, des rôles nominatifs régulièrement établis et perçus. »

Ou bien encore : « l'impôt direct est celui qui atteint les facultés des contribuables en frappant directement leurs capitaux ou leurs revenus, tandis que l'impôt indirect est assis à raison de faits de production, de consommation et d'échange [1]. »

Valeur de ces définitions. — Il convient d'ailleurs de ne pas s'illusionner sur la précision de ces définitions qui demeurent forcément approximatives. Ainsi la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, bien qu'elle rentre, au sens des explications précédentes,dans la catégorie des impôts directs et qu'elle soit périodique, exclut naturellement, à raison de l'existence des titres au porteur, l'établissement de rôles nominatifs ; elle est, en France, perçue par l'administration de l'enregistrement. De même, les droits de succession sont levés par la même administration à l'occasion d'un *fait accidentel*, la transmission par décès, en quoi ils rentrent dans la catégorie des impôts indirects. Cependant leur énormité dans presque tous les pays fait qu'il est difficile de les considérer autrement que comme une taxe sur la « situation de fortune » transmise aux héritiers, c'est-à-dire comme un impôt direct sur le capital.

L'impossibilité d'aboutir en cette matière à un critérium infaillible a conduit dans ces derniers temps un certain nombre d'auteurs financiers à supprimer purement et simplement la vieille division des impôts directs et indirects et à lui substituer d'autres classifications, par exemple en impôts sur la propriété et impôts sur les consommations. Mais, comme on l'a justement allégué, « outre que le terme : impôts sur la propriété est singulièrement vague et prête à bien des ambiguïtés, cela ne revient-il pas à changer les mots pour échapper à la difficulté de définir clairement » [2] ?

Sans être ni très rigoureuse, ni susceptible de délimitations bien net-

---

1. Définition de M. Caillaux, *Notre système d'impôts*, p. 14.
2. *Ibid.*, p. 13.

tes, — mais quelle classification n'est pas arbitraire dans une certaine mesure ? — la distinction des impôts directs et des impôts indirects correspond au fond à quelque chose d'exact. Les deux groupes qu'elle institue renferment chacun des impôts fort dissemblables sans doute les uns des autres, mais qui présentent néanmoins des points d'analogie suffisants pour légitimer leur rapprochement [1].

Avantages de l'impôt direct. — Nous constatons, en jetant les yeux sur les budgets des grands pays, qu'ils s'alimentent tous à ces deux sortes d'impôts, et que l'impôt indirect leur fournit la plus grosse part de leurs recettes. Par exemple, en France, les contributions directes ne fournissent à l'Etat que 550 millions en chiffres ronds — à peu près 900 millions si l'on y joint à titre d'impôts directs les droits de succession et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières — les impôts indirects, sans même tenir compte du produit des monopoles, lui donnent près de 2 milliards. Il faut donc rechercher quels sont les mérites et les inconvénients respectifs de ces deux procédés fiscaux :

L'impôt direct présente trois avantages particuliers :

1° Il a, suivant le mot de M. Thiers, une très grande « solidité » et la rentrée s'en opère régulièrement ; 2° il peut être, plus aisément qu'un autre, établi d'une manière conforme à l'équité ; 3° il est moins coûteux à percevoir.

1° C'est un fait d'expérience qu'aux époques de crise, alors que les autres impôts fléchissent et se dérobent, l'impôt direct résiste, parce qu'il s'appuie sur des situations stables ; il continue à fournir son contingent aux caisses de l'Etat et peut même supporter une surcharge temporaire. C'est ainsi que l'Angleterre a pu, en très grande partie, faire face aux dépenses de la guerre du Transvaal à l'aide de l'impôt sur le revenu, l'*income-tax*. En effet, grâce aux rôles nominatifs, le fisc connaît exactement les contribuables auxquels il devra s'adresser, et il sait plus ou moins exactement, suivant qu'il s'agit d'impôts de répartition ou de quotité [2], quel est le produit sur lequel il peut compter.

2° D'autre part, par cela même qu'il atteint une situation plus ou

---

1. « Ces catégories ont une valeur relative et une utilité : elles ont une valeur relative, car si elles ne peuvent renfermer dans leurs mailles les taxes d'un système perfectionné, elles expriment les tendances de certains groupes d'impôts, aux contours indécis sans doute, dont on ne peut tracer les lignes de démarcation, mais qui n'en existent pas moins dans toute fiscalité ; elles ont une utilité, car elles permettent d'encadrer des idées, de rassembler des observations, de classer des faits dont le rapprochement et la réunion conduisent à fixer certains principes, certaines lois. » Caillaux, *op. cit.*, p. 27. — Cette judicieuse réserve vaut d'ailleurs pour toute définition en matière d'impôt.

2. Sur les impôts de répartition et de quotité, voir chap. XXXVI, p. 333 et suiv.

moins durable, l'impôt direct s'adresse à des richesses connues, évaluées à l'avance, de sorte qu'il est possible de le graduer suivant les facultés du contribuable. Tandis que l'impôt indirect ne s'occupe que des faits et des actes, l'impôt direct, en s'occupant des « situations », peut prendre en considération la personnalité du contribuable et élever ou modérer ses exigences suivant les données de l'équité. C'est seulement dans l'impôt direct, comme nous le verrons, que la préoccupation de la justice fiscale peut se donner carrière.

3° Enfin, sa perception n'oblige pas, comme celle des impôts indirects, à mettre les agents fiscaux à l'affût de la matière imposable et à la leur faire guetter et saisir au passage dans les multiples détours de sa circulation. Comme il se borne à relever des éléments de fortune relativement permanents pour leur appliquer les tarifs fiscaux, le personnel administratif nécessaire est moins nombreux et, par suite, les frais de perception sont moins élevés.

Ses inconvénients. — Ces avantages ont d'ailleurs leurs inconvénients corrélatifs :

1° L'impôt direct est relativement peu productif, parce qu'il doit se maintenir à un taux modéré ; 2° il manque d'élasticité et son rendement ne se ressent que faiblement des progrès de la richesse publique.

D'abord, tandis que les impôts indirects sont, comme on le verra tout à l'heure, des impôts occultes dans une certaine mesure, l'impôt direct est au contraire un impôt visible qui rappelle périodiquement et brutalement son existence au contribuable. Des tarifs exagérés attirent l'attention des victimes du fisc, provoquent leurs protestations et leur résistance. C'est là un inconvénient de même nature que celui que nous avons déjà relevé à la charge de l'impôt unique. L'impôt direct ne fonctionnera d'une façon satisfaisante que s'il est modéré [1].

D'autre part, si le rendement de l'impôt direct, en temps de crise, fléchit moins que celui des autres contributions, par contre il reste à peu près stationnaire dans les périodes de prospérité, ou du moins n'augmente qu'avec une certaine lenteur. Cela se conçoit aisément : l'impôt direct atteint des situations dont l'évaluation ne peut généralement pas être refaite continuellement. En outre, les éléments nouveaux de la richesse sociale commencent par circuler et par flotter plus ou moins longtemps, par donner lieu à des transactions diverses dont l'impôt indirect fait son profit, avant de se fixer à titre durable en terres, en maisons, en loyers, en valeurs d'épargne, etc.

---

1. L'Italie, par suite de l'exagération des tarifs de son impôt sur la richesse mobilière, en a fait l'expérience à son détriment.

Avantages de l'impôt indirect. — Les impôts indirects présentent des mérites et des défauts tout opposés.

Ils ont deux grands avantages : 1° ils sont payés assez facilement par le contribuable, parce qu'ils se dissimulent plus ou moins à sa vue ; 2° ils sont très productifs, et leur rendement très élastique suit de près le développement de la richesse publique.

Souvent l'impôt indirect atteint le contribuable sans qu'il en ait une conscience bien nette. On ne songe guère qu'on fait acte de contribuable en achetant du sucre ou de la bougie. Nombre de personnes ignorent qu'en prenant un billet de chemin de fer elles paient une taxe sur les transports. Le plaideur qui acquitte les frais d'un procès ne fait pas le départ exact, la plupart du temps, entre ce qui revient à l'enregistrement et ce qui reste aux mains des hommes d'affaires. L'impôt se perd dans la dépense totale. Finalement, il arrive qu'au bout d'une année le contribuable qui, dans presque tous ses actes, a eu à compter avec le fisc, ne s'en est guère aperçu et ignore le montant total des petites sommes qu'il lui a versées. C'est ce qui a fait dire qu'en ayant recours à l'impôt indirect, le fisc pratique l'art de « plumer l'oie sans la faire crier » et l'on a parlé spirituellement à cet égard d' « anesthésie fiscale ».

C'est grâce à ce caractère relativement clandestin, grâce aussi à leur fractionnement et à leur dissémination sur les objets les plus divers, que les impôts indirects arrivent à fournir la majeure partie des recettes budgétaires.

De plus, au fur et à mesure que s'accroît la prospérité publique, leur rendement s'élève d'une façon en quelque sorte automatique, par suite de l'augmentation des consommations et de la circulation plus active des richesses. On pourrait même dire, sans qu'il y faille voir d'ailleurs un éloge, qu'ils ont tendance à croître plus vite que la richesse publique : le fonctionnement des sociétés modernes, en dehors même de tout progrès dans l'aisance générale, multiplie les contacts entre les hommes, les échanges et les transactions qui sont matière à fiscalité. La civilisation intensifie les besoins de consommation plus rapidement encore que n'augmentent les facultés des consommateurs, et les dépenses d'alcool, de tabac, etc. occupent une part de plus en plus large dans les budgets privés.

Ses inconvénients ; son improportionnalité.— Par contre, les impôts indirects ont pour premier inconvénient de voir leur rendement s'amoindrir dans des proportions considérables pendant les périodes de crise politique ou économique, où chacun réduit ses dépenses et où la circulation des richesses se ralentit. Se prêtant d'une façon beaucoup moins rigoureuse que les impôts directs aux évaluations budgétaires,

ils peuvent ménager des surprises agréables sous forme d'excédents dans les bonnes années, mais aussi des déceptions sous forme de moins-values dans les moments difficiles.

En outre, la perception des impôts indirects entraîne nombre de formalités et de précautions vexatoires contre la fraude, qui gênent la production et la circulation de la richesse.

Enfin, leur plus grave défaut est qu'ils ne sont pas proportionnels aux facultés des contribuables. Et encore n'est-ce pas assez dire. Non seulement ils ne sont pas proportionnels, mais encore ils ont une tendance caractérisée à être *inversement proportionnels* aux facultés. C'est en effet une supposition singulièrement arbitraire que d'admettre que les actes imposés seront, en règle habituelle, d'autant plus nombreux que le contribuable sera plus riche. Cela peut être vrai dans certains cas ; par exemple, pour les consommations de luxe. Mais les impôts indirects, si l'on veut qu'ils soient productifs, ne peuvent pas se restreindre à elles et doivent aussi frapper les denrées d'usage courant, dont la consommation est plus ou moins irréductible aux environs d'un certain minimum. L'impôt sur le sel, sur le sucre, sur la bougie, sur les boissons, voire même sur le tabac — bien qu'on puisse ranger ce dernier produit parmi les objets de luxe, d'un luxe très démocratique en tout cas — pèse beaucoup plus lourdement sur le pauvre que sur le riche et prélève une fraction beaucoup plus forte de son revenu [1]. Le

---

1. Nous empruntons à M. Neumann (*die persœnlichen Steuern vom Einkommen*, Tübingen, 1896, p. 44-56) l'instructive statistique que voici :

1° *Charge de l'impôt indirect en Allemagne par rapport au revenu (en tant* 0/0).

REVENU	Sel et sucre	Boissons	Tabac	Pétrole	Pain et farine	TOTAL
au-dessus de 10.000 marks..	0.13	0.65	0.12	0.07	0.12	1.09%
de 4 à 10.000.	0.27	0.55	0.18	0.21	0.31	1.52
de 2 à 4.000.	0.37	0.49	0.18	0.19	0.39	1.64
de 1.200 à 2.000	0.43	0.87	0.12	0.28	0.95	2.65
de 800 à 1.200	0.58	1.23	0.23	0.27	1.29	3.60
au-dessous de 800. . . .	0.73	0.60	0.02	0.38	2.70	4.43

(Les droits de douane sur les blés sont considérés comme produisant un enchérissement de moitié de leur taux, l'enchérissement de la viande par les droits de douane ainsi que les taxes communales ne sont pas comptés.)

2° *Résultats obtenus sur* 703 *budgets de famille internationaux.*

Revenu	0/0 d'impôts indirects.
Au-dessus de 10.000 marks.	0,84
de 4 à 10.000 »	1,67
de 2 à 4.000 »	2,59
de 1.200 à 2.000 »	2.90
de 800 à 1.200 »	3,79
Au-dessous de 800 »	5,18

quantum des consommations taxées sera plus élevé dans le budget d'un ouvrier chargé de famille que dans celui d'un riche célibataire.

Le vice de l'impôt indirect est donc, en somme, d'être payé indistinctement par tout le monde, par les pauvres aussi bien que les riches. Sous l'ancien régime, alors que les classes privilégiées échappaient aux impôts directs, là était sa supériorité au point de vue de la justice, et l'on comprend que Colbert lui ait pour cette raison témoigné une préférence marquée. Aujourd'hui que les privilèges fiscaux ont légalement disparu, l'impôt indirect cause une aggravation de charges aux classes les moins fortunées, et atteint même les individus à qui on jugerait inhumain de faire payer l'impôt direct.

Rôles respectifs des impôts directs et des impôts indirects dans le système fiscal. — Nous en avons assez dit pour laisser pressentir qu'un système fiscal rationnel doit combiner les deux sortes d'impôts pour corriger et contrebalancer leurs défauts réciproques.

1° Les impôts directs y jouent un rôle qu'on a très judicieusement comparé à celui des valeurs de tout repos, c'est-à-dire qu'ils fournissent un revenu sûr, qui traverse les crises sans être sérieusement entamé, mais qui est comparativement modique. Les taxes indirectes remplissent la fonction de titres moins garantis, mais plus lucratifs, dont l'appoint, s'ajoutant au produit des impôts directs, est indispensable pour faire face aux lourdes dépenses des Etats modernes [1].

2° L'impôt direct peut être utilisé comme impôt de *redressement*, c'est à-dire que, gradué d'une façon appropriée, il peut servir à atténuer ou à neutraliser l'improportionnalité de l'impôt indirect, de manière à réaliser, dans la mesure accessible, la justice fiscale [2].

Quant à la place précise que doivent respectivement occuper ces deux espèces de contributions dans l'ensemble des impôts, c'est là une

---

1. Moye, *Précis de législat. fin.*, p. 96.

2. A titre d'exemple, nous puisons dans l'étude déjà citée de M. Neumann les chiffres suivants :

Effets combinés des impôts indirects et de l'impôt prussien sur le revenu (*en tant* 0/0)

REVENU	0/0 d'impôts indirects	0/0 d'impôt direct sur le revenu	TOTAL
au-dessus de 10.000 marks. . . .	1.09	3.00	4.09
de 4 à 10.000.	1.52	2.51	4.03
de 2 à 4 000.	1.64	1.82	3.46
de 1.200 à 2.000.	2.65	1.40	4.05
de 800 à 1.2000	3.60	0.62	4.22
au-dessous de 800	4.43	0.00	4.43

question sur aquelle on ne peut guère formuler de principes rigoureux : on sort ici de la théorie pour entrer dans la pratique C'est une affaire de tact et de mesure qui ne relève guère que de l'habileté de ceux qui dirigent les finances. Il faut du moins condamner sans réserve la politique fiscale qui, pour subvenir aux besoins croissants du budget, ne ferait appel qu'aux taxes indirectes à l'exclusion presque complète de l'impôt direct, dans le but de faire supporter aux classes inférieures plus que leur part dans l'augmentation des charges. Telle fut la politique de l'Assemblée nationale. « Depuis la guerre de 1870, par exemple, l'Etat a demandé au moins les quatre cinquièmes des ressources dont il avait besoin à l'impôt indirect, et un cinquième à peine à l'impôt direct.... La proportion entre les contributions directes et les indirectes a été déplacée : on a fourni un grief légitime aux classes laborieuses... Une assemblée qui se vantait de restaurer l'ordre moral dans le pays et de préserver les grands principes sociaux aura donné un des plus manifestes exemples d'égoïsme de classe que l'histoire nous présente. [1] »

---

1. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances.*

CHAPITRE XXXIV

MÉTHODES D'IMPOSITION. — IMPÔTS INDIRECTS SUR LA CIRCULATION ET SUR LES CONSOMMATIONS. — IMPÔT DIRECT SUR LE CAPITAL.

Après avoir comparé l'impôt direct et l'impôt indirect, il convient maintenant d'aborder l'étude des différentes méthodes d'imposition.

I. — Impôts indirects sur les consommations.

Nous nous bornerons à cet égard à des indications très sommaires en ce qui touche les taxes indirectes, nous réservant d'y revenir d'une façon plus complète lorsque nous exposerons le système fiscal français.

Les impôts indirects peuvent être divisés en deux groupes : 1° les *impôts sur la circulation* juridique et matérielle de la richesse : droits d'enregistrement, de mutation, de timbre sur les quittances, les chèques, etc. impôts sur les transports ; 2° les *impôts sur les consommations*. Cette dernière catégorie nécessitera seule, actuellement, quelques explications. Ce sont, au surplus, ces impôts qui présentent au plus haut degré les caractères de l'impôt indirect, tels que nous les avons fait ressortir, et c'est à eux que s'applique le plus exactement ce que nous avons dit de ses avantages et de ses inconvénients.

Impôt général sur les consommations. — Les impôts sur les consommations peuvent être établis de différentes façons :

Il est d'abord possible de les faire porter sur toutes ou presque toutes les consommations, ou au contraire de les restreindre à un petit nombre d'entre elles.

Sans vouloir remonter jusqu'à la *centesima rerum venalium* de César, l'impôt général sur les consommations a été pratiqué en Espagne au moyen-âge et au commencement de l'époque moderne. L'*alcalava* espagnole atteignait toutes les ventes de marchandises. Tout près de nous, pendant la guerre de Sécession, les Etats-Unis établirent également, pour faire face aux charges qu'elle occasionnait, un impôt sur tous les produits fabriqués. Un ouvrage de librairie mis en vente payait, par exemple, une vingtaine d'impôts séparés : pour le papier, pour l'amidon, pour le cuir, pour la teinture, pour les caractères d'imprimerie, et en plus 5 0/0 sur le prix que le vendait le libraire.

Ses inconvénients. — L'*alcalava* fut, à en croire les historiens, un des facteurs de la décadence de l'Espagne, dont il paralysa les transactions économiques. Quant à l'impôt américain sur les produits fabriqués, le gouvernement s'empressa de le supprimer après la guerre pour laquelle il ne fut qu'un expédient. Ce n'est en effet qu'à la dernière extrémité, quand les besoins d'argent sont assez pressants pour supplanter toute considération de prudence fiscale, qu'un pays peut recourir à l'impôt général sur les consommations. Il offre les défauts les plus graves que M. Leroy-Beaulieu résume en ces termes : « nombre prodigieux d'agents fiscaux, frais de recouvrement énormes, fraudes excessives, gêne effroyable et perpétuelle pour les industries, précautions prises par le fisc contre tous les progrès industriels et contre tous les changements de procédés. »

Choix des objets à imposer. — D'ordinaire, les impôts de consommation ne portent que sur un petit nombre de denrées qui sont plus ou moins les mêmes partout : boissons, sel, sucre, tabac, café, etc. et dans le choix desquelles on peut être guidé par les deux considérations suivantes :

1° La préoccupation fiscale de la productivité de l'impôt qui doit faire choisir, à l'exclusion des denrées de luxe de trop faible débit, les articles de consommation générale et de constatation facile ; 2° la préoccupation d'équité et d'humanité, qui doit détourner des impôts sur les produits de première nécessité, à la consommation desquels les plus pauvres ne peuvent pas se soustraire.

Ces deux préoccupations, dont l'une tend à exclure les articles de luxe et la seconde les articles indispensables, sont plus ou moins contradictoires. On s'est attaché à opérer la conciliation en montrant qu'entre ces deux catégories, il existe une classe mixte de marchandises qui comprend les choses qui ne sont pas d'une nécessité absolue, qui sont d'un usage général mais d'une utilité relative, comme : le sucre, le tabac, l'alcool, etc. et que ce sont celles-là que l'impôt doit frapper de préférence. Seulement la difficulté n'est que reculée. Le désaccord s'élève souvent sur le point de savoir où finit une catégorie et où commence l'autre. Le sucre est-il ou n'est-il pas un produit de première nécessité ? de même, les boissons hygiéniques, etc. ? Quoi qu'il en soit, suivant les époques, tantôt l'une et tantôt l'autre de ces deux considérations prédominera. Les pays dont les finances sont obérées ne reculeront pas devant les impôts sur la farine ou sur la viande et les supprimeront quand l'ordre financier sera rétabli chez eux.

Ajoutons enfin qu'une troisième considération se joindra souvent aux deux premières pour déterminer le choix de la matière imposable : la

préoccupation économique qui interviendra ici, la plupart du temps, pour faire organiser un système de protection douanière en faveur des produits les plus menacés par la concurrence étrangère,ou pour alléger les charges de certaines industries nationales dont on veut favoriser le développement.

Procédés divers pour les frapper. — Une fois désignés les objets d'imposition, le fisc possède plusieurs moyens de les frapper. Il est possible, pour certains d'entre eux, de les atteindre en soumettant à une taxe spéciale le sol qui les produit : on conçoit, par exemple, une redevance particulière sur les terres cultivées en tabac (Allemagne), sur les terres à betteraves ou sur les vignobles. On peut également faire porter l'impôt sur la fabrication des produits, les saisir quand ils sortent de l'usine ou de l'exploitation agricole, ou recourir à des droits de circulation et d'entrée perçus à la frontière ou aux barrières de certaines agglomérations — ou encore faire porter la taxe sur les ventes — ou enfin instituer un monopole de fabrication et de vente ; on peut, pour la perception des droits, suivre le système de l'abonnement ou pratiquer l'exercice. Le choix de ces divers moyens ne peut pas être dirigé par des principes fixes. Ils devront varier avec chaque nature de produits, tel convenant à une denrée qui ne conviendrait pas à une autre. Ainsi, en France, le droit sur la bière est un droit de fabrication, par suite de la concentration industrielle de la brasserie qui permet de saisir facilement la matière imposable dans la chaudière même ; l'impôt sur les vins, cidres et poirés, dont la fabrication est au contraire très disséminée, est un droit de circulation. Le système du monopole n'a guère d'adversaires en France pour le tabac, tandis qu'appliqué à d'autres articles il soulèverait des critiques très vives. Ce sont là, en résumé, des questions d'espèces.

II. — L'impôt direct sur le capital.

Tandis que les impôts indirects ne s'attaquent que par une voie détournée aux facultés du contribuable, saisissant l'occasion de certains actes ou de certaines consommations pour prélever une part de son revenu, les impôts directs vont, au contraire, rechercher la fortune à son siège pour en tarifer immédiatement les divers éléments.

Mais l'option s'offre à cet égard entre deux procédés : pour prendre, au moyen de l'impôt direct, une part du revenu du contribuable, il est possible, en effet, ou bien de taxer ce revenu lui-même, ou bien de taxer le capital pour atteindre par contre-coup le revenu qui en émane. C'est la question de l'impôt sur le capital qui se pose.

Elle a été liée étroitement par les auteurs qui l'ont soulevée à la question de l'impôt unique, car c'est sous forme d'impôt unique de remplacement que devait fonctionner l'impôt sur le capital, tel que le proposaient Emile de Girardin, Victor Menier, et plus récemment M. Yves Guyot.

Mérites de l'impôt sur le capital, d'après ses partisans. — Les avantages d'un impôt sur le capital, à vrai dire, n'apparaissent pas à première vue : soit un homme qui possède un capital de 100.000 francs qui lui donne 5.000 francs de revenu. Pour prélever 10 0/0 de son revenu, soit 500 francs dans l'hypothèse, deux moyens sont praticables : frapper le revenu lui-même d'une taxe de 10 0/0 : 10 0/0 de 5.000 francs = 500 francs ; ou bien frapper le capital d'une taxe de 1/2 0/0 : 1/2 0/0 de 100.000 francs représente en effet 500 francs. On ne voit pas, de prime abord, la supériorité que peut présenter ce mode de perception sur le précédent, le résultat fiscal étant le même.

Mais, au dire de ses partisans, l'impôt sur le capital aurait eu quatre mérites propres :

1° Il serait parvenu à atteindre certaines manifestations de la richesse que les impôts sur le revenu n'atteignent pas : à savoir, toutes les richesses qui ne produisent pas de revenu, tous les capitaux inactifs : par exemple les meubles, collections d'art, statues, tableaux, bijoux, etc. et surtout les terrains à bâtir qui, sans fournir de revenu actuel, prennent souvent une plus-value considérable par suite du progrès des agglomérations, et que leurs propriétaires, à cause de cela, ont intérêt à conserver inemployés pour en laisser croître la valeur par le seul effet du temps.

2° Par cela même qu'il frapperait tous les capitaux, abstraction faite du revenu qu'ils produisent, l'impôt sur le capital agirait comme un stimulant énergique pour faire consacrer les capitaux aux emplois les plus productifs : du moment qu'un capital stérile sera taxé aussi bien qu'un capital productif, nul ne voudra plus conserver de capital stérile. « Le capital, dit Emile de Girardin, ne peut plus rester un seul instant oisif et improductif ; il est condamné à l'activité forcée. »

3° L'impôt sur le capital aurait le mérite de frapper la richesse consolidée, la richesse acquise, et non la richesse en formation.

En effet, l'impôt sur le capital, tel qu'il était proposé par Victor Menier et M. Yves Guyot, ne devait porter que sur les *capitaux fixes* et non sur les *capitaux circulants*. C'est-à-dire qu'il n'aurait frappé que la richesse consolidée : biens fonciers, machines, outillages, installations industrielles et agricoles, etc. et qu'il eût laissé en dehors de ses prises les matières premières, le combustible, les fonds de roulement, les ap-

provisionnements de toute nature qui se renouvellent et se transforment dans l'œuvre de la production. Et comme le capital fixe représente la richesse à un degré plus définitif que le capital circulant, qui est un capital de transformation, l'impôt sur le capital aurait eu l'avantage de peser sur la richesse produite, et non sur la production de la richesse.

4° En outre, l'impôt sur le capital, par définition même, ne frapperait point tous ceux qui ne possèdent pas de capital, c'est-à-dire toutes les classes qui tirent leur revenu de leur seul travail, qui vivent d'appointements et de salaires, et qui sont plus intéressantes et plus dignes de sollicitude que les classes capitalistes.

L'impôt sur le capital envisagé comme impôt unique. — Ses défauts. — Pour apprécier la valeur de cet ingénieux plaidoyer, il convient de se placer à deux points de vue : en envisageant, en premier lieu, l'impôt sur le capital comme impôt unique, et en second lieu, comme élément d'un système fiscal composite.

En tant qu'impôt unique, l'impôt sur le capital encourt les critiques dont est susceptible toute espèce de taxe unique et que nous connaissons déjà. Mais de plus, il procède de l'idée dangereuse et erronée de vouloir faire supporter toute la charge fiscale par le capital fixe. Les capitaux circulants ne sont pas moins productifs que les capitaux fixes, et c'est une criante injustice que de les affranchir de tout impôt. L'industriel qui fabrique paiera pour son usine, pour son outillage ; le commerçant qui obtient des profits supérieurs, en engageant tout son avoir dans des spéculations commerciales, sera quitte envers le fisc ! Le petit rentier paiera sur ses valeurs parce qu'elles sont un capital consolidé, le riche banquier, qui réalise une fortune en spéculant sur des capitaux flottants, pour qui l'argent est une marchandise dont il fait commerce, sera indemne, parce que son capital circule ! Enfin, on peut se demander s'il est équitable d'affranchir de toute espèce de participation aux dépenses publiques les revenus du travail, traitements, salaires, etc., et s'il n'y a pas là, au contraire, une double atteinte à la justice : toute personne qui a des ressources *suffisantes* ne doit-elle pas prendre sa part des charges de l'Etat ? Enfin, de gros émoluments, le traitement d'un haut fonctionnaire, par exemple, ne confèrent-ils pas à leur bénéficiaire un degré d'aisance bien supérieur à celui que procure le revenu d'un capital modique ?

Quant à l'idée que l'impôt unique sur le capital serait un stimulant à la production, en obligeant tous les capitaux à se mettre à l'affût des placements rémunérateurs, elle n'est pas non plus sans provoquer d'objections. *a*) D'abord, l'existence des capitaux « stériles », collections d'art etc. intéresse la société à divers points de vue, scientifique, artistique,

etc. et il serait regrettable de les voir disparaître complètement. *b*) Inciter les capitaux à rechercher les gros profits, c'est leur faire souvent abandonner des emplois sûrs pour des placements aléatoires. *c*) Imposer exclusivement le capital fixe, c'est mettre une amende sur l'épargne et entraver, au lieu de la favoriser comme on s'en flatte, la consolidation de la richesse. Mieux vaut, dans cette hypothèse, conserver tous ses biens en capitaux circulants, et l'idéal, comme on l'a justement fait observer, serait alors une fortune constituée en rentes viagères, laquelle échapperait totalement à l'impôt.

Rôle de l'impôt sur le capital dans un système d'impôts multiples. — Si l'impôt unique sur le capital est inadmissible et n'a été, en fait, institué dans aucun pays, on n'en saurait dire autant de l'impôt sur le capital considéré comme impôt accessoire rentrant dans un système d'impôts multiples. Avec ce caractère, l'impôt sur le capital fonctionne dans certains pays.

a) *L'impôt sur le capital, impôt de juxtaposition.* — Il est généralement employé en vue de l'une des deux fins suivantes :

1° Saisir certains éléments de la fortune que les impôts sur les revenus n'atteignent pas.

C'est ainsi que la législation fiscale du canton de Vaud, plus ou moins imitée par un certain nombre de cantons suisses, distingue trois catégories de revenus : *a*) les revenus du travail, salaires, traitements, etc. ; *b*) les revenus autres que les précédents, qui n'impliquent pas non plus la possession d'un capital — rentes viagères, pensions, usufruits. Tous ces revenus qui ne proviennent pas du capital sont atteints directement par un impôt progressif sur le revenu ; *c*) les revenus *du capital* forment la 3e catégorie : ils sont frappés par un impôt *assis sur le capital*, lequel a l'avantage, non seulement de frapper tous les capitaux générateurs de revenu, mais encore tous les capitaux stériles, non productifs de revenu, qui échapperaient aux prises d'un impôt assis sur le revenu. Cet impôt sur le capital se décompose en deux branches : l'impôt sur la fortune immobilière, établi sur la valeur vénale des terres et des maisons, sous déduction des dettes hypothécaires ; l'impôt sur la fortune mobilière, atteignant toutes les richesses susceptibles d'être calculées en valeur vénale : meubles, marchandises, numéraire, titres de Bourse, etc.

Le canton de Vaud donne ainsi l'exemple d'un impôt sur le capital jouant principalement le rôle d'impôt de juxtaposition, destiné à atteindre ce que l'impôt sur les revenus ne peut saisir.

b) *L'impôt sur le capital, impôt de superposition* (*théorie de la discrimination*). — 2° On peut aussi se proposer de l'adoption de l'impôt sur le capital un autre résultat, qui est de faire la discrimination des diver-

ses branches de revenus imposables, à raison de leur différence de nature, et de frapper les uns plus fortement que les autres dans un but d'équité.

Les revenus qui ne proviennent pas de la possession d'un capital sont plus précaires que les autres, parce que la source en est périssable. Un titre de rente sur l'Etat, une propriété foncière sont des sources permanentes de revenus qui se reproduisent d'eux-mêmes. Au contraire les revenus du travail, les arrérages d'une rente viagère sont destinés à s'éteindre avec la capacité de travail ou la vie de ceux qui en jouissent. Pour en assurer la permanence, il faut chaque fois prélever sur le revenu des économies avec lesquelles on constituera un capital d'épargne. Ce genre de revenus mérite donc un traitement de faveur.

Un des moyens de les en faire bénéficier consiste à établir au-dessus des impôts assis sur les revenus un impôt assis sur le capital, à titre d'impôt de superposition. De cette façon, tous ceux qui vivent de revenus non consolidés paient une fois leur quote-part, au moyen de l'impôt sur les revenus. Ceux qui, au contraire, jouissent de revenus consolidés paient deux fois : une fois à raison de leur revenu, par l'impôt sur les revenus, et une fois à raison de leur capital, par l'impôt sur le capital. C'est ainsi que fonctionne en Prusse, à titre d'« impôt complémentaire » (*Ergänzungssteuer*), l'impôt sur le capital global. Une fois tous les revenus frappés par l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le capital intervient pour frapper suivant un taux gradué tous les capitaux productifs ou non productifs de revenus, terres et maisons, capitaux industriels, agricoles, créances, argent, etc.

Ce sont là les deux principales applications qu'on peut faire de l'impôt sur le capital envisagé comme élément d'un ensemble d'impôts.

Mentionnons encore les droits de mutation qui sont assis sur la valeur du capital transmis, et aussi diverses taxes somptuaires qui frappent les capitaux stériles, parce qu'ils sont considérés comme l'indice d'une certaine aisance : voitures de maître, billards, chiens de luxe, etc. Ces impôts n'émanent point du reste du même désir d'atteindre le capital que dans les cas précédents et ne rentrent qu'indirectement dans la catégorie des impôts sur le capital : en effet, ce que les uns veulent saisir, c'est simplement le fait de la transmission; à cet égard ils rentrent dans les impôts indirects ; quant aux autres, ils n'atteignent certains capitaux de plaisance que comme signes extérieurs du revenu.

CHAPITRE XXXV

MÉTHODE INDICIAIRE ET MÉTHODE DE LA CONSTATATION DIRECTE. — IMPÔT SUR LE REVENU ET IMPÔT SUR LES REVENUS.

I. — Signes extérieurs et constatation directe.

Nous arrivons maintenant à l'impôt établi sur les revenus. Une difficulté se présente dès l'abord : comment évaluer ces revenus pour les soumettre à l'imposition ?

Système des signes extérieurs. — Le premier système que nous rencontrons ici est le système des *signes extérieurs* ou système *indiciaire*, qu'on appelle aussi quelquefois système de la *taxation des valeurs ostensibles*. C'est le système prédominant dans la législation fiscale française. Il consiste à procéder par indices et par présomptions, à induire de la constatation de certains faits ou de certains signes facilement observables le revenu dont ils sont la manifestation extérieure. Suivant que l'ensemble des indices est plus ou moins habilement choisi, on peut serrer la réalité de plus ou moins près, sans cependant pouvoir jamais espérer l'atteindre complètement.

Tantôt on s'efforcera d'estimer approximativement au moyen de signes extérieurs le revenu global du contribuable : par ex. la contribution mobilière était destinée,dans l'esprit des membres des assemblées de la Révolution, à jouer le rôle d'impôt sur les facultés globales, de même que l'impôt des portes et fenêtres ; on tenait alors pour suffisamment exact que le loyer est proportionnel au revenu du locataire, et que la maison de l'homme riche contient plus d'ouvertures que celle du pauvre ; de sorte qu'il suffisait de graduer l'impôt d'après le montant du loyer et le nombre des portes et fenêtres pour le proportionner *grosso modo* au revenu de chacun [1].

Tantôt, au contraire, on se bornera à chercher dans des signes extérieurs donnés, l'expression d'une certaine catégorie de revenus que l'on frappera d'un impôt distinct. Par ex. l'impôt français des patentes est destiné à frapper les revenus professionnels. Il s'appuie sur un certain nombre de présomptions basées sur des faits ostensibles. Les bénéfices

---

1. Les taxes indirectes de consommation sont aussi des impôts basés sur les signes extérieurs, la dépense, la consommation, étant interprétées par elles comme le signe de la richesse.

varient d'ordinaire avec la nature de la profession et la population du lieu où elle s'exerce ; la valeur locative des magasins et ateliers, et dans certains cas le nombre des employés et des machines, peuvent donner lieu également à des inductions plausibles ; enfin on doit admettre que plus les profits seront grands, et plus l'habitation personnelle de l'industriel ou du commerçant sera confortable. Voilà tout un ensemble de présomptions légales qui serviront d'éléments à l'estimation et à la tarification des revenus d'industrie. Même pour l'impôt foncier des propriétés non bâties, en France, ce n'est pas le revenu particulier à la propriété imposée qu'on taxera, c'est un revenu-type : le revenu-type afférent à la catégorie dans laquelle on a rangé cette propriété, par voie de classement général, à raison de sa qualité.

Il n'y aura dans le système indiciaire d'évaluation directe du revenu que lorsque celui-ci peut être connu sans enquête, et sans recherche spéciale qui puisse effaroucher le contribuable. Ainsi, le revenu des valeurs mobilières est connu sans difficulté au siège de la société qui a émis les titres et qui distribue les dividendes ou les intérêts, sans qu'il soit besoin d'inquiéter le contribuable, obligataire ou actionnaire. Celui-ci touchera son revenu, déduction faite de l'impôt dont la société aura fait l'avance pour son compte.

Ses mérites. — Le système des signes extérieurs présente deux avantages principaux :

C'est d'abord sa commodité : il est infiniment plus simple pour le fisc de se contenter d'un formulaire de signes extérieurs, toujours le même, pour en dégager automatiquement le revenu présumable, que de scruter la situation de fortune de chaque individu pour en déterminer le montant réel, et de se livrer à des investigations spéciales pour chaque contribuable.

C'est, en second lieu, sa discrétion. Le fisc respecte le secret des fortunes privées ; le contribuable est à l'abri des enquêtes administratives et, d'autre part, l'automatisme du système le protège contre l'arbitraire des taxateurs. C'est même précisément en France le mauvais souvenir laissé par l'arbitraire des impôts de l'ancien régime, qui a conduit le législateur de la Révolution à établir les impôts sur des bases ostensibles, sur des signes extérieurs, ne laissant place ni à l'appréciation incertaine ni à l'inquisition du fisc.

Ses inconvénients. — Par contre, ce système présente des inconvénients très graves [1] :

---

1. Voir la critique faite par M. Poincaré, Chambre des députés, 2e séance du 12 juillet 1906. *J. off.*, déb. parl., p. 2316.

1° Il aboutit, comme on l'a très justement remarqué, à asseoir l'impôt sur des *fictions* [1]. Il n'est pas de signe extérieur, en effet, qui reflète d'une façon complètement fidèle la fortune dont il est considéré comme l'indice.

L'étude que nous ferons plus loin des impôts français en fournira des preuves nombreuses. Pour le moment, prenons seulement à titre d'exemple le *loyer* qui est généralement regardé comme l'indice le moins trompeur. On s'aperçoit très vite que rien n'est plus variable que la relation du loyer au revenu du locataire. D'abord, cette relation varie de région à région et de commune à commune. Il en coûte plus cher pour se loger dans une grande ville que dans une petite. De plus, les dépenses de loyer opèrent en général un prélèvement relativement plus fort sur les petits revenus que sur les gros. D'autre part, la profession, les charges de famille, les habitudes et le goût de chacun peuvent faire aussi varier suivant les individus le rapport en question. Enfin, dans les campagnes, le paysan riche très souvent ne sera pas sensiblement mieux logé que son voisin pauvre. L'impôt qui se prévaut des signes extérieurs dédaigne la vérité pour s'en tenir aux apparences. Il est impuissant à proportionner la charge fiscale aux facultés contributives de chacun.

2° La relation entre le revenu et l'indice qui devait le révéler finit souvent par être perdue de vue, et l'impôt dégénère alors en taxe sur le signe extérieur lui-même, taxe à laquelle les contribuables cherchent autant que possible à se soustraire en réduisant les éléments ostensibles par lesquels ils donnent prise au fisc. Par ex. l'impôt sur les portes et fenêtres conduira à diminuer le nombre des ouvertures des maisons ; un impôt sur le revenu global basé, comme dans le projet Peytral de 1898, sur le signe extérieur de la dépense de loyer et de domestiques [2], aurait comme résultat le plus probable une crise des loyers et une crise des domestiques.

3° D'autre part, la discrétion même de l'impôt basé sur les signes extérieurs, son scrupule à ignorer la qualité personnelle du contribuable pour ne taxer que des choses ou des faits ostensibles : habitation, maison, terre, portes et fenêtres, etc. lui donne un caractère de *réalité* dont on comprendra les défauts, quand nous examinerons le caractère au contraire *personnel* des impôts établis d'après le procédé de la constatation directe.

---

1. Truchy, *Le système des impôts directs d'Etat en France* (*Revue d'Econ. pol.*, 1901, p. 474). — Cette série d'articles parue dans la *Rev. d'Econ. polit.* en 1900 et 1901 a été depuis réunie en volume. Nous nous sommes largement inspiré de ces savantes études qui sont parmi les plus profondes qu'on ait écrites sur notre régime fiscal. Il n'est plus permis de traiter de l'impôt en France sans s'y référer.

2. V. *infrà*, chap. LII.

4° En outre, si on ne veut frapper que les revenus qui se laissent connaître au moyen de signes extérieurs, ou du moins sans enquêtes particulières, un certain nombre de revenus échapperont forcément au fisc, qui devra renoncer à les atteindre. Suivant la remarque de M. Stourm, qui est cependant partisan de ce système : « du moment qu'on s'abstient par principe d'exiger des déclarations des contribuables et d'exercer à leur égard aucune inquisition, il faut bien se résigner à laisser certaines portes fermées. C'est le revers inévitable de la médaille [1] ». C'est pour cette raison que l'impôt n'atteint pas en France les appointements, salaires, pensions [2], rentes viagères, revenus des créances chirographaires, etc.

Méthode de la constatation directe. — Au système des signes extérieurs s'oppose celui de la constatation directe, actuellement adopté par la plupart des pays, à l'exception de la France et de la Belgique.

« La constatation directe peut se faire de deux façons : ou bien les facultés imposables sont évaluées d'office par les agents du fisc ou par des commissions ; ou bien le contribuable fait une déclaration soumise à un contrôle et, s'il y a lieu, rectifiée. La déclaration obligatoire est le procédé le plus employé et apparaît de plus en plus comme un élément essentiel de tout système qui veut serrer de près la réalité des situations [3]. » Comment doivent se faire cette taxation d'office, ou cette déclaration et ce contrôle de la déclaration ? On ne saurait évidemment formuler de règles précises et générales à cet égard. Autant de peuples qui pratiquent ce système et autant de modalités qui dépendent des habitudes, du tempérament national, de l'organisation administrative, etc.

Ses avantages. — On peut invoquer en faveur de la constatation directe plusieurs considérations : 1° l'impôt ainsi déterminé repose sur une base certaine, atteint la situation véritable du contribuable, au lieu de s'en tenir à des apparences plus ou moins décevantes.

2° De plus, il permet de frapper, sans aucune exception, toutes les branches de revenu.

Impôt personnel et impôt réel. — 3° Le système de la constatation directe permet de donner à l'impôt le caractère *personnel*. Nous touchons ici au point essentiel, qui nécessite quelques développements. La

---

1. *Syst. gén. d'impôts*, 1re édition, p. 168-169.
2. Les appointements, salaires et pensions *privés*. Si les pensions et traitements publics ne sont pas imposés, cela ne tient pas — la chose va de soi — à la difficulté de les connaître.
3. Truchy, *op. cit.*, *Rev. d'Econ. pol.*, 1901, p. 474.

définition de l'impôt réel et de l'impôt personnel a besoin, en effet, d'être commentée, pour éviter les confusions.

En un sens, tous les impôts sont *personnels*, puisqu'ils sont toujours destinés à grever un contribuable, c'est-à-dire une personne. En un autre sens, tous les impôts sont *réels*, car ils ne frappent pas une personne pour le fait de son existence [1], mais pour les revenus dont elle jouit, pour les biens qu'elle possède, recueille, etc. De sorte que ce sont toujours des faits ou des objets — d'une façon générale, des « choses » — qui sont taxées. Seulement, ces « choses », ces éléments de la fortune, il est possible de les atteindre de diverses façons, et en faisant ou en ne faisant pas acception de personnes.

L'impôt réel est précisément « celui qui s'attaque à la matière imposable,sans tenir compte de la personne du contribuable,de sa situation ou de son degré d'aisance [2]». Par exemple : un impôt sur les loyers atteint cette chose qui est l'occupation du logement, sans égard pour la condition de celui qui l'habite, sans se préoccuper de savoir s'il est plus ou moins riche, chargé ou non de famille, etc. Un impôt sur le revenu foncier frappe une terre d'une manière toujours uniforme, qu'elle soit endettée ou non, qu'elle fasse partie d'un patrimoine considérable ou modique. Les impôts qui présentent au plus haut degré le caractère de réalité sont les taxes indirectes de consommation qui, pour chaque chose taxée, prélèvent sur le pauvre et sur le riche le même denier.

L'impôt personnel est au contraire « celui qui vise les biens, mais en tenant compte du contribuable qui en jouit et du degré d'aisance qu'ils lui procurent [3]. » Par exemple, l'impôt prussien sur le revenu global (*Einkommensteuer*) applique un tarif progressif suivant le chiffre de la fortune imposée. La loi prussienne, d'autre part, exonère de toute taxation un certain chiffre de revenu qui représente le « minimum d'existence », et pour les revenus qui dépassent cette limite, elle énumère toutes les dettes et charges qui seront admises en atténuation.

L'impôt italien « sur la richesse mobilière », dans la détermination de ses tarifs, tient compte non seulement du chiffre mais de la qualité des revenus imposés; par exemple, s'ils sont plus ou moins durables (revenus du travail, revenus du capital, etc.) : il en opère la « discrimination » pour les soumettre à des traitements fiscaux différents. Voilà, en ces divers exemples [4], des éléments de « personnalité » introduits dans

---

1. Sauf les impôts de capitation pure et simple, qui n'ont plus aucune importance nulle part. Ceux-là seuls mériteraient le nom d'impôts personnels, *stricto sensu*.

2-3. Définition de M. Doumer dans l'*Exposé des motifs du budget de 1897.J. off.* doc. parl. Ch. des dép., sess. ord. de 1896, p. 51.

4. V. chap. XXXVIII et XXXIX l'étude des systèmes fiscaux étrangers.

l'impôt. Se modelant d'une façon très plastique sur les facultés individuelles des contribuables, il sera beaucoup plus juste. Il réalisera vraiment cette justice distributive qu'Aristote comparait au mètre en plomb des Lesbiens qui se pliait aux contours des objets.

Or, ces éléments de personnalité, il est très difficile de les faire pénétrer dans un régime fiscal basé exclusivement sur les signes extérieurs, pour cette excellente raison que le propre du signe extérieur est précisément de laisser ignorer la personnalité du contribuable.

Sans doute, on pourra à la rigueur, dans ce système, détaxer les petits loyers, frapper de taux différents les revenus des capitaux et les revenus du travail, voire même appliquer un tarif progressif au loyer par exemple, pour atteindre plus que proportionnellement le revenu dont il est l'indice.

Mais, 1° aucun signe extérieur ne révèlera les charges et les dettes dont le revenu est grevé ; la déduction du passif n'est possible que par la constatation directe ; 2° un tarif progressif appliqué à une base aussi incertaine que l'est d'ordinaire le signe extérieur risque d'en multiplier simplement l'injustice ; 3° la discrimination des revenus et leur taxation à des taux différents risquent, pour une raison analogue, d'être fictives. Comme le conclut judicieusement M. Truchy : tout ce qu'implique d'inexactitude la présomption qui du signe extérieur conclut au revenu est transposé aux modalités diverses de l'impôt, tarif, exemptions, atténuations, etc.

En fait,la personnalité de l'impôt n'existe que dans les pays qui, dans une mesure plus ou moins large, font usage de la constatation directe, de sorte que ces deux termes « personnalité » et « constatation directe » s'appellent réciproquement.

Critiques adressées à la méthode de la constatation directe. — A ces observations, les adversaires de la constatation directe opposent un certain nombre de critiques.

1° Ils lui reprochent d'abord précisément de conduire à l'impôt personnel. M. Léon Say, dans ses *Solutions démocratiques de la question des impôts*, montre que l'impôt a commencé sous l'ancien régime par être personnel contre les classes pauvres ; la Révolution, en adoptant la méthode des signes extérieurs, l'a rendu réel, c'est-à-dire objectif et impartial ; elle a fait à tous même poids et même mesure ; sous la poussée des idées démocratiques, l'impôt tend à redevenir personnel, mais cette fois-ci contre les riches. Dans ses grandes lignes, cette description est exacte ; mais l'évolution peut s'expliquer, croyons-nous, autrement que par le désir d'instituer aujourd'hui des privilèges à rebours. Le système des signes extérieurs, à raison même de son imper-

sonnalité, crée souvent des privilèges, non de droit, mais de fait, en faveur des contribuables les plus aisés. Et la tendance moderne à rendre l'impôt plus personnel n'est que la continuation normale de la lutte contre les privilèges fiscaux, lutte dont la Révolution a marqué la première victoire, en supprimant les privilèges de droit. Il reste maintenant à combattre les privilèges de fait qui tiennent à ce que, par la force des choses, l'impôt réel assis sur les signes extérieurs est la plupart du temps improportionnel contre les pauvres.

2° Mais ils s'appuient principalement, pour protester contre l'extension de la constatation directe dans le système fiscal français, sur ses inconvénients *pratiques*. Ils allèguent surtout :

a) Son caractère « inquisitorial et vexatoire ». Elle met le contribuable à la merci du taxateur, soit qu'il évalue d'office, soit qu'il contrôle la déclaration. Elle l'oblige à confier au fisc le secret de sa fortune et peut le rendre victime d'indiscrétions toujours fâcheuses, parfois même très préjudiciables,s'il s'agit d'un industriel ou d'un commerçant dont la situation est divulguée à ses concurrents ;

b) Les fraudes et dissimulations auxquelles elle donne lieu dans tous les pays et qui font de l'impôt, dit-on, une sorte d' « amende sur la bonne foi » ;

c) Son incompatibilité avec le caractère du contribuable français qui supporterait mal l'intrusion de l'Etat dans ses affaires.

Valeur de ces critiques. — Ces observations méritent d'être prises en sérieuse considération. En effet : *a*) il va de soi que la constatation directe est plus « inquisitoriale » que la méthode indiciaire ; *b*) il est évident qu'elle se prête mieux aux fraudes et aux dissimulations ; *c*) il est également certain que, dans un pays comme la France, où les préventions contre le système de la constatation directe ont été soigneusement et savamment entretenues de longue date par ses adversaires, il y aurait faute grave à bouleverser brusquement les méthodes fiscales, et qu'il faudrait préparer la transition. Sans faire table rase du système des signes extérieurs, on pourrait par exemple l'assouplir et le corriger en introduisant la constatation directe à titre de moyen de contrôle ou d'investigation supplémentaire. C'est une question de mesure indispensable à observer dans l'application première.

On peut toutefois atténuer la portée des objections signalées, qui n'en conservent pas moins une réelle valeur, par quelques remarques :

1° Bien que l'exemple de l'étranger ne doive être invoqué qu'avec beaucoup de circonspection, car ce qui convient à un peuple peut ne pas convenir à un autre, on ne peut s'empêcher d'observer que la constatation directe fonctionne dans des pays très différents d'importance, de

constitution et de mœurs politiques : Etats allemands, Suisse, Angleterre, Italie. Si le « caporalisme » prussien fournit un argument spécifique pour rendre compte du succès de l'*Einkommensteuer*, comment expliquer d'autre part la réussite de l'*income-tax* anglais, dans le pays qui passe pour la terre classique de l'« individualisme »? D'autant plus qu'on voit des pays passer actuellement du système indiciaire au système de la constatation directe (l'Alsace, le Luxembourg), mais on n'en voit pas suivre la marche inverse.

2° Les procédés de constatation directe ne sont pas aussi nouveaux qu'on se l'imagine, dans la législation fiscale française :

En fait, la taxation d'office existe la plupart du temps pour la contribution personnelle-mobilière [1]. Il est vrai que cette façon d'opérer est *illégale* et que le contribuable peut réclamer si sa cote dépasse le chiffre qui se dégage de la valeur locative. Mais, en réalité, combien réclament? Combien savent même la façon dont opèrent les répartiteurs? La constatation directe, pour imparfaite qu'elle soit ici, ne soulève donc pas les protestations redoutées.

D'autre part, la déclaration contrôlée fonctionne déjà en matière de droits de succession.

Ajoutons que l'administration de l'enregistrement possède dès maintenant pour la recherche de la fraude des pouvoirs « inquisitoriaux et vexatoires », tels qu'une administration fiscale n'en aurait guère besoin de plus étendus pour opérer la constatation directe des revenus imposables. Répertoire des notaires, des agents de change, coulissiers, etc. ; livres et pièces de comptabilité des sociétés, compagnies, assureurs, entrepreneurs de transports, listes communiquées par les banques et sociétés de crédit des valeurs successorales qu'elles détiennent; dans certains cas même, livres de commerce des particuliers [2], lui passent sous les yeux.

3° On s'exagère parfois les facilités de la fraude. Fort souvent, une démarche imprudente, une allusion échappée dans un acte peuvent mettre le fisc sur la piste de valeurs dissimulées [3].

---

1. Voir chap. XLI, p. 382.

2 Quand les héritiers veulent faire déduire de la succession les dettes commerciales du *de cujus*.

3. « Nous sommes porté à croire, écrit M. de Foville, à propos de l'impôt des successions (*Econ. franç.* du 28 avril 1906), que les fuites, les « évasions », comme disent les Anglais, sont et restent plus rares qu'on ne le pense généralement. Même au point de vue du droit civil, il peut y avoir danger pour une famille à faire des déclarations incomplètes. Puis, avec l'administration de l'enregistrement, on est toujours à deux de jeu. Son zèle professionnel est proverbial et des lois récentes l'ont de mieux en mieux armée contre qui veut la tromper. »

L'exode des capitaux à l'étranger, pour se soustraire aux investigations fiscales, ne va pas non plus sans complications, sans frais et même sans risques pour leurs possesseurs [1].

Ajoutons que,suivant la très juste remarque de M. Nitti [2],ce qui prédispose les capitaux à la fuite, c'est beaucoup moins la méthode d'imposition employée que le taux excessif de l'impôt. Là est la véritable cause des évasions dont souffre l'impôt italien sur la richesse mobilière.

De plus,tous les pays qui ont introduit chez eux la constatation directe, parce qu'ils la jugeaient plus scientifique et plus équitable, ont un égal intérêt à la répression de la fraude fiscale, qui pourrait devenir objet de réglementation internationale [3].

---

1. Quelques banques, en Belgique et dans certains cantons suisses, se sont fait une spécialité de recueillir les capitaux mobiliers internationaux en rupture d'impôt.

Pour soustraire les valeurs mobilières à l'impôt général sur le revenu avec déclaration, tel qu'il fonctionne dans certains pays, elles les reçoivent en dépôt et s'occupent d'en toucher les arrérages qu'elles envoient sous pli postal au déposant, au besoin en billets de banque de son pays. Celui-ci dissimule de la sorte toute cette partie de sa fortune à la connaissance du fisc. Pour soustraire les capitaux mobiliers au paiement des droits de succession, elles ont inventé le procédé des *comptes joints*, (qui est d'ailleurs interdit par la loi française, — loi de finances du 31 mars 1903. —) Deux personnes,par ex.,se font ouvrir un compte commun, mais dont les fonds peuvent être retirés sur la signature *d'un seul* des déposants. Au décès de l'une d'elles, l'autre peut, par conséquent, les retirer à son profit sans aucune formalité.

Toutes ces pratiques, pour être fructueuses pour le fraudeur, supposent : 1° que la banque à laquelle il se confie est solide et honnête ; 2° qu'aucune instance judiciaire qui mettrait en cause sa fortune ne l'obligera à révéler un jour le secret de ses dépôts à l'étranger ; 3° que la personne qui entre dans la combinaison des comptes joints a une confiance aveugle dans son héritier présomptif qui pourrait fort bien, du vivant de celle-ci, disposer des fonds à son insu, et qu'il n'y aura pas, au décès, de difficultés avec d'autres personnes qui se prétendraient évincées de la succession. Plus d'un apprendra à ses dépens qu'il est difficile de réunir toutes ces conditions.

2. « La mobilité du capital est moins grande qu'on ne le croit ; de toute manière, cette objection regarde non pas la *méthode* d'imposition, mais le quantum trop élevé de son taux. Voyez le cas de la Prusse : combien de fois le capital devait s'évanouir ! Il le devait avec le régime protectionniste des douanes ; les affaires devaient diminuer, le capital devait s'évanouir. Il le devait avec la législation sur les fabriques et sur l'assurance obligatoire, poids très lourd pour son industrie. Il devait s'évanouir enfin avec les institutions militaires du pays, avec la législation sur les Bourses, avec le système progressif adopté pour les impôts directs, etc.... Et cependant la capitalisation annuelle de la Prusse augmente tous les jours ; elle est immense aujourd'hui. Le capital, comme les choristes de théâtre, annonce très souvent son départ, mais lors même qu'il part, on sait fort bien qu'il reste à courte distance. » Nitti, *Principes de science des finances*, trad. française, p. 364.

3. Le cabinet Sarrien a fait, à plusieurs reprises, allusion à cette éventualité. — Sur la question de la fraude sur les valeurs mobilières et la possibilité d'une conférence internationale, voir interpellat. Ch. Dumont, Ch. des députés, 1re séance du 12 juillet 1906.

II. — Impôt sur le revenu et impôt sur les revenus.

Quelle que soit la méthode employée pour parvenir à la connaissance des facultés des contribuables, méthode indiciaire ou méthode de la constatation directe, il est possible de concevoir pour un système d'impôts établi sur les revenus deux types différents : 1° un impôt « synthétique » sur *le* revenu global, atteignant l'ensemble des facultés du contribuable, totalisant ses ressources pour les frapper d'un seul coup et en bloc ; 2° un système « analytique » d'impôts fragmentaires sur *les* revenus, qui atteignent chacun une catégorie distincte de revenus, revenu foncier, traitements et salaires, profits commerciaux, revenu des valeurs mobilières, etc. ; qui, en d'autres termes, au lieu de s'attaquer d'emblée aux facultés totales, se subdivisent la tâche et prennent respectivement et séparément à partie les diverses natures de ressources.

En France, il est assez malaisé de dire quel est celui de ces deux types d'impôts qui existe. En réalité, ils se trouvent superposés,d'une façon un peu incohérente,dans notre régime fiscal. Ainsi, l'impôt des patentes vise une branche spéciale de revenus : les bénéfices professionnels. L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, la contribution foncière sont également des spécimens d'impôts sur les revenus. La contribution personnelle-mobilière et l'impôt des portes et fenêtres ont eu, au moins à l'origine, la prétention d'atteindre l'ensemble des facultés, dont le loyer et le nombre des ouvertures de l'habitation étaient considérés comme l'indice.

La législation prussienne nous fournit l'exemple d'un impôt sur *le* revenu global ; les législations anglaise et italienne l'exemple d'un impôt sur *les* revenus, chaque catégorie de revenus faisant l'objet d'une cédule particulière ayant son appareil spécial de taxation.

Avantages de l'impôt sur les revenus.— A l'actif de l'impôt sur *les* revenus, on peut invoquer deux avantages principaux :

1° C'est d'abord que lorsque les diverses branches de revenus sont distinguées, on peut varier les modes de constatation et de perception et choisir le plus approprié à chaque nature de revenu. C'est ainsi que dans l'*income-tax* anglais fonctionnent alternativement : la déclaration, la présomption légale, la retenue de l'impôt sur les coupons des valeurs mobilières, sur les traitements publics, etc. C'est même là l'unique raison d'être de la pluralité des cédules anglaises [1].

---

1. Voir, sur tous ces points, les ch. XXXVIII et XXXIX consacrés aux législations fiscales étrangères.

2° L'impôt sur les revenus permet d'établir plus facilement la discrimination fiscale entre les diverses sources de revenus. Nous avons déjà touché à cette question à propos de l'impôt de superposition sur le capital [1]. Nous avons alors observé que certains revenus méritent plus de ménagements que d'autres, que les revenus temporaires et viagers, notamment ceux qui proviennent du travail,ont droit à plus de faveur que les revenus perpétuels consolidés par la possession d'un capital. La discrimination peut se faire par deux procédés : l'un,que nous connaissons déjà, consiste à superposer à un impôt sur le revenu global un impôt sur le capital : c'est le procédé prussien. L'autre procédé, plus simple, consiste à adopter l'impôt sur les revenus, en appliquant aux diverses natures de revenus des tarifs différents : c'est ce que fait la législation italienne [2].

Il n'exclut pas l'application de l'impôt sur le revenu. — Toutefois, il ne faudrait pas exagérer, comme on le fait souvent, l'opposition qui sépare l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus. Les discussions financières en France ont assez largement dévié le sens de ces deux expressions.

L'impôt sur le revenu global y est présenté comme reposant nécessairement sur la constatation directe, et l'impôt sur les revenus comme permettant de laisser subsister l'emploi des signes extérieurs, de sorte que « impôt sur le revenu » et « impôt sur les revenus » — constatation directe » et « méthode indiciaire » — « impôt personnel » et « impôt réel » finissent par être considérés comme autant d'antithèses plus ou moins équivalentes. Et,par le fait,la formule de « l'impôt sur les revenus » semble bien en France n'avoir été mise à la mode lors de projets récents que pour esquiver la déclaration obligatoire du revenu et sauver les méthodes d'impositions actuelles.

C'est là établir une confusion fâcheuse dans les termes .

1° En effet, on peut fort bien imaginer un impôt sur le revenu global basé sur les signes extérieurs (loyer, par ex.), tel celui proposé par M. Peytral en 1898 [3]. Inversement, l'impôt sur les revenus comporte à l'étranger la constatation directe, au moins pour certaines cédules ;

2° La formule de l' « impôt sur les revenus » n'est pas exclusive de certains éléments empruntés à l' « impôt sur le revenu ». Elle s'en complète même *nécessairement* dans les pays qui la mettent en pratique et qui veulent introduire la personnalité dans leur système fiscal. Ainsi,l'impôt

---

1. *Suprà*, p. 308-309.
2. V. ch. XXXVIII et XXXIX.
3. V. ch. LII.

cédulaire anglais,pour faire bénéficier les petits et moyens contribuables de déductions plus ou moins larges, ou même de la franchise entière,est obligé de prendre en considération le revenu *global*, dont le chiffre totalisé est déclaré par les contribuables intéressés à le faire connaître. Cette totalisation facultative des revenus classés dans les différentes cédules retombe ainsi dans l'application de l'impôt sur *le* revenu. L'impôt bavarois et l'impôt italien sur les revenus procèdent d'une manière analogue. L'impôt sur les revenus n'est en somme la plupart du temps,à l'étranger,qu'une modalité de l'impôt personnel sur le revenu, et l'on ne saurait se fonder sur l'exemple des pays où il fonctionne, pour faire de l'impôt sur les revenus la négation de l'impôt sur le revenu.

CHAPITRE XXXVI

DU TARIF DE L'IMPÔT. — IMPÔT PROPORTIONNEL ET IMPÔT PROGRESSIF. — IMPÔT DE RÉPARTITION ET IMPÔT DE QUOTITÉ.

Après qu'on a déterminé l'assiette de l'impôt, on peut se demander quel en sera le taux et quels tarifs de taxation il convient d'adopter. La question essentielle porte ici sur le choix entre le tarif proportionnel et le tarif progressif.

I. — Impôt proportionnel et impôt progressif.

Définitions. — On peut définir l'impôt proportionnel en disant que c'est « l'impôt qui augmente dans la même raison que la valeur imposée », et l'impôt progressif « l'impôt qui augmente plus qu'en proportion de la valeur imposée ». On peut encore dire que « l'impôt proportionnel est celui qui, sur toutes les valeurs imposées, prélève une fraction constante — par ex. 1/10e, 1/20e — toujours la même, quelle que soit l'importance de ces valeurs ; l'impôt progressif est celui qui prélève sur les valeurs imposées une fraction d'autant plus grande que la valeur est plus importante ».

Soit par ex. une taxe uniforme de 5 0/0 sur le revenu ; le rapport entre la taxe et la valeur frappée demeurera toujours le même, à savoir 5 0/0, quel que soit le chiffre du revenu atteint : on est ici en présence d'un impôt proportionnel.

Mais le taux de la taxe peut être aussi établi de la façon suivante : au-dessous de 1.000 francs de revenu : 1 0/0 ; de 1.000 à 10.000 fr. : 2 0/0 ; de 10.000 à 20.000 : 3 0/0 ; de 20.000 à 100.000 : 4 0/0 ; de 100.000 à 500.000 : 5 0/0. Ce tarif, qui s'élève par bonds successifs à chaque tranche supérieure de revenu, est un type, entre plusieurs autres concevables, d'impôt progressif.

Mérites reconnus à la proportionnalité ; l'égalité des quotes-parts. — Examinons les deux systèmes : le premier a un mérite qui frappe de suite, sa simplicité : une fois déterminé le taux de l'impôt, tout arbitraire se trouve exclu ; toutes les valeurs sont atteintes d'une manière identique, avec une uniformité mathématique.

D'autre part, disent ses partisans, il a l'avantage d'être objectif ; il ne fait pas acception de personnes ; il élève impartialement les mêmes

exigences vis-à-vis de chacun, en demandant à tous une égale quote-part de leurs facultés. Avec ce système, on est garanti par l'uniformité même du tarif contre la tentation que pourrait éprouver le législateur, en combinant arbitrairement les formules de progression, de favoriser certaines classes au détriment de certaines autres. Enfin, ajoute-t-on, l'impôt proportionnel réalise tout ce qu'on peut demander légitimement à l'impôt en fait de justice. Du moment que chacun paie en proportion de ses facultés, la justice fiscale est satisfaite. L'*égalité des quotes-parts*, voilà la seule égalité réalisable dans l'impôt. Des quotes-parts inégales entraînent l'arbitraire ; nul ne peut se plaindre, au contraire quand tous subissent le même traitement.

Fondement du principe de la progressivité : théorie de l'égalité des sacrifices. — La doctrine de la progressivité part d'une conception toute différente de la justice fiscale. A la formule objective de l' « égalité des quotes-parts » qui n'aboutit qu'à une équité de façade, elle substitue une formule subjective qui est l' « égalité des sacrifices ». Dire que tous les sujets de l'Etat ont l'obligation de payer l'impôt pour subvenir aux charges collectives, c'est dire qu'ils sont tous tenus de faire un *effort égal* pour pourvoir aux dépenses publiques. « Dans le cas, dit Stuart Mill [1], d'une souscription volontaire à l'objet de laquelle tout le monde est intéressé, chacun est considéré comme ayant fait son devoir lorsqu'il a souscrit selon ses moyens, c'est-à-dire fait un *sacrifice égal* pour le bien commun ; le même principe doit être appliqué aux contributions forcées et il est inutile de lui chercher une base plus ingénieuse. » Or, l'impôt proportionnel, malgré l'uniformité de son tarif, ou plutôt précisément à cause d'elle, inflige aux divers contribuables des efforts et des sacrifices très inégaux. Un riche sacrifiera plus facilement 5.000 francs sur un revenu de 100.000 francs qu'une personne peu fortunée ne sacrifiera 50 francs sur un revenu de 1.000 francs, bien que le prélèvement soit de 5 0/0 dans les deux cas.

Adam Smith en avait l'intuition lorsqu'après avoir formulé sa première maxime, il ajoutait quelques pages plus loin : « Il ne serait pas très déraisonnable que les riches contribuassent aux dépenses de l'Etat non seulement en proportion de leurs revenus, mais encore de quelque chose au delà de cette proportion [2] ».

---

1. *Principes*, V, 2. — Malgré ce passage, Stuart Mill n'est cependant pas lui-même partisan de l'impôt progressif, sauf pour les héritages.

2. *Richesse des Nations*, L. V, chap. II, p. 509, t. I de l'édit. Guillaumin. — Malgré la légitime autorité qui s'attache à l'opinion de M. Stourm (*Syst. gén. d'impôts*, 2e édit., p. 262), le sens du passage ne nous semble pas discutable. C'est une *conclusion générale* qu'Adam Smith formule à la fin d'un paragraphe. Il vient d'obser-

J.-B. Say, dans son *Cours complet d'Economie politique* (t. IV), exprime d'une façon très nette la thèse de la progressivité : « Une contribution simplement proportionnelle, dit-il, n'est-elle pas plus lourde pour le pauvre que pour le riche ? L'homme qui ne produit que la quantité de pain nécessaire pour sa famille doit-il contribuer exactement dans la même proportion que celui qui, grâce à ses talents distingués, à ses immenses biens-fonds, à ses capitaux considérables, non seulement jouit et procure aux siens toutes les jouissances du luxe le plus somptueux, mais de plus accroît chaque année son trésor ? »

De nos jours, les théories modernes de la valeur, connues sous le nom de théories de l'*utilité finale*, ont permis de donner une forme plus scientifique et plus précise à ce qui n'était présenté jusque-là que comme une raison de sentiment.

Ces théories, que nous ne pouvons développer ici [1], et dont nous nous bornons à retenir les conclusions, arrivent à montrer, en se basant sur l'échelle de décroissance de nos besoins, que l'utilité et par conséquent la valeur d'un bien décroissent à mesure qu'augmente la quantité de ce bien, parce que chaque unité nouvelle est appliquée à la satisfaction de besoins de moins en moins importants. Ainsi, une première tranche de 100 francs de revenu servira à satisfaire les besoins les plus essentiels, une deuxième tranche s'ajoutant à la première sera consacrée à des besoins moins pressants, jusqu'à ce que, de tranche en tranche, on parvienne à la satisfaction des goûts de luxe les plus superflus. Un économiste autrichien [2] résume la théorie de la façon suivante : « Un florin procure d'autant plus de jouissance que le revenu dont il fait partie est plus faible. Sa disparition cause une perte d'autant moins sensible que le revenu est plus grand. »

---

ver que l'impôt sur les loyers des maisons, tout en étant proportionnel au loyer, était *progressif* sur le revenu du locataire, la dépense de logement représentant — à ce qu'il croit, du reste à tort — une fraction des dépenses totales plus forte pour le riche que pour le pauvre ; et il approuve que cet impôt « tombe avec plus de poids sur les riches. » A. Smith, en d'autres termes, se félicite qu'un impôt en apparence proportionnel soit en réalité progressif. D'ailleurs, en dehors même de cette question spéciale de l'impôt progressif, on trouverait chez Adam Smith d'autres passages encore qui montrent que l'égalité de taxation est loin d'être un dogme pour lui : « il est parfaitement raisonnable qu'un fonds qui doit son existence à la bonne conduite du gouvernement de l'Etat — il s'agit dans ce passage du loyer du sol — soit imposé d'une manière particulière, ou contribue de quelque chose de plus que la plupart des autres fonds au soutien du gouvernement » (*ibid.*, p. 511-512). Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'Adam Smith n'a pas approfondi la question de la proportionnalité et de la progression et ne s'est prononcé à cet égard que d'une façon incidente.

1. On en trouvera un excellent résumé dans les premiers chapitres des *Principes d'Econ. pol.* de M. Ch Gide.

2. Sax, *Grundzüge der theoretischen Staatswirthschaft.*

La conclusion qui découle de ces prémisses, c'est que le sacrifice ne sera égal pour tous les contribuables que si les revenus sont surtaxés au fur et à mesure de leur accroissement. Tandis que la proportionnalité est plus légère aux riches qu'aux pauvres parce qu'elle leur retire de leur superflu au lieu de leur ôter de leur nécessaire, comme elle fait pour les moins fortunés, la progression corrige heureusement cette inégalité.

D'autres arguments ont été également fournis par les auteurs modernes en faveur de la progression. L'un d'eux, présenté par Ricca Salerno, consiste à observer que, de même qu'il y a un ordre de décroissance des besoins individuels, de même il existe un ordre de décroissance des besoins collectifs. Le besoin de manger est évidemment plus impérieux pour l'individu que le besoin d'aller aux bains de mer ; de même le besoin collectif d'entretenir une armée et une police est plus impérieux que celui d'entretenir des théâtres ou de les subventionner. Or, il est logique que l'individu ne soit obligé de se priver dans la satisfaction de ses besoins les plus essentiels que pour la réalisation des besoins collectifs également les plus essentiels, ce qui conduit à mettre à la charge exclusive des contribuables riches, par le procédé de l'impôt progressif, les besoins collectifs de luxe.

Le savant économiste allemand Wagner [1] émet encore une autre considération. Le revenu de chaque contribuable peut être décomposé en deux parties : une partie indisponible, affectée aux dépenses nécessaires, et une partie libre qui peut être consacrée aux emplois les plus divers et au moyen de laquelle devra être notamment payé l'impôt. Or, cette partie libre représentera une fraction d'autant plus grande du revenu que ce revenu sera plus considérable, car les dépenses nécessaires (loyer, subsistances, etc.) s'accroissent moins que proportionnellement à l'accroissement de la fortune. La part disponible du revenu augmentant plus que proportionnellement à ce revenu, il est donc juste que l'impôt soit également plus que proportionnel, c'est-à-dire progressif.

Cette argumentation, dans son ensemble, repose sur des considérations exactes, et les adversaires du système progressif souvent en attaquent moins le fondement théorique que les difficultés d'application pratique.

Objections faites au principe de la progressivité : 1° *Au point de vue de la justice fiscale.* — Les objections courantes faites au principe même de la progressivité sont au nombre de deux principales :

1° L'une s'appuie sur la conception de la justice fiscale que nous

---

1. *Finanzwissenschaft.* II. *Allgem. Steuerlehre*, 2e édit., p. 446.

connaissons déjà : la justice impartiale est satisfaite quand les fortunes contribuent toutes dans la même proportion : vouloir aller plus loin et chercher mieux, c'est risquer de tomber dans des subtilités inextricables. D'autre part, les services que l'Etat rend aux contribuables ne sont pas plus que proportionnels aux revenus de ceux-ci : il n'y a donc pas de raison pour que les contribuables paient plus que proportionnellement.

Les défenseurs de la progression ont répondu assez habilement : d'abord, que même à s'en tenir au principe strict de la proportionnalité des prélèvements fiscaux, on sera conduit, si l'on veut y rester fidèle, à la progression de l'impôt direct. C'est un fait d'expérience que les impôts indirects pèsent plus lourdement sur le pauvre que sur le riche, qu'ils sont, dans une certaine mesure, en progression inverse des facultés ; si l'on veut par conséquent que la proportionnalité règne dans l'ensemble du système fiscal, il faut compenser l'improportionnalité de l'impôt indirect par l'improportionnalité en sens contraire de l'impôt direct, corriger la progression à rebours du premier par la progression normale du second ; de sorte que les véritables partisans de l'impôt proportionnel, ce sont en réalité, malgré les apparences, précisément ceux qui préconisent l'impôt progressif. D'autre part, apprécier l'importance de ce que chacun doit payer par l'importance des services qu'il retire de l'Etat, c'est retomber dans la théorie de l'impôt-échange dont nous avons montré la fausseté (ch. XXXI, p. 280). Sans compter qu'il n'est rien moins que certain que les services rendus aux contribuables soient proportionnels à leur revenu, de sorte qu'on ne saurait même en tirer légitimement argument en faveur de la proportionnalité.

2° *Au point de vue des difficultés d'application.* — C'est surtout, comme nous le disions, aux difficultés d'application qu'on s'en prend.

D'abord, la progressivité entraîne forcément l'arbitraire. Quand on veut prélever une quote-part égale de tous les revenus, aucune difficulté : on décide que l'impôt sera de 4 0/0, de 6 0/0, de 10 0/0 ; quand on veut au contraire réaliser l'égalité de sacrifice, on est fort en peine de savoir comment s'y prendre : l'égalité de sacrifice résultera-t-elle d'une progression frappant de 1/2, de 1 ou de 2 0/0 *en plus*, chaque nouvelle tranche de 10.000 ou de 15.000 ou de 50.000 francs de revenus ? Faudra-t-il que le taux de progression s'élève d'une quantité toujours la même, par exemple 1 0/0, à chaque nouvelle tranche de revenu,— ou d'une quantité décroissante, 1 0/0, 3/4 0/0, 1/2 0/0, etc. — ou, au contraire, d'une quantité croissante, 1/2 0/0, 3/4 0/0, 1 0/0, etc. ?

En effet, et c'est là une seconde forme, un peu différente, de la même critique, il n'y a qu'un moyen d'appliquer la proportionnalité qui est d'exiger une même fraction de tous les revenus ; il y en a trente-six

d'appliquer la progressivité. Chaque pays a sa méthode ; laquelle est la bonne ?

Ainsi, pour ne citer que quelques types abstraits, on peut répartir les revenus individuels en plusieurs classes, à raison de leur importance, et affecter chaque classe d'un pourcentage d'impôt différent qui s'applique à la totalité du revenu. Par exemple, les revenus de 1.000 à 2.000 francs paieront 1/2 0/0 ; les revenus de 100.000 francs et au-dessus paieront 4 0/0 ; c'est un type qui correspond à l'impôt prussien.

Ou bien encore, on peut découper tous les revenus en un certain nombre de tranches égales, affectées d'un taux d'imposition différent ; décider, par exemple, qu'une première tranche de 10.000 francs paiera 1 0/0 ; une deuxième tranche de 10.000 francs paiera 2 0/0 ; une troisième, 3 0/0, etc. Tout revenu sera soumis à chacun de ces taux d'imposition étagés pour chacune des tranches successives dont il se compose. Ainsi, un revenu de 50.000 francs, au lieu d'être frappé, comme dans le système précédent, d'un taux uniforme pour sa totalité, par exemple 5 0/0, paiera 10 0/0 de sa première tranche, 2 0/0 de sa seconde et ainsi de suite. C'est le type adopté dans le canton de Vaud et proposé pour la France dans le projet Doumer[1].

Ou bien encore, on frappe tous les revenus d'un même tant pour cent, quel qu'en soit le montant ; mais les revenus sont encore divisés en tranches, et de chaque tranche on n'impose qu'une fraction qui va en augmentant, à mesure que la tranche occupe un rang plus élevé. Par exemple, le taux uniforme d'impôt étant de 10 0/0, on n'impose que les 2/10 de la première tranche, les 4/10 de la seconde, les 6/10 de la troisième, etc. Le législateur italien s'est indirectement inspiré de ce type dans l'impôt sur la richesse mobilière.

Autant de systèmes qui peuvent être plus ou moins ingénieux, mais dont aucun ne s'imposait plus qu'un autre et qui proviennent, par conséquent, d'un choix arbitraire. Ce choix sera-t-il éclairé ? Il y a lieu d'en douter et il est à craindre que la progression ne conduise à la spoliation.

Telle est en effet la deuxième critique que font, dans le même ordre d'idées, les partisans de l'impôt proportionnel : forcément arbitraire à son point de départ, la progression aboutit à la confiscation. C'est ce qu'on s'efforce de démontrer de deux façons :

Le premier procédé, qui est de valeur tout à fait grossière et qui n'en est peut-être que plus impressionnant de prime abord, consiste à prouver que le résultat de la progression, si faible soit-elle, ne peut, mathématiquement, être que celui-là. M. Leroy-Beaulieu montre qu'en

---

1. V. *infrà*, ch. LII.

supposant que le montant de l'impôt triple seulement quand le revenu double et en prenant pour point de départ un impôt de 5 francs pour 500 francs, soit un taux initial très modéré de 1 0/0, on arrive pour un revenu de 2 millions au taux paradoxal de 129 0/0 d'impôt. La chose est en effet évidente par elle-même : du moment que le taux de l'impôt croît d'une façon continue plus vite que le revenu, il y aura fatalement dans l'échelle des revenus un point, situé plus ou moins haut suivant que la progression est lente ou rapide, où le taux sera de 100 0/0.

La seconde observation, plus plausible, a trait au mauvais usage qui peut être fait de l'impôt progressif dans un pays démocratique où les passions politiques sont très ardentes. Il peut servir d'instrument pour écraser les classes riches ou, suivant le mot d'un député, pour « taper sur les millionnaires ».

Réponses faites à ces critiques. — Diverses réponses ont été faites à ces critiques.

Pour ce qui est de l'accusation d'arbitraire, il est parfaitement vrai qu'aucune formule de progression ne permet d'assurer d'une façon rigoureuse et absolue l'égalité de sacrifice pour tous les contribuables. Est-ce là une raison, parce qu'on ne peut pas atteindre la perfection, pour ne pas chercher le mieux relatif et pour ne pas substituer à l'inégalité de sacrifice évidente et considérable qui résulte de la proportionnalité, sinon une égalité complète irréalisable, du moins une inégalité moins grande ? Sans doute, l'arbitraire inspire à bon droit méfiance. C'est peut-être cependant pousser à l'excès l'amour de la rigueur mathématique que de préférer une injustice précise à une justice approximative.

Pour ce qui est du danger de la confiscation, il est puéril, tout d'abord, de s'arrêter à l'argument mathématique. Parce qu'on appliquera l'impôt progressif, on n'est pas nécessairement tenu pour cela de l'appliquer d'une façon absurde. Rien n'oblige d'établir une progression indéfinie ; on peut l'arrêter avant qu'elle n'arrive à des taux exorbitants. En fait, dans la plupart des pays où existe l'impôt progressif sur le revenu, elle est limitée à 4, 5 ou 6 0/0.

Au surplus, la progression indéfinie n'est même pas compatible avec la doctrine de l'égalité des sacrifices. En effet, soit un gros revenu de 200.000 francs. S'il est possible d'établir entre ses premières tranches une sorte de hiérarchie fiscale, parce que la première est consacrée aux besoins les plus essentiels, la seconde à des besoins encore nécessaires quoique moins impérieux, la troisième et la quatrième à des besoins de moins en moins utiles ; s'il convient dès lors que le fisc les traite et les ménage inégalement, — à partir d'une certaine tranche, on tombe dans les dépenses de luxe pur, entre lesquelles n'existe

plus aucune hiérarchie possible. Qui dira dans quel ordre psychologique se succèdent, par exemple, le désir d'avoir une collection de tableaux et celui d'entretenir un équipage de chasse ? Un prélèvement proportionnel à partir d'un certain chiffre de revenus n'impose donc plus aux contribuables qu'un sacrifice égal, à savoir : le renoncement à une même quote-part de jouissances également superflues en faveur de la collectivité.

Quant aux excès possibles des assemblées politiques, on fait observer très justement que si des assemblées ont résolu d'exproprier les capitalistes, la question fiscale sera alors bien peu de chose en présence d'une pareille détermination et que ce n'est pas une forme d'impôt plutôt qu'une autre qui les arrêtera. La fragile barrière de la proportionnalité ne tiendra pas longtemps contre leur dessein. Si, au contraire, les assemblées se servent de l'impôt progressif dans un but fiscal, une considération les empêchera fatalement d'exagérer la progression. C'est qu'un impôt trop élevé tarit la matière imposable et cesse d'être productif.

Aussi bien, n'est-ce pas là une politique très logique — l'histoire montre également que ce n'est pas la plus habile — que celle qui se refuse à réformer les abus pour ne pas faire le jeu des révolutionnaires. N'est-on pas mieux fondé à dire avec un orateur éloquent [1] : « Tout ce qui sera donné aux réformes sera ôté à la révolution » ?

Impôt dégressif. — Si l'impôt progressif se heurte en France à une hostilité acharnée, l'opposition est peut-être un peu moins vive contre ce qu'on appelle l'impôt dégressif, dont il nous reste à dire quelques mots pour compléter ces explications.

Qu'est-ce que l'impôt dégressif ? N'était la crainte d'une définition trop originale, on pourrait être tenté de dire que l'impôt dégressif est l'impôt progressif regardé à l'envers. Suivant, en effet, qu'on considère l'échelle de la progression par le bas ou par le sommet, on la voit croître pour frapper de plus en plus lourdement les revenus au fur et à mesure qu'ils augmentent, ou au contraire décroître pour ménager de plus en plus les revenus au fur et à mesure qu'ils diminuent : simple question de perspective. En fait, il semble que l'étiquette « dégressif » ne soit mise la plupart du temps sur un impôt que pour le faire mieux accueillir de la part de ceux qu'effraierait la progressivité.

Cependant on a cherché à distinguer le système dégressif et le système progressif, en disant que « le système dégressif se caractérise non pas par une augmentation du taux de l'impôt pour les fortunes élevées,

---

1. M. Deschanel, Ch. des dép., séance du 21 juin 1906.

mais par une réduction du taux normal pour les petits revenus »,ou encore que « le système dégressif procède par voie de dégrèvements à la base et non de surimposition au sommet ». Malheureusement, dans la comparaison qu'on établit entre le système progressif et le système dégressif,il y a un des deux termes qui est inexistant: c'est l'impôt progressif procédant par voie de surimposition au sommet.Dans tous les systèmes pratiqués d'impôt progressif, la progression fait en effet, nous le savons, place à la proportionnalité à partir d'un certain chiffre, de sorte que c'est toujours par voie de dégrèvements à la base qu'on procède.De plus, si les contribuables peu fortunés sont favorisés par les tarifs fiscaux, ce en quoi l'impôt est dégressif pour eux, il est nécessairement progressif pour les autres contribuables que le tarif fiscal surcharge par rapport aux premiers [1].

Si l'on veut toutefois essayer d'établir une discrimination entre l'impôt progressif et l'impôt dégressif, ce n'est pas dans leur aspect extérieur, qui est le même, qu'il faut aller la chercher, mais dans leur mobile d'inspiration, de sorte que c'est là une question de nuances qui exclut toute distinction tranchée. L'impôt progressif, c'est la progression réalisée surtout dans le désir de surcharger les riches ; l'impôt dégressif, c'est la progression réalisée surtout dans le dessein de soulager les moins fortunés. Ceci impliquera d'ordinaire que dans l'impôt dégressif la progression s'arrêtera assez rapidement, dès un chiffre de revenu

---

1. On cite souvent comme type classique d'impôt dégressif l'impôt mobilier à Paris avant 1901. Le contingent législatif assigné à la Ville de Paris, comparé à l'ensemble des valeurs locatives sur lesquelles il était prélevé, faisait ressortir un certain taux d'impôt, soit 12 0/0. Si l'impôt avait été proportionnel, toutes les valeurs locatives eussent été frappées du taux uniforme de 12 0/0. Avant 1901, la Ville de Paris modérait ce taux pour les loyers inférieurs à 1.100 francs dans une mesure croissante avec la diminution du loyer. Elle complétait le contingent réclamé par l'Etat en puisant dans les autres produits de la caisse municipale. Il y avait donc bien là, dit-on, un impôt dégressif, puisque personne ne payait plus que si l'impôt avait été proportionnel et que, pour les petits loyers, le taux d'impôt diminuait parallèlement à l'importance du loyer.

Toutefois, il est difficile de sortir des alternatives suivantes : ou bien, par le système dégressif, on réduit le montant du produit total de l'impôt, en dégrevant, dans une mesure qui croît avec l'insuffisance de leurs ressources, les petits contribuables. Mais, par le fait que le dégrèvement porte sur les peu fortunés sans atteindre les riches, ces derniers sont imposés plus que proportionnellement, et alors on est bien en présence d'un impôt progressif.

Ou bien, par le système dégressif, on divise simplement l'assiette de l'impôt sans en modifier le montant, c'est-à-dire que, comme le faisait la Ville de Paris, on établit d'autres contributions pour compenser les dégrèvements dont on fait bénéficier les redevables les moins aisés. Alors, de deux choses l'une : ou ces contributions pèsent surtout sur les petits contribuables, et dans ce cas on leur reprend d'une main ce qu'on leur avait accordé de l'autre, on rétablit indirectement la proportionnalité qu'on avait rompue en leur faveur ; ou ces contributions pèsent surtout sur les riches ; alors ceux-ci sont imposés plus que proportionnellement et l'impôt est progressif.

moyen, pour faire place à la proportionnalité. Mais il n'y a jamais là, encore une fois, que des caractéristiques extrêmement fuyantes.

En concevant cependant de la sorte l'impôt dégressif, on peut y rattacher un certain nombre de procédés fiscaux qui émanent tous d'une idée philanthropique, dont les principaux sont l'*exemption du minimum d'existence* et la *déduction des charges de famille*.

Exemption du minimum d'existence. — On entend par *minimum d'existence* — Montesquieu parlait dans le même sens du « nécessaire physique » — le montant du revenu qui est indispensable à un individu ou à une famille pour entretenir sa vie. Jérémie Bentham et son disciple Stuart Mill ont les premiers posé en principe que ce minimum devait échapper à l'impôt. Cette théorie se fonde sur l'argument suivant :

Le devoir fiscal pour les contribuables a, de même que tous les autres devoirs, sa limite dans la possibilité de son accomplissement. Sans doute, l'existence de l'Etat est une nécessité supérieure à l'existence des individus et dans les hypothèses critiques, par exemple en cas d'attaque de l'ennemi, l'Etat a le droit d'exiger de l'individu le sacrifice de sa vie. Mais l'Etat a aussi des devoirs vis-à-vis de ses sujets : il ne doit notamment introduire à titre permanent aucune disposition qui soit de nature à compromettre leur existence ou leur conservation. D'où cette conséquence que le droit pour l'Etat d'exiger l'impôt ne commence qu'à partir du point où le revenu dépasse ce qui est nécessaire à la conservation de la vie, de la santé et de la capacité de travail de l'individu [1]. Sans doute, la nature des impôts indirects s'oppose à ce qu'il puisse y être tenu compte de ce minimum d'existence pour le laisser hors d'atteinte [2], mais c'est là une raison de plus pour qu'il en soit fait état dans l'impôt direct qui, de cette façon, corrigera dans une certaine mesure l'injustice de l'impôt indirect.

Enfin, une dernière considération, d'ordre plus terre à terre, milite encore en faveur de cette exemption. C'est que, surtout dans les systèmes de constatation directe, il y a toutes sortes de difficultés à frapper les petits revenus. « Il en coûte à l'Etat beaucoup de frais, de peine et de temps pour établir et recouvrer les cotes d'impôt qui les concernent, et cela lui rapporte plus de mécontentement que d'argent [3]. »

---

1. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* de Conrad, 2e édit., Vo *Existenzminimum*.

2. On peut cependant, dans ce but, éviter autant que possible de taxer les denrées de première nécessité, mais il est néanmoins impossible que les impôts indirects n'atteignent pas, dans une mesure même toujours assez lourde, les classes pauvres.

3. Truchy, *op. cit.*, *Rev. d'Econ. pol.*, 1901, p. 489.

Objections. — On a fait à ce principe trois objections principales. La première, qui n'est pas très convaincante, c'est que la détermination de ce qu'on appelle le « minimum d'existence » est forcément arbitraire ; de fait, l'Angleterre place très haut la limite d'exemption (4.000 fr.), l'Italie très bas (400 fr. de revenu *imposable*), l'Allemagne et certains cantons suisses à des chiffres très divers. On peut répondre à cette critique de la même façon qu'en matière de progression, à savoir que, quoi qu'on fasse, l'organisation fiscale comporte toujours une certaine part d'arbitraire ; il y a des questions de mesure qu'on ne peut résoudre que par tâtonnement.

Les autres objections sont plus sérieuses : les petits revenus forment la majorité des fortunes, de sorte que si l'on exagère le principe de l'exonération du minimum d'existence, l'impôt cessera d'être productif. Comme le fait remarquer M. Nitti [1], l'Angleterre ne peut avoir un minimum aussi élevé que parce que la richesse y est plus concentrée qu'ailleurs et que les impôts directs n'y sont qu'un appoint aux impôts indirects. C'est là une raison très forte pour qu'on ne porte pas trop haut la limite d'exemption.

En outre, il y a, dit-on, inconséquence et immoralité à accroître l'influence et la prépondérance politique dans l'Etat des classes qui possèdent le moins et à les exonérer parallèlement de toute participation à l'impôt. Cette considération est assez puissante pour que certains financiers allemands tels que Schanz, dans le *Handwörterbuch* de Conrad, déclarent que quiconque est exempt d'impôt ne doit pas être citoyen actif, l'exercice des droits de citoyen devant être corrélatif de la capacité de remplir les devoirs de citoyen. On peut toutefois formuler cette réserve que ceux qui sont exemptés d'impôt direct, parce que leur revenu est inférieur au minimum d'existence, paient cependant l'impôt sous forme de taxes indirectes. L'objection n'en conserve pas moins une certaine valeur.

Déduction des charges de famille. — A la question du minimum d'existence se relie d'une façon très étroite la question de la déduction des charges de famille, qui émane du même ordre de préoccupations. Il va de soi que deux contribuables qui ont le même revenu sont inégalement riches, si l'un a des charges de famille que ne supporte pas l'autre. Un revenu de 5.000 francs, par exemple, représente pour un célibataire et pour un homme qui a femme et enfants un degré d'aisance très différent. Il est légitime qu'un impôt qui doit être équitablement adapté aux facultés respectives des contribuables soit, malgré l'é-

---

1. Nitti, *Principes de science des finances*, trad. franç., p. 383.

galité des revenus, plus lourd pour le premier que pour le second. Rentrent d'ailleurs dans les charges de famille non seulement l'entretien des enfants, mais encore celui des ascendants et des autres personnes aux besoins desquelles le contribuable a l'obligation de subvenir. En Autriche, en Bavière, en Prusse, en Saxe on opère cette déduction ; de même, dans certains cantons suisses, notamment dans le canton de Vaud, où chaque contribuable peut déduire du produit net de son travail 700 francs pour sa femme, pour chacun de ses descendants mineurs et pour chacune des personnes vis-à-vis desquelles il est tenu de l'obligation alimentaire.

La France est, sur ces différents points, en retard vis-à-vis des autres pays. Le principe progressif n'y a été introduit qu'en 1901 et seulement dans un domaine un peu spécial : celui des droits de succession, où les tarifs sont fixés en relation avec la somme recueillie et non avec le revenu de l'héritier [1].

De même, le minimum d'existence et les charges de famille n'y sont pas, en principe, pris en considération. On pourrait toutefois découvrir une tendance en ce sens dans le dégrèvement des petites cotes foncières en 1897 et dans les dernières dispositions législatives sur la contribution personnelle-mobilière [2]. Ce sont les premières traces d'une évolution qui fatalement fera passer, à un jour sans doute prochain, notre régime fiscal du caractère de la *réalité* à celui de la *personnalité*.

II. — Répartition et quotité.

A la question des tarifs fiscaux se rattache encore la distinction entre les impôts de *répartition* et les impôts de *quotité*. Il y a là en effet deux méthodes différentes d'établissement des tarifs.

Définition de la répartition et de la quotité. — L'impôt de répartition est celui dont le législateur fixe *ne varietur* le produit total à recouvrer qu'on appelle le *contingent*, sans établir lui-même de tarif. Par exemple, la loi de finances décide que le produit à retirer de l'impôt sera de 100 millions. Cette somme sera *répartie* entre les contribuables au *prorata* de leurs facultés imposables. Le tarif ne se dégagera

---

1. Nous ne rangeons pas parmi les applications de l'impôt progressif notre patente des grands magasins. Le tarif en est en effet présenté — à tort ou à raison — comme contenant une gamme de coefficients simplement destinés à atteindre proportionnellement les bénéfices des grands établissements, que les signes extérieurs habituellement usités en matière de patentes ne permettraient pas de frapper à due proportion (V. ch. XLIII, p. 397).

2. Voir ch. XLI, p. 383 et suiv.

qu'après coup, une fois que les organes de répartition auront réparti le contingent total entre tous les contribuables. Ce tarif sera le quotient de la division du contingent total par le total de la matière imposable. Si le contingent de 100 millions a été perçu sur 1 milliard de matière imposable, le tarif ressort, par exemple, à 10 0/0.

L'impôt de quotité est celui dont la loi de finances fixe le tarif, sans déterminer autrement qu'à titre d'évaluation approximative le produit total. Par exemple, l'impôt sera de 3 0/0 du revenu net. Ici, c'est le produit total de l'impôt qui ne sera connu qu'après coup, une fois que le tarif aura été appliqué à tout l'ensemble de la matière imposable.

De très grandes divergences d'appréciation existent entre les partisans de la répartition et ceux de la quotité.

Remarquons d'ailleurs incidemment que la question ne peut se poser que pour les impôts directs. Le procédé de la répartition ne peut en effet s'appliquer aux impôts *indirects* qui, par nature même, sont des impôts de *quotité*. En effet, comme, pour ceux-ci, on ignore d'avance le montant de la matière imposable et qu'on ne connaîtra qu'au fur et à mesure qu'ils se produiront les actes donnant lieu à une perception, ainsi que le nombre des contribuables qui les accomplissent, il est impossible de répartir entre les redevables un contingent préalablement déterminé. On ne peut que tarifer l'acte ou la chose imposables.

Avantages de l'impôt de répartition. — On constate d'abord à l'actif des impôts de répartition un certain nombre d'avantages :

1° Le Trésor est sûr de la somme qu'il encaissera et la connaît à un centime près. Il y a, par exemple, 100 millions à répartir entre les contribuables ; si certains se dérobent, les autres paieront pour eux, mais les 100 millions rentreront toujours.

Au contraire, le Trésor ne connaît pas à l'avance, d'une manière infaillible, le produit que lui fournira l'impôt de quotité. Il est vrai que lorsque le recensement et l'évaluation de la matière imposable ont été bien faits par l'administration, il est possible d'apprécier cependant assez exactement ce que donnera l'application du tarif.

2° L'impôt de répartition diminue la fraude et la rend inoffensive pour le Trésor. Comme le contingent doit être levé en tout état de cause, ce que le fraudeur paiera en moins sera reversé sur les autres qui paieront sa part [1]. L'Etat aura donc tous les contribuables avec lui contre les fraudeurs. Au contraire, avec l'impôt de quotité, quand un contri-

---

1. Voici, en pratique, comment on procède en France pour les impôts de répartition : les moins-perçus sur le contingent annuel sont réimposés en addition du contingent de l'année suivante.

buable ne paie pas, la perte est pour le Trésor et laisse les autres contribuables indifférents. L'Etat est ici seul contre tous.

Voilà les avantages de l'impôt de répartition au point de vue du Trésor ; voici maintenant ses avantages au point de vue des contribuables :

1° La répartition est ordinairement confiée aux assemblées locales, c'est-à-dire aux élus des contribuables ou à leurs délégués : ainsi en France, elle est faite par les conseils généraux, les conseils d'arrondissement et au sein de la commune par les répartiteurs. Les contribuables se sentent rassurés par l'intervention de leurs représentants contre les abus de la fiscalité.

2° Le second avantage que l'impôt de répartition présente pour les contribuables correspond à un inconvénient pour le Trésor, ce qui nous amène à parler des inconvénients de la répartition.

Ses inconvénients. — 1° Le premier, qui est fort au goût des contribuables, c'est que tandis que le fortune nationale augmente, l'impôt de répartition reste à peu près immuable et est impuissant à saisir son accroissement. C'est ainsi que de 1851 à 1879 les revenus de la propriété non bâtie, en France, ont augmenté de 42 0/0 tandis que le contingent de la contribution foncière de la propriété non bâtie est resté stationnaire, à quelques millions près.

En effet, le Parlement hésite à relever le contingent, parce que le contribuable, qui est en même temps l'électeur, protesterait aussitôt. Il est aussi retenu dans cette voie par les injustices de la répartition que nous signalons plus loin. Au contraire, le tarif de l'impôt de quotité a beau rester fixe, le produit de l'impôt augmentera avec la richesse publique parce que les valeurs nouvelles tomberont forcément, un jour ou l'autre, sous son application.

2° L'autre inconvénient qui est le plus grave, et qui suffit à condamner sans réserve le système de la répartition, c'est l'improportionnalité à laquelle elle aboutit. La répartition s'opère en effet nécessairement par degrés successifs. En France, par exemple : 1° le législateur répartit lui-même le contingent total entre les départements ; 2° le conseil général, dans chaque département, répartit le contingent départemental entre les arrondissements ; 3° le conseil d'arrondissement répartit le contingent d'arrondissement entre les communes ; 4° la commission des répartiteurs répartit le contingent communal entre les contribuables. A chacun de ces degrés des erreurs sont possibles et même probables. Supposons donc : un département favorisé par la répartition ; un arrondissement favorisé dans ce département, une commune favorisée dans cet arrondissement ; un contribuable favorisé dans cette commune ;

— et, d'autre part : un département lésé ; un arrondissement lésé dans ce département, etc. et nous apercevrons immédiatement quel degré va atteindre l'injustice qui se multiplie à chaque étage de la répartition. C'est ainsi qu'en 1887-1889, on a constaté en France que le taux de l'impôt foncier des propriétés bâties en principal, qui était de 3,07 0/0 pour l'ensemble du territoire, variait pour les communes de 0,15 0/0 à 42,21 0/0. C'est le comble de l'inégalité en matière d'impôt.

Supériorité de l'impôt de quotité. — Causes des résistances qu'il provoque. — Il y a donc lieu de donner, sans hésitation possible, la préférence à la quotité, qui évite de pareils scandales fiscaux. Le système de la quotité cependant n'existe pas d'une façon générale pour l'ensemble des impôts directs dans les principaux pays. En France, la contribution *foncière* des propriétés *bâties* (depuis 1890) et les *patentes* sont *seules* de *quotité* ; l'impôt personnel-mobilier, l'impôt des portes et fenêtres et la contribution foncière des propriétés non bâties sont de répartition. Deux causes peuvent en effet s'opposer à l'adoption du principe de la quotité : c'est d'abord que, plus parfait que l'autre, il est aussi plus difficile à appliquer, en ce qu'il exige un mécanisme administratif plus perfectionné. Sa mise en œuvre suppose une opération préalable délicate : le recensement et l'évaluation précise de la matière imposable qu'on veut soumettre au tarif de quotité.

D'autre part, il se heurte souvent à la résistance victorieuse du contribuable, qui craint de payer plus cher avec la quotité qu'avec la répartition et qui préfère la répartition avec ses inégalités, parce que le contingent ne s'accroît presque jamais et parce que, quand les inégalités sont trop criantes, on finit toujours par dégréver les parties surtaxées, sans oser augmenter en compensation les parties favorisées.

CHAPITRE XXXVII

DE L'INCIDENCE DE L'IMPÔT.

Pour compléter les développements que nous venons de consacrer à la théorie générale de l'impôt, il nous reste à donner quelques explications au sujet d'un phénomène auquel nous avons eu l'occasion de faire allusion à différentes reprises, dans les chapitres précédents : le phénomène de l'incidence de l'impôt [1].

Nous nous bornerons d'ailleurs, dans cette matière singulièrement difficile, à des aperçus sommaires.

Définition de l'incidence. — Lorsqu'un contribuable est soumis à un impôt, il est naturel qu'il cherche à s'affranchir de la charge que cet impôt fait peser sur lui. Le moyen le plus à sa portée consiste à profiter des rapports économiques qui l'unissent aux autres membres de la société pour rejeter sur un tiers l'impôt qui le grève. Par exemple, un fabricant portera sur la facture de ses clients, sous forme de majoration de prix de ses articles, les taxes industrielles qui le frappent ; un ouvrier tentera de mettre au compte de son patron les impôts qui réduisent son salaire, en lui demandant une augmentation, etc.

On donne, d'après la terminologie la plus répandue, le nom d'*incidence* à ce phénomène par lequel la personne à qui le fisc réclame le montant de l'impôt le déverse sur un tiers qui, peut-être, parviendra à son tour à en transmettre la charge à autrui, de sorte que le contribuable légalement désigné se borne à faire l'avance de l'impôt et s'en rembourse sur d'autres personnes ignorées du fisc qui le supportent définitivement.

Ajoutons que cette terminologie est quelque peu modifiée, notamment en France, par un certain nombre d'économistes financiers qui réservent le nom d'incidence *indirecte* ou de *translation* à cette répercussion de l'impôt que nous venons de caractériser, employant le terme d'incidence *directe* ou d'incidence *légale* pour indiquer la désignation du contribuable faite par la loi. Par exemple, la loi peut désigner comme contribuable pour acquitter la contribution des portes et fenêtres, soit le propriétaire, soit le locataire — voilà l'incidence légale. L'incidence directe ou légale pourra ensuite donner lieu à un phénomène d'incidence indirecte ou de translation, quand le contribuable légal se décharge sur

---

1. De Lauwereyns de Rosendaale, *La répercussion de l'impôt* (Thèse Paris, 1901).

un autre. Dans cette acception, par exemple, l'incidence légale de l'impôt des patentes porte sur les commerçants; l'incidence indirecte, si le commerçant s'en récupère sur ses clients, porte sur les consommateurs. Nous ne nous occuperons que de l'incidence indirecte ou incidence proprement dite, qui seule donne lieu à des difficultés.

Importance des questions d'incidence. — La recherche des lois d'incidence, c'est-à-dire la détermination de la personne ou de la classe de personnes sur qui l'impôt, par suite des translations successives, pèse en dernier lieu, alors même que l'autorité fiscale ne les a pas visées directement, serait d'une très grande importance en science financière, s'il était possible d'aboutir à des solutions certaines. En effet, par suite de l'incidence, il peut se faire que la personne qui supporte le poids final de l'impôt soit tout autre que celle qui en fait l'avance au fisc. La chose n'offre pas de très grands inconvénients quand le législateur l'a prévue et voulue, ce qui arrive quelquefois ; c'est ainsi que pour l'économiste allemand Wagner, la seule distinction qui convienne entre les impôts directs et les impôts indirects, c'est que, *dans l'intention du législateur*, les premiers doivent rester sur ceux qui en sont immédiatement frappés, tandis que les seconds sont faits pour être déversés sur d'autres classes par ceux qui les paient; par exemple, les taxes de fabrication sont destinées à se transformer en taxes de consommation, par suite de la translation du producteur à l'acheteur.

Mais si l'incidence n'est pas préméditée par le législateur, il est possible que les effets qu'elle amène déjouent complètement les desseins qui l'avaient guidé dans le choix des impôts. L'incidence pourra, en effet, avoir pour résultat de rejeter en tout ou en partie un impôt sur une classe de contribuables qui payait déjà sa part et qui se trouvera ainsi injustement surchargée, de sorte que là où le législateur a cherché à établir l'égalité de taxation, l'incidence pourra la réduire à une égalité de pure apparence et aboutir à l'inégalité de fait.

Pour prendre un exemple théorique, supposons que le législateur ait imposé la richesse immobilière et que, voulant d'autre part atteindre la richesse mobilière, il mette un impôt sur les loyers à la charge des locataires. Si les locataires arrivent à le reverser sur les propriétaires en les obligeant à réduire les loyers, non seulement la richesse mobilière n'est pas atteinte, ce qui la favorise déjà par rapport à la richesse immobilière, mais, de plus, cette dernière se trouve frappée deux fois au lieu d'une par l'impôt.

Théories relatives aux lois d'incidence. — I. *Théories de l'incidence déterminée.* — On peut ramener à deux grandes catégories les

théories relatives aux lois d'incidence : 1° les théories de l'incidence déterminée ; 2° les théories de la répercussion indéfinie.

Les théories de l'incidence déterminée sont celles de l'Economie politique classique. Elles supposent que l'on peut déduire des lois générales de l'Economie politique des lois d'incidence certaines, fixes et immuables. Elles se rattachent donc à l'ensemble des conceptions économiques des auteurs, variant d'ailleurs avec chacun d'eux, et nous ne saurions entrer ici dans le détail des arguments sur lesquels ils les appuient. Il suffira de savoir que pour les physiocrates, l'impôt, quelle qu'en soit l'assiette, finit toujours par retomber sur les propriétaires fonciers, que pour Adam Smith, dont la doctrine de l'incidence se ressent des influences physiocratiques, l'impôt est finalement payé sinon exclusivement, comme le croient les physiocrates, du moins pour la majeure partie par les propriétaires fonciers. Ricardo pense, au contraire, que la charge en pèse surtout sur les profits des industriels.

De leurs théories, les classiques tirent deux enseignements : c'est d'abord, qu'en dépit des apparences, quand on établit une taxe quelconque, elle retombe toujours sur une classe déterminée, dont il importe, par conséquent, de défendre les intérêts en matière fiscale, et Adam Smith se fait l'avocat des propriétaires tandis que Ricardo apparaît comme celui des industriels ; c'est en second lieu qu'il faut choisir,dans un système d'impôts, ceux qui frappent directement les classes destinées à les supporter définitivement — Adam Smith dira qu'il faut taxer la rente foncière et Ricardo les profits — et éviter les impôts qui se transmettent d'incidence en incidence, nécessitant des avances et des déboursés toujours onéreux et vexatoires et provoquant des ruptures temporaires d'équilibre économique.

II. *Théorie de la répercussion indéfinie.* — La théorie de la répercussion indéfinie ou de l'égale diffusion a été formulée pour la première fois avec précision par l'économiste français Canard dans ses *Principes d'Economie politique* parus en 1801 ; Canard pose en principe que tout impôt primitivement prélevé sur une classe de contribuables déterminée finit à la longue par se diffuser dans la masse de la société, si bien qu'on peut dire, qu'au bout d'un certain temps, c'est tout le monde et personne en particulier qui en supporte le poids. Soit par exemple un impôt sur les bénéfices industriels ; l'industriel cherche à le reverser sur les acheteurs qui forment sa clientèle ; ceux-ci s'efforceront de le rejeter sur les acheteurs de seconde main, etc. ; ceux-là, à leur tour, tenteront de compenser ce supplément de dépense en obtenant des rabais sur leur loyer, ou une augmentation sur leur salaire, et ainsi de suite. La translation va donc se propager à l'infini ; l'impôt primitivement établi sur les industriels se répandra comme une nappe d'eau sur toute la so-

ciété ; chacun en supportera quelques molécules et le poids ne s'en concentrera point sur telle ou telle catégorie spéciale de contribuables. On a conclu de là que ce n'est pas l'impôt par lui-même qui fait le mal, mais bien la rupture d'équilibre qu'il cause au début de son établissement, et tant que la pression ne s'en est pas équilibrée et uniformément répartie sur tous les membres de la société ; on a érigé en axiome que tout vieil impôt est bon et que tout nouvel impôt est mauvais. « Lorsque les impôts établis depuis longtemps ont reçu la sanction du temps, dit l'économiste Courcelle-Seneuil, ils ne touchent plus à la propriété d'aucun individu en particulier, parce que chacun a arrangé sa vie en vue de leur existence. Ils agissent alors exactement comme les inconvénients du climat ou du sol ; la société, en général, est moins riche que si ces inconvénients n'existaient pas ; mais cette diminution de richesse se trouve répartie de telle façon que toutes les forces économiques sont dans leur équilibre naturel. »

Erreurs de ces théories. — En réalité, ces deux classes de théories sont erronées l'une et l'autre, parce qu'elles sont trop absolues.

I. — Pour ce qui est de la théorie de l'égale diffusion, il est d'abord inexact que tout contribuable puisse transférer à autrui la charge qu'il supporte. On a fait remarquer avec raison que la concurrence étrangère, par exemple, pourra forcer les producteurs nationaux à subir les taxes intérieures qui grèvent leurs industries, sans qu'il leur soit possible de relever leurs prix de vente en conséquence.

De plus, quand la translation s'opérera à travers l'ensemble de la société, on ne sait pas du tout dans quelles proportions, et si la charge sera répartie équitablement et uniformément entre tous les individus ; il y a lieu en effet de tenir compte de la résistance inégale que les diverses classes économiques inégalement fortes, propriétaires fonciers, ouvriers, locataires, commerçants, etc. opposeront au déversement de l'impôt sur leurs épaules. Dire que l'effet de tout impôt se répercutera sur l'ensemble de la société d'une façon indéfinie et illimitée est peut-être vrai dans la plupart des cas ; mais prétendre que cette répartition aura pour effet de « remettre à la longue toutes les forces économiques dans leur équilibre naturel », c'est là faire preuve d'un optimisme que rien ne justifie.

II. — Quant à la théorie de l'incidence déterminée, sans compter qu'elle conduit les auteurs qui l'adoptent à des résultats divergents, elle se pique d'une précision impossible à obtenir. En effet, il est tout d'abord certains impôts qui ne peuvent avoir une incidence définie : par exemple, les impôts perçus au moyen d'un monopole de vente sur des objets de consommation. Sur qui le fumeur pourra-t-il rejeter l'im-

pôt inclus dans le prix du tabac de la régie ? Il en est encore de même des impôts sur les donations ou sur les successions ; de même enfin, un impôt global sur le revenu ou le capital ne peut se prêter qu'à une incidence diffuse, en restreignant la consommation ou l'épargne des redevables.

L'incidence de l'impôt est dominée par le jeu variable de l'offre et de la demande. — Ne peuvent donner lieu à une translation précise que les impôts portant sur des services, des actes ou des choses susceptibles de fournir matière à des transactions qui permettent à l'incidence de se réaliser : par exemple un impôt sur les loyers, sur les denrées de consommation, sur le revenu ou la valeur en capital des terres et des maisons, un impôt sur les bénéfices industriels qui équivaut à une augmentation des frais de la production, etc. Lorsque les éléments imposés seront l'objet de transactions (ventes, locations, etc.), la partie qui fait les frais de l'impôt cherchera à le repasser à l'autre : il y aura lutte à cet égard entre le propriétaire et le locataire, le vendeur et l'acheteur d'immeubles, l'industriel et ses clients, le patron et ses ouvriers. Cela revient à dire que c'est par l'intermédiaire de la loi de l'offre et de la demande que l'incidence s'établira. Or on ne peut pas savoir *a priori*, et c'est là où il importait d'en arriver, ce que produira la loi de l'offre et de la demande et, en conséquence, quelle sera l'incidence effective. Ainsi, l'incidence tendra à mettre l'impôt sur les loyers à la charge du propriétaire ou à la charge du locataire, suivant que la demande de logements sera inférieure ou supérieure à l'offre, l'impôt sur le revenu foncier ou sur la valeur vénale des terres à la charge du vendeur ou à la charge de l'acheteur, suivant qu'il y aura plus d'offres de vente que de demandes ou inversement, l'impôt sur les bénéfices commerciaux ou les taxes sur les produits à la charge du marchand ou à la charge du client, suivant que la concurrence oblige ou non le premier à ménager sa clientèle ; cet impôt pourra encore être ou n'être pas rejeté par le commerçant sur ses ouvriers sous forme de diminutions de salaires, suivant que ceux-ci seront plus ou moins en mesure de s'opposer aux volontés patronales, etc.

Il ne peut donc y avoir de loi fixe d'incidence en matière d'impôt ; tout ce qu'on peut faire, c'est, à chaque époque, essayer de découvrir comment tend à s'opérer la translation des impôts, étant donné les conditions spéciales du temps et du milieu. Ainsi, il n'est pas douteux qu'actuellement en France, par suite de la crise agricole, l'impôt foncier pèse sur le propriétaire et non sur le fermier.

LIVRE VI

SYSTÈMES FISCAUX ÉTRANGERS

Avant de passer à l'étude spéciale des impôts français, il est utile d'apporter aux notions théoriques développées dans le livre précédent, l'éclaircissement d'un certain nombre d'illustrations empruntées à la pratique et de voir comment fonctionnent, en fait, les principes que nous venons d'étudier *in abstracto*.

Nous allons examiner, à cette intention, dans les pages qui suivent, le système fiscal de quelques pays étrangers, particulièrement au point de vue de l'impôt direct. Nous choisirons pour cela trois systèmes-types : le système prussien qui représente le type d'un impôt synthétique sur *le* revenu *global*, perçu par voie de *déclaration obligatoire*, avec superposition d'un impôt sur le capital : le système anglais et le système italien qui sont des systèmes d'impôt analytique sur *les* revenus, à cadres cédulaires destinés, dans le premier, à varier les modes de recouvrement et dans le second, à opérer la discrimination des revenus [1].

1. Pour les autres pays, voir Stourm, *Syst. gén. d'impôts*, 2e édit. ; A. P. Charton, *La réforme fiscale en France et à l'étranger* (Thèse Paris, 1901) ; de Cérenville, *Les impôts en Suisse*.

CHAPITRE XXXVIII

L'IMPÔT SUR LE REVENU GLOBAL : SYSTÈME FISCAL PRUSSIEN.

Actuellement, les impôts directs d'Etat en Prusse comprennent deux impôts organisés en 1891 et 1893, lors de la grande réforme fiscale du ministre des finances, M. de Miquel : l'impôt sur le revenu ou *Einkommensteuer* et l'impôt complémentaire sur le capital ou *Ergänzungssteuer*.

Historique de l'Einkommensteuer. — L'Einkommensteuer remonte à l'année 1820 et a subi, depuis lors, des transformations successives avant de parvenir à son organisation actuelle. Primitivement, c'est une capitation graduée. Les contribuables sont divisés en quatre classes, établies d'après la situation sociale, et ces quatre classes sont elles-mêmes subdivisées chacune en trois sections. Il ne fonctionne d'ailleurs pas dans toutes les localités et est remplacé dans les villes importantes par une sorte d'octroi sur la viande et sur le pain qui constitue les droits de mouture et d'abatage.

En 1851 l'impôt est scindé : l'impôt sur les classes ne comprend plus que trois classes et ne s'applique plus qu'aux contribuables dont le revenu est inférieur à 1.000 thalers (3.750 fr.). Les autres sont soumis à un impôt nouveau : l'impôt sur le revenu classifié (*klassifizierte Einkommensteuer*) qui les répartit en 30 catégories, d'après l'importance présumée de leurs revenus.

Des réformes ultérieures eurent pour objet, en ce qui concerne l'impôt sur les classes, de substituer aux catégories basées sur les différences de situation sociale des catégories établies d'après les degrés d'importance des revenus, et en ce qui touche à l'Einkommensteuer, d'augmenter notablement le nombre des compartiments. En même temps, les droits de mouture et d'abatage étaient supprimés. Enfin, des impôts d'Etat étaient créés sur la propriété foncière (impôt foncier de la propriété non bâtie et de la propriété bâtie), et sur les revenus du commerce et de l'industrie.

Réforme fiscale de M. de Miquel. — On arrive ainsi à l'époque de la réforme financière de M. de Miquel, l'une des plus belles et des plus méthodiques qui aient été accomplies dans les finances modernes [1].

---

1. Consulter l'intéressante étude de M. Jacques Derbanne, sur *La réforme des impôts d'Etat en Prusse*.

Il faut en chercher l'origine dans la nécessité de refondre le système d'impôts communaux qui manquait totalement d'uniformité. Suivant qu'il s'agissait en effet des villes de l'Ouest, des villes de l'Est, des communes rurales ou du Grand-duché de Hesse et du Hanovre, les régimes étaient différents.

L'idée de M. de Miquel est la suivante : dans une bonne organisation fiscale, l'impôt *personnel* doit être la ressource de l'Etat et l'impôt *réel* celle de la commune [1].

Pourquoi cette attribution à l'Etat de l'impôt personnel, et à la commune de l'impôt réel ? Pour deux raisons :

a) D'abord l'Etat, étant l'organe politique général, doit tenir compte de la personnalité des contribuables pour réclamer d'eux des sacrifices égaux et pour frapper des situations de fortune égales d'une façon égale. Comme les services de l'Etat profitent en effet à tout le monde, sans qu'on puisse déterminer d'une façon exacte dans quelle mesure chacun y est intéressé, l'Etat ne peut pas proportionner l'impôt au service rendu : il doit se baser sur le principe de l'égalité des sacrifices, qui implique la personnalité de l'impôt.

Au contraire, la commune est un groupement local et familial destiné à rendre des services locaux à ses habitants, services de natures diverses mais dont la plupart ont un caractère économique, industriel ou commercial. La commune peut évaluer approximativement dans quelle mesure chacun profite des services municipaux, et l'impôt *réel*, portant sur les choses possédées dans la commune ou les consommations qui y sont faites, se laisse proportionner, à raison même de ce caractère local de son assiette, à l'importance des avantages que chaque contribuable retire de l'organisation communale. Il peut être basé sur le principe du service rendu, ce qui fait apparaître la commune comme une entreprise de services publics [2].

b) La seconde raison, c'est que la justice fiscale exige que les impôts réalisent l'égalité de traitement pour tous les contribuables. Les impôts d'Etat personnels, les impôts sur le revenu, peuvent y parvenir. Tous les contribuables déclarent leur situation de fortune, en conséquence de laquelle est fixé le montant de l'impôt. Au contraire, les impôts d'Etat réels entraînent forcément des inégalités : la péréquation en est impossible pour l'ensemble du territoire. Il faudra en effet opérer des évaluations de la matière imposable qui ne pourront être effectuées par les mêmes agents et dans le même esprit sur toute la surface de l'Etat et

---

1. Pour la distinction entre l'impôt personnel et l'impôt réel, nous renvoyons aux explications que nous avons données au chap. XXXV, p. 313 et s.
2. V. *infrà*, livre X : *finances communales*.

qui varieront d'une localité à une autre.La valeur locative des maisons, par exemple, sera appréciée plus rigoureusement dans telle commune que dans telle autre ; de sorte que les contribuables participeront par ces impôts d'une façon inégale aux charges de l'Etat, suivant la région et le lieu où ils habitent.

Peu importe,au contraire,la plus ou moins grande rigueur de l'impôt proréel, quand cet impôt est un impôt communal. En effet, comme le produit en est affecté aux dépenses locales, le contribuable retrouve son argent dans les avantages qu'il tire des services communaux, avantages qui seront d'autant plus grands que la commune dispose de plus de ressources pour ses dépenses.

Législation actuelle de l'Einkommensteuer. — Pour introduire cette idée dans la pratique, M. de Miquel fit adopter trois lois.

La première, la loi du 24 juin 1891,qui nous intéresse plus particulièrement, réorganise l'impôt personnel, l'impôt sur le revenu (Einkommensteuer), qui va former la ressource essentielle de l'Etat. L'ancienne division entre l'impôt sur les classes et l'impôt sur le revenu est supprimée. L'impôt sur le revenu s'applique seul à tous les degrés des facultés contributives. Il s'adresse aux personnes *morales*, sociétés par actions,compagnies minières, associations coopératives, etc. ainsi qu'aux personnes *physiques*, et porte sur le revenu annuel,dès que ce revenu dépasse 900 marks, c'est-à-dire 1.125 francs [1]. Au-dessous, il y a une exemption totale d'impôt qui correspond au minimum d'existence.

Le revenu atteint par l'impôt est le *revenu net*, car la loi autorise avec une grande précision la déduction des charges. On défalque toutes les dépenses considérées comme faites pour l'acquisition et la conservation du revenu ; par exemple, on déduit des recettes du contribuable les primes d'assurance, lesimpôts payés d'autre part, les intérêts des dettes, les sommes annuelles consacrées à l'amortissement et à l'entretien du matériel industriel, etc. les versements aux caisses d'assurances de maladie, d'accidents, de vieillesse et d'invalidité.

Les revenus variables sont calculés d'après la moyenne des trois dernières années.

En outre, des déductions spéciales pour charges de famille sont accordées aux petits revenus :

1° Pour les revenus imposables inférieurs à 3.000 marks (3.750 fr.) (rappelons que les revenus au-dessous de 900 marks sont complète-

---

1. Remarquons que ne sont pas considérés comme faisant partie du revenu annuel et par conséquent non imposés les accroissements fortuits de fortune, tels que héritages, réceptions de capitaux par une société d'assurances sur la vie et spéculations accidentelles.

ment exemptés), le chef de famille est autorisé à déduire 50 marks pour chaque membre de la famille âgé de moins de 14 ans ; s'il y a au moins trois enfants, il y a abaissement d'au moins une classe pour le tarif de l'impôt ; nous verrons tout à l'heure comment ces classes sont établies.

2° Pour les revenus jusqu'à 9.500 marks, la loi autorise à prendre en considération les charges exceptionnelles de famille : dettes alimentaires, longue maladie, frais d'éducation des enfants, sinistres, etc., de façon à opérer un abaissement de classe qui ne peut d'ailleurs dépasser 3 classes, qui peut, en d'autres termes, faire appliquer au revenu imposable le taux d'impôt de l'une ou de l'autre des 3 classes immédiatement inférieures.

Le tarif de l'impôt est *progressif*, allant de 0.62 0/0 au degré inférieur à 3.98 0/0 au point où s'arrête la progression. Ce tarif est établi suivant 30 classes. Les 26 premières comprennent les revenus allant de 900 M. à 10.500 M.

Elles sont établies sur le type que voici : de 900 à 1.050 M. : 6 marks d'impôt annuel — de 1.050 à 1.200 : 9 M., — de 1.200 à 1.350 : 12 M., — de 1.350 à 1.500 : 16 M. etc..... — de 8.500 à 9.000 : 252 M., — de 9.000 à 9.500 : 276 M., — de 9.500 à 10.500 : 300 M.

A partir de 10.500 jusqu'à 30.500 l'impôt augmente de 30 M. par 1.000 M., — de 30.500 à 32.000, de 60 M. par 1.500 M., — de 32.000 à 78.000, de 80 M. par 2.000 M., — de 78.000 à 100.000, de 100 M. par 2.000 M.

Au delà de 100.000 M. chaque nouvelle tranche de 5.000 M. paie 200 M.

Si l'on dégage de ce tableau la graphique de la progression, on voit qu'elle se présente sous la figure de deux marches, de deux pentes suivies chacune d'un palier. Pour les revenus de 900 à 9.500 M. il y a montée de 0.62 0/0 vers 3 0/0 ; de 9.500 à 30.500 M., l'impôt est relativement proportionnel à 3 0/0 ; de 30.500 à 100.000 M. on monte de 3 à 4 ; à partir de 100.000 M. l'impôt est de 4 0/0.

Mode de constatation : la déclaration. — La déclaration constitue une base essentielle du système prussien. Elle est facultative pour les revenus allant jusqu'à 3.000 Marks, la taxation d'office suppléant, le cas échéant, à l'absence de déclaration. Elle est *obligatoire* à partir de 3.000 Marks.

Elle est contrôlée et vérifiée au moyen des renseignements recueillis par trois commissions administratives fonctionnant l'une dans chaque commune, les autres dans des circonscriptions plus étendues, généralement dans le cercle, et qui sont composées mi-partie de membres nommés par le gouvernement et mi-partie de membres désignés

par les conseils municipaux.La première est la *commission d'évaluation préalable* qui, au moyen d'enquêtes et d'investigations diverses, recherche tous les contribuables et s'efforce de déterminer le montant présumé de leur fortune. Ensuite intervient la *commission d'assiette*. Tandis que la présidence de la première appartient aux représentants communaux, celle-ci est au contraire présidée par un fonctionnaire de l'Etat ; à l'aide des renseignements fournis par la commission d'évaluation préalable, de la déclaration obligatoire que lui font parvenir les contribuables, des pourparlers directs avec les imposés et des documents fournis par les administrations publiques, elle fixe le montant de chaque cotisation. Il peut être fait appel de la décision de la commission d'assiette devant une *commission spéciale d'appel*. Une fois que celle-ci a prononcé, ses arrêts ne sont susceptibles que d'un recours en cassation pour violation de la loi, devant le tribunal administratif supérieur.

Ici on voit que, tant par la composition des commissions que par les procédés mis en œuvre pour contrôler par des renseignements les déclarations, c'est l'administration du gouvernement central qui a la haute main pour l'application des tarifs. D'ailleurs, des amendes élevées punissent les dissimulations ou la non-remise des déclarations obligatoires.

L'impôt sur le revenu, malgré son taux modéré, produit en moyenne en Prusse 200 millions de marks par an.

Abandon de divers impôts d'Etat aux communes. — Nous venons ainsi de prendre connaissance du premier point de la réforme de M. de Miquel : la réorganisation de l'impôt sur le revenu. Une seconde loi, du 14 juillet 1893, la complète en retirant à l'Etat l'impôt foncier des propriétés bâties et non bâties et l'impôt des patentes. L'Etat continuera à les asseoir, mais les communes les percevront et en garderont le montant pour elles, jusqu'au jour où elles auront élaboré des impôts directs locaux.

Institution d'un impôt complémentaire sur le capital. — L'Etat, en renonçant à ces ressources, se mettait en face d'un déficit de 100 millions de marks qui, par suite de diverses combinaisons, pouvait être réduit en fait à 35 millions que force était de réclamer à d'autres ressources.C'est en raison de cette nécessité qu'une troisième loi, du même jour (14 juillet 1893), institua un impôt complémentaire (*Ergänzungssteuer*) sur le capital.

M. de Miquel a profité de la circonstance pour appliquer une nouvelle théorie fiscale, à savoir la distinction du revenu fondé et du revenu non-fondé.

Le revenu *non-fondé*, c'est-à-dire qui n'est pas consolidé à perpétuité par la possession d'un capital, a une moindre capacité contributive, car

il ne se perpétue que par l'épargne. Comment opérer la discrimination ? Un premier procédé peut consister à mettre des centimes additionnels sur le revenu fondé. Mais le revenu, dans certains cas, n'est pas proportionnel à la valeur du capital ; or, c'est celui-ci qui assure l'avenir. Par exemple, un terrain à bâtir dans une grande ville est loué pour une faible redevance comme terrain de jeux, parce que son propriétaire attend qu'il gagne encore une plus-value pour en tirer parti en le vendant. Il faut donc tenir compte non du revenu effectif, mais du revenu possible, ce qui conduit — et c'est là le second procédé — à prendre en considération la valeur en capital.

Il convient donc que l'impôt destiné à atteindre le revenu fondé soit un impôt sur le capital. L'*Ergänzungssteuer* est, en effet, un impôt sur la fortune globale, biens-fonds, terres et bâtiments productifs ou non de revenu, mines, droits réels évaluables en argent, capital de fondation et d'exploitation de tout établissement agricole, minier, forestier ou industriel, créances de toutes sortes, argent comptant, valeur en capital des rentes viagères, etc. Il ne frappe pas cependant les collections, les bibliothèques et le mobilier. Dans l'évaluation on tient compte, pour le défalquer, du montant des dettes qui grèvent le capital.

Cet impôt s'applique, en principe, à toutes les personnes soumises à l'impôt sur le revenu, sauf aux personnes morales. Ne sont pas taxées les personnes dont le capital ne dépasse pas 6.000 M. = 7.500 francs, ni celles dont le revenu imposable ne dépasse pas 900 M. sans que leur capital soit supérieur à 20.000 M.

Le tarif est *proportionnel* par échelon, c'est-à-dire que, par exemple, de 6.000 à 8.000 M. de capital l'impôt est de 3 M. ; qu'il est de 4 M. de 8.000 à 10.000 M. ; — de 5 M., de 10.000 à 12.000 M. etc. — ce qui fait ressortir un taux moyen de 1/2 pour mille. A partir de 70.000 M. les échelons, au lieu d'être de 2.000 M. sont de 10.000 M. Ils sont de 20.000 M. à partir d'un capital de 200.000 M.

Les procédés de constatation, au moyen de la déclaration contrôlée par les commissions administratives, sont les mêmes que pour l'Einkommensteuer.

Réforme des impôts communaux. — Enfin, une autre loi, également de la même date (14 juillet 1893), posait les principes de la réforme de l'impôt communal. Cette loi, au premier rang des ressources communales, place les *taxes* représentant le prix d'un service rendu. L'article 3 déclare que les entreprises industrielles des communes doivent être administrées en sorte que leurs recettes soient au moins suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de leur exploitation, y compris les charges des intérêts et l'amortissement du capital de premier

établissement. Les taxes sont toutefois interdites pour les écoles, hospices et hôpitaux, dont l'entretien doit être prélevé sur les ressources générales du budget communal.

Au second rang viennent les impôts sur les consommations. Certaines denrées de première nécessité sont d'ailleurs déclarées non imposables.

Ensuite viennent les impôts directs, et en particulier l'impôt foncier pour lequel le ministère des finances prussien a depuis fourni aux communes des types dont elles sont invitées à s'inspirer.

CHAPITRE XXXIX

IMPÔTS CÉDULAIRES SUR LES REVENUS : SYSTÈME ANGLAIS ET SYSTÈME ITALIEN.

I. — L'income-tax anglais.

L'*income-tax* anglais fournit le type d'un impôt sur *les* revenus, qui font l'objet de cédules diverses et sont évalués et taxés suivant des procédés spéciaux à chaque cédule. Il comporte, d'autre part, de larges exemptions à la base qui lui donnent une allure dégressive ; il fait également, pour les petites et moyennes fortunes, acception du revenu global, de sorte qu'il participe aussi du caractère d'impôt sur *le* revenu.

Historique de l'income-tax. — Son origine remonte aux luttes de l'Angleterre avec la France, pendant la révolution française. Il fut créé par Pitt en 1797 comme impôt de guerre destiné, dans la pensée du ministre, à disparaître avec la fin des hostilités. De fait, il fut supprimé en 1802, mais pour être rétabli en 1803. A ce moment là, l'impôt qui primitivement était calculé sur le revenu global, quelle qu'en fût la source, est réorganisé et comporte la discrimination des branches de revenu. C'est alors qu'apparaissent les cinq cédules. En 1816, à la fin des hostilités, l'impôt est supprimé pour la seconde fois. En 1842, le déficit financier et la nécessité des réformes en matière commerciale et industrielle provoquent sa réintroduction dans les finances anglaises d'où il ne disparaîtra plus. Il sera même plus tard étendu à l'Irlande, alors qu'au début il ne s'appliquait qu'à la Grande-Bretagne. La loi de 1842 constitue encore la base fondamentale de l'organisation de l'*income-tax*. Depuis lors, des lois nombreuses sont intervenues pour faire varier le taux de l'impôt — le faisant passer par exemple de 14 pence par livre sterling [1] pendant la guerre de Crimée en 1854 à 2 pence, son taux le plus bas, en 1874 et à 1 shelling 3 pence, son taux le plus haut, en 1902-1903, par suite de la guerre du Transvaal — et pour modifier les limites d'exemption et les détails d'administration.

Division des cédules. — L'*income tax* est actuellement établi de

---

1. La livre vaut à peu près 25 francs, le shelling 1 fr. 25 et le pence un peu plus de 0 fr. 10. Comme 4 livres représentent approximativement 100 francs, on a le tant pour cent d'impôt, à quelque chose près, en multipliant par 4 la valeur en francs et centimes des shellings et pence.

la façon suivante : il comprend 5 cédules correspondant aux diverses branches de revenu :

1° La cédule A, qu'on appelle la *cédule des propriétaires fonciers*, comprend le revenu des fermages et des loyers ou la partie correspondante à la valeur locative, quand le propriétaire exploite ou habite lui-même sa propriété. Il est avancé par l'occupant, qui le retiendra sur les fermages ou loyers qu'il doit au propriétaire. Toutefois, pour les maisons peu importantes qui ne sont pas louées pour une année entière, ou pour les maisons où il y a plusieurs locataires, c'est le propriétaire qui paie directement ; de plus, même dans les autres cas, il peut demander depuis 1898 à payer lui-même au fisc, mais l'occupant n'est pas alors libéré de sa responsabilité quant à la rentrée de l'impôt.

2° La cédule B, ou *cédule des fermiers*, comprend les bénéfices de l'exploitation du sol. Un domaine agricole, par exemple, donne un revenu au propriétaire qui en touche le fermage et un revenu au fermier exploitant qui a pour lui les profits de l'entreprise. Le revenu du propriétaire fait partie de la cédule A, le revenu de l'exploitant fait partie de la cédule B.

La cédule C, ou cédule des *porteurs de rentes*, s'applique à tous les revenus provenant d'intérêts, annuités, dividendes, pensions privées, rentes viagères, arrérages de fonds publics nationaux et étrangers.

La cédule D concerne les profits retirés du commerce, de l'industrie ou des professions libérales, et tous les intérêts d'argent et autres profits non compris dans les autres cédules.

Enfin la cédule E a trait aux revenus provenant des traitements des fonctionnaires civils et militaires, des commis de banque, de sociétés, de compagnies, des annuités, pensions publiques et salaires payés par la couronne ou par l'Etat, à l'exception des arrérages de rentes imposées à la cédule C.

Leur raison d'être : diversité des modes de perception. — Si l'on examine de près la classification adoptée par les cinq cédules, on voit qu'elle a le mérite de ne laisser échapper aucune espèce de revenu. Tous les revenus imaginables trouvent leur place dans l'une ou l'autre des cédules. Par contre, on chercherait en vain un principe scientifique qui ait inspiré ces divisions : il n'y a aucune raison théorique, par exemple, pour ranger le traitement d'un commis de magasin dans la cédule D et celui d'un commis de ministère dans la cédule E, ou de faire une cédule B spéciale pour les bénéfices de l'exploitation agricole, au lieu de les réunir aux bénéfices professionnels de la cédule D. En réalité, la classification de l'income-tax s'inspire d'une préoccupation de commodité. Elle range simplement les revenus en catégories, à raison des

procédés divers d'évaluation et de perception qui conviennent le mieux à chacun d'eux. En effet, le législateur anglais ne recourt à la déclaration obligatoire du contribuable que lorsqu'il n'y a pas moyen de faire autrement. Il nous faut donc examiner les différentes méthodes appliquées pour chacune des cédules.

Pour la cédule A — loyers et fermages — la perception s'opère au moyen de déclarations. Des formules à remplir sont remises *tous les trois ans* aux redevables qui doivent faire connaître le montant brut de leur revenu foncier. Une déduction forfaitaire de 1/8 pour les terres et de 1/6 pour les maisons est admise en représentation des frais d'entretien. Les déclarations sont ensuite vérifiées et corrigées, s'il y a lieu, par les agents fiscaux. Nous verrons tout à l'heure le système de la déclaration appliqué également à une autre cédule, la cédule D (bénéfices commerciaux et industriels).

Au contraire, pour la cédule B — bénéfices de l'exploitation agricole — on s'en remet à une présomption légale. Ceci tient à l'absence de toute espèce de comptabilité dans beaucoup d'exploitations, laquelle rendrait difficile souvent au contribuable lui-même de rassembler les ments de sa déclaration et au fisc de la discuter. On admet actuellement que le bénéfice de l'exploitant est égal au tiers du fermage. On dégage donc le bénéfice présumé, des chiffres fournis dans les déclarations de la cédule A. D'ailleurs, les contribuables peuvent faire tomber la présomption légale en prouvant que leur bénéfice réel est moindre que le bénéfice présumé. De plus, depuis 1887, tout fermier qui est en mesure de fournir le bilan exact de ses profits au moyen de ses livres de comptabilité, a le droit de se soumettre aux mêmes procédés de taxation que les commerçants et industriels, mais très peu d'agriculteurs ont usé de cette faculté.

La cédule C — revenus des fonds publics et valeurs mobilières — n'est perçue ni au moyen de la déclaration ni au moyen de présomptions, mais par le procédé de la *retenue* (*stoppage*). C'est-à-dire que la Banque d'Angleterre retient l'impôt sur les arrérages de fonds publics dont elle fait le service, et que de même font les banques particulières en payant à leurs guichets les coupons des valeurs. L'impôt ainsi retenu est ensuite versé par les banques à l'Echiquier, c'est-à-dire au Trésor.

La cédule D — bénéfices industriels et commerciaux — est celle qui donne le plus de difficultés de recouvrement. Avec elle, nous revenons au système de la déclaration, mais cette déclaration offre deux particularités : 1° elle comporte un certain nombre de déductions, de façon à dégager du revenu brut le revenu net sur lequel porte l'impôt. Ces déductions ont trait à la mise en état des locaux et magasins, aux gages et salaires payés par l'exploitant, aux dettes commerciales, aux taxes com-

munales, etc. ; 2° nous verrons plus loin que des mesures particulières sont prises, à raison de l'intérêt qu'un commerçant peut avoir à dissimuler ses bénéfices à ses concurrents, pour assurer aux assujettis qui le désirent le secret de leur déclaration.

Pour la cédule E — traitements, salaires et gages — on opère par voie de retenue sur les traitements publics. Pour les traitements privés, gages et salaires, l'employeur doit fournir au fisc la liste de ses employés et de leurs gages et c'est sur cette base que les agents fiscaux déterminent la taxe, après contrôle.

Organes de l'assiette et du recouvrement. — Voyons maintenant les organes administratifs que vont mettre en mouvement ces divers moyens de taxation.

Le principe adopté est de confier aux représentants des contribuables les opérations fiscales, sous le contrôle de l'Etat. Les agents les plus importants sont les *commissaires généraux* (general commissionners) au nombre de 7 par district, choisis parmi les habitants du district, exerçant leurs fonctions gratuitement et analogues à nos répartiteurs français. Ils sont nommés par les commissaires de l'impôt foncier ou *Land tax* [1], qui sont eux-mêmes désignés par le Parlement.

Ces commissaires généraux nomment des *collecteurs* appointés qui recueilleront le montant des cotisations et des *assesseurs* également appointés, chargés de faire parvenir aux intéressés les feuilles de déclaration, de les recueillir une fois remplies et de les augmenter d'office, s'ils les jugent inférieures à la réalité.

L'Etat est représenté par le *contrôleur* ou *surveyor*, à qui les commissaires généraux remettent les déclarations réunies par les assesseurs. Le contrôleur les vérifie, les modifie s'il le juge nécessaire, et les renvoie aux commissaires généraux qui les rendent exécutoires et les font publier.

A partir de ce moment s'ouvre pour les contribuables le délai pendant lequel ils peuvent réclamer contre leur imposition. La réclamation est jugée par les commissaires généraux, contradictoirement avec le contrôleur.

Aux contribuables de la cédule D sont accordées des garanties particulières. D'abord, ce ne sont pas les assesseurs ordinaires qui recevront leur déclaration, mais des experts spéciaux, les commissaires adjoints (*additionnal commissionners*), nommés de même que les assesseurs par les commissaires généraux. Mais il y a plus : les industriels

---

1. Le *land tax*, impôt sur le sol, et l'*inhabited house duty*, impôt sur les maisons habitées, sont deux vieux impôts qui n'ont presque aucune importance et rapportent à peine 2 millions 1/2 de livres sterling.

ou commerçants qui ne veulent pas avoir affaire aux agents locaux, parce qu'ils craignent les indiscrétions, peuvent s'adresser à un agent de l'Etat, le *commissaire spécial*, fonctionnaire ambulant. Leur imposition figurera alors sur la liste des assujettis de la commune non plus sous leur nom, mais avec la simple indication d'une lettre ou d'un numéro.

Tarif de l'income-tax. — Quel est le taux de l'*income-tax* ? Ce taux, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte par le court historique que nous avons donné, est essentiellement variable. Il suit, d'une façon très souple, l'état des finances et, en cas d'embarras budgétaires, le relèvement de l'*income-tax* est toujours la première ressource à laquelle on songe à faire appel en Angleterre. Cela est d'autant plus facile que, l'*income-tax* étant un impôt soumis au vote annuel du Parlement, ne faisant pas, en d'autres termes, partie du fonds consolidé, rien ne s'oppose à ce qu'on en fasse varier le taux tous les ans.

Exemptions et déductions. — Ce taux est en principe uniforme. La loi n'indique en effet qu'une seule et même proportion pour tous les revenus : par exemple : 1 shelling ou 8 pence ou 6 pence par livre. Seulement, la loi accorde des exemptions complètes aux tranches inférieures de revenu, et des déductions aux tranches moyennes, qui donnent en fait à l'impôt une allure dégressive très marquée. En effet :

1° Toute personne qui peut faire la preuve que son revenu *total* n'atteint pas 160 livres = 4.000 francs, échappe à l'*income-tax*. Il y a là un minimum d'existence dont la limite est, on le voit, fixée très haut.

2° A partir d'un revenu *total* de 160 livres jusqu'à un revenu total de 700 livres (17.500 fr.) auquel commence l'application pleine du tarif, on peut obtenir une déduction sur le chiffre du revenu imposé, qui sera d'autant plus forte que le revenu est plus faible.

Ainsi, de 160 à 400 livres (10.000 fr.), on déduit 160 livres (4.000 fr.): un revenu de 200 livres (5.000 fr.) sera taxé par exemple sur 1.000 fr. un revenu de 400 livres (10.000 fr.), sur 6.000 francs. De 400 à 500 livres on déduit 150 livres ; de 500 à 600, on déduit 120 livres ; de 600 à 700, on déduit 70 livres. Par exemple, un revenu de 650 livres (16.250 fr.) paie sur 580 livres (14.500 fr.). Si l'on traduit en pourcentages le montant de l'impôt prélevé sur ces diverses catégories, on voit que le taux d'impôt s'élève en zigzags jusqu'aux revenus de 17.500 francs à partir desquels il reste stationnaire [1].

On a reproché à l'income-tax de ne faire aucune *discrimination*, au point de vue du tarif, entre les diverses catégories de revenus et on a

---

1. Sur tous les revenus, quel qu'en soit le chiffre, on déduit le montant des primes d'assurances sur la vie.

également demandé de divers côtés au gouvernement, depuis quelques années, de rendre l'impôt de dégressif progressif, c'est-à-dire, au lieu de se borner à opérer des déductions à la base, de continuer la progression à partir du point auquel elle s'arrête actuellement, pour surtaxer les gros revenus. Il s'y est refusé jusqu'à ces derniers temps, en alléguant les difficultés pratiques et surtout les dissimulations des gros revenus qui pourraient en résulter. Il est en effet difficile de connaître tous les éléments de la fortune des gens très riches. Celui qui n'aurait qu'une seule source de revenu, facile à découvrir — par exemple des terres — serait dès lors traité plus rigoureusement que les autres, au mépris de la justice.

Toutefois, le cabinet libéral actuel semble disposé à donner satisfaction à l'opinion publique sur les deux points que nous venons de signaler. Ils sont en ce moment, conformément à la promesse faite le 30 avril 1906 par le chancelier de l'Echiquier [1], à la Chambre des Communes, soumis à l'examen d'une commission d'enquête chargée de rechercher les moyens de *graduer* et de *différencier* l'income-tax.

Prise en considération du revenu global. — Si les déductions admises par l'*income-tax* ont pour premier effet de lui donner un caractère progressif (ou dégressif, si on préfère), elles ont une seconde conséquence capitale : c'est que pour tous les revenus de 0 à 17.500 francs (700 livres) elles lui donnent le caractère non plus d'un impôt sur les revenus, mais d'un impôt sur le revenu global. Toutes les personnes dont le revenu se maintient dans ces limites, c'est-à-dire la grande majorité des contribuables anglais, doivent en effet fournir le chiffre de leur revenu global pour bénéficier des déductions légales. Une difficulté toutefois se présente quant à la cédule C. Comme l'impôt est retenu sur le coupon des valeurs mobilières par la banque, il faut que le contribuable qui a droit à une exemption totale ou partielle se le fasse rembourser après coup par le Trésor. En fait, les formalités du remboursement détournent beaucoup de contribuables de le réclamer.

Insistons, en terminant, sur ce point que l'Angleterre a été très loin dans la voie démocratique en matière d'impôt. Toutes les personnes ayant moins de 4.000 francs de revenu ne paient rien ; celles dont le revenu va de 4.000 à 17.500 francs paient à tarif réduit. Le poids plein de l'impôt n'est en somme supporté que par la minorité des personnes ri-

---

1. « Il est fait deux objections familières et raisonnables, au point de vue de la justice et des principes, à l'incidence de la taxe. La première, comme chacun sait, est qu'au-dessus des limites d'exemption et de réduction, la taxe est levée à un taux uniforme ; la seconde, qu'aucune distinction n'est faite entre les sources de revenus, qu'elles soient temporaires ou permanentes. Il me semble que le temps est venu de procéder à une enquête. »

ches. L'income-tax a donc un caractère de *personnalité* très prononcé, malgré l'apparence objective de ses cédules.

II. — L'impôt italien sur la richesse mobilière.

Le système fiscal de l'Italie comprend quatre grandes catégories d'impôts : 1° les contributions directes ; 2° les taxes sur les affaires (droits d'enregistrement, de mutation, de timbre, droits sur les transports, etc.) ; 3° les taxes sur les objets de consommation ; 4° les monopoles.

Les contributions directes comprennent elles-mêmes deux catégories d'impôts : l'impôt foncier (impôt sur les terres et impôt sur les maisons) et l'*impôt sur la richesse mobilière* qui nous retiendra exclusivement.

Cet impôt, qui est cédulaire, se rapproche du type de l'*income-tax* et se signale spécialement par la *discrimination* qu'il opère entre les revenus, pour les frapper dans des proportions différentes. On peut le connsidérer comme un impôt général sur les revenus, dont une cédule aurait été mise à part pour former l'impôt foncier, qui en réalité le complète.

Division des cédules : discrimination des revenus. — L'impôt sur la richesse mobilière, tel qu'il est encore actuellement organisé, tire son origine de la loi du 24 août 1877, qui succédait à une période de tâtonnements remontant aux débuts mêmes de l'unité italienne. Il se décompose en cédules analogues à celles de l'income-tax, mais établies dans le but spécial de « discriminer » les diverses natures de revenu.

La cédule A comprend les revenus *spontanés* et *permanents* : spontanés, c'est-à-dire provenant automatiquement de la possession du capital. Ce sont les revenus fournis par le *capital seul* : rentes des capitaux, intérêts des prêts hypothécaires ou chirographaires, publics ou privés, etc., intérêts des biens-fonds autres que ceux soumis à l'impôt foncier. Cette cédule est subdivisée depuis la loi du 22 juillet 1894 en deux sous-cédules A^1 et A^2, la première groupant tous ceux de ces revenus sur lesquels l'impôt est prélevé par voie de retenue, comme nous le verrons plus loin.

La cédule B est formée des revenus *mixtes* à la production desquels concourent le *capital* et le *travail*, revenus par conséquent *temporaires*, puisqu'ils cessent dès que le travail n'est plus appliqué au capital : ce sont les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles.

La cédule C est relative aux revenus temporaires provenant *du seul travail*, c'est-à-dire provenant de l'exercice d'un art, d'une profession, d'un métier, d'un office, etc., ou du moins temporaires et ne supposant pas la possession d'un capital, tels que rentes viagères et pensions.

Nous avons ainsi une classification bien nette des revenus en revenus fondés, c'est-à-dire issus du capital, revenus mixtes et revenus non fondés. Elle se complique toutefois de ce fait que les *traitements publics*, c'est-à-dire payés par l'Etat, les départements et les communes, sont mis à part de la cédule C pour constituer une cédule D distincte.

Enfin, une cédule E, tout à fait spéciale, qui ne se relie pas aux autres et que nous ne ferons que mentionner, a trait au revenu des *métayers*.

Détermination du revenu net. — Le revenu taxé est le revenu net : les frais inhérents à la fabrication ou à l'exploitation — gages des ouvriers et employés, loyers des magasins et ateliers, frais d'entretien des machines et des locaux — sont soustraits, pour l'obtenir, du montant du revenu brut [1] ; sont également déduites les charges passives, hypothécaires ou autres, du revenu.

Tarif de l'impôt : *détermination du revenu imposable.* — Le tarif de l'impôt est rendu progressif (sous la forme dégressive), grâce à des dispositions analogues à celles dont nous avons pris connaissance à propos de l'income-tax, et aussi par suite de l'inégale taxation dont sont l'objet les différentes sources de revenus, c'est-à-dire les différentes catégories de cédules.

En effet, bien qu'un même tarif, actuellement de 20 0/0 depuis la loi de 1894, soit en principe affecté à toutes, les revenus de la cédule A sont taxés pour leur totalité ou leur presque totalité (les revenus de la sous-cédule A^2 ne sont taxés que pour 30/40es) ; les revenus mixtes de la cédule B sont taxés pour 20/40es ; les revenus temporaires obtenus sans le concours du capital sont cotisés pour 18/40es dans la cédule C et pour 15/40es dans la cédule D. C'est une faveur accordée aux fonctionnaires publics, pour tenir compte du fait que leurs traitements sont connus par l'administration sans dissimulation possible.

Le tarif ressort donc à 20 0/0 et 15 0/0 pour la cédule A^1 et A^2, à 10 0/0 pour la cédule B, à 9 0/0 pour la cédule C et à 7,50 0/0 pour la cédule D.

Le revenu qui a ainsi subi la déduction constitue le *revenu imposable*, par opposition au revenu réel. Ainsi un revenu *imposable* de 460 lires correspond dans la cédule B à un revenu *réel* de 800 lires dont il représente les 20/40es ; dans la cédule C à un revenu réel de 888,80 dont il représente les 18/40es, etc.

---

1. Toutefois cette déduction ne s'applique pas aux frais de ménage du contribuable, loyer d'habitation, entretien de la famille, etc.

Exemptions et déductions. — D'autre part, les revenus *imposables* (c'est-à-dire une fois faites les déductions précédentes) des cédules B, C, D, à l'exclusion de ceux des catégories A[1] et A[2] taxés quel que soit leur chiffre, sont totalement exemptés de l'impôt sur la richesse mobilière, quand ils ne dépassent pas 400 lires.

Des déductions décroissantes à mesure que s'élève le chiffre du revenu sont accordées aux *revenus imposables* des cédules B et C compris entre 400 et 800 lires et à ceux de la cédule D compris entre 400 et 500 lires [1]. Les revenus supérieurs à ce maximum sont atteints par l'impôt dans les conditions normales.

Assiette et recouvrement— Quelles sont les opérations administratives auxquelles donne lieu cet impôt? Nous empruntons à l'étude déjà citée de M. Truchy le résumé suivant [2] : « En Italie, le contribuable qui jouit d'un revenu net supérieur à 400 lires est tenu de faire la déclaration de ses revenus mobiliers. Dans la seconde quinzaine de mai, les commissions communales préparent la liste des contribuables de la commune. Cette liste est transmise aux agents des contributions directes. Après avoir reçu et, le cas échéant, complété la liste, l'agent envoie au maire des formules de déclaration. Du 1er au 31 juillet, tout contribuable est tenu de déposer à la mairie ou à l'agence des contributions directes la déclaration de ses revenus mobiliers, laquelle doit indiquer le montant de ses revenus bruts et nets par cédule. La déclaration n'est exigée que tous les deux ans pour les bénéfices des commerçants, des industriels, et les gains des professions libérales. L'agent des contributions directes examine et rectifie les déclarations et procède à la détermination des revenus imposables, en prévenant les intéressés des rectifications qu'il a cru devoir apporter à leurs déclarations. Les personnes qui n'ont pas fait de déclaration sont taxées d'office. Les droits de l'agent des contributions directes sont étendus : il peut citer les contribuables à comparaître pour en obtenir des renseignements oraux, avoir accès dans les locaux industriels, compulser les livres des compagnies, etc. »

Lorsque le contribuable et l'agent sont d'accord, une déclaration

---

1. Ces chiffres sont ceux du revenu *imposable*, c'est-à-dire d'un revenu déjà inférieur au revenu réel. Par exemple 400 lires dans la cédule B représentent 533 lires 33 de revenu net réel. Ce qui complique les choses, c'est qu'*en matière de déductions et d'exemptions*, le revenu imposable n'est pas calculé d'après les données de la loi de 1894, mais d'après celles de la législation antérieure qui taxait les revenus des cédules B, C, D respectivement pour leurs 6/8, 5/8, 4/8 et non comme maintenant pour leurs 20/40, 18/40 et 15/40. Quoi qu'il en soit, on voit que les exemptions et atténuations italiennes sont très modestes et atteignent à peine le niveau du minimum d'existence.

2. *Revue d'Econ. pol.*, 1901, p. 282.

définitive est établie et signée des deux parties. Si l'accord est impossible, le point de fait est porté devant une commission administrative et les questions de droit devant l'autorité judiciaire. Mentionnons que l'impôt est perçu de deux façons différentes : pour la plupart des revenus, au moyen du versement fait par le contribuable ; pour certains cependant, par voie de retenue. La retenue est directe — *ritenuto diretta* — sur tous les revenus payés par les caisses de l'Etat — traitements, pensions, lots des loteries d'Etat, etc. La retenue est indirecte au contraire — *ritenuto dirivolva* — sur tous les revenus payés par les personnes juridiques, telles que sociétés, compagnies et par les chefs d'entreprise, c'est-à-dire intérêts et dividendes, gages, appointements, etc. Le débiteur verse lui-même le montant de l'impôt à l'Etat, et s'en rembourse en le déduisant sur les paiements qu'il fera à ses créanciers.

L'impôt sur la richesse mobilière n'est pas extrêmement productif en Italie, puisque son rendement moyen annuel est d'environ 300 millions. Cela tient à l'élévation de son taux qui entraîne des fraudes considérables dans les déclarations [1].

---

1. Un chiffre est édifiant à cet égard. En 1889, il n'y aurait eu pour toute l'Italie que 31 personnes exerçant des professions libérales qui eussent fait des bénéfices supérieurs à 16.000 lires (dont 8 avocats, 2 médecins et 1 compositeur qui était Verdi).

Il n'y a à rentrer régulièrement que la partie perçue par voie de retenue directe, qui exclut naturellement les dissimulations.

LIVRE VII

ÉTUDE DU SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS

Nous étudierons d'abord les impôts existants et nous dirons quelques mots, en terminant, des projets de réformes à l'ordre du jour.

Pour l'étude des impôts actuels, nous suivrons les divisions administratives consacrées : contributions directes et taxes assimilées — impôts perçus par l'administration de l'enregistrement — contributions indirectes et douanes.

CHAPITRE XL

CONTRIBUTIONS DIRECTES : IMPÔT FONCIER.

Historique des contributions directes. — Notre système actuel de contributions directes date de la Révolution.

Sous l'ancien régime, les principaux impôts directs étaient la taille et ses accessoires, la capitation et les vingtièmes.

La *taille* était primitivement un impôt féodal, que le roi percevait également, en sa qualité de seigneur, sur ses vassaux en temps de guerre. Puis, à la longue, la taille fut levée par le roi à titre permanent, la taille seigneuriale fut d'autre part supprimée, de sorte que cet impôt devint un impôt régulier, exclusivement recouvré au profit du Trésor royal.

Jusqu'à la fin de l'ancien régime, la plus grande incohérence n'a cessé de régner dans son organisation. C'est ainsi qu'on distinguait la taille des généralités d'élection, dont le montant était fixé tous les ans par le roi,et la taille des pays d'Etats, dont le montant était voté par les assemblées provinciales. A un autre point de vue, on distinguait également la taille *réelle* et la taille *personnelle*, cette dernière s'appliquant à la plus grande partie des provinces, tandis que la taille réelle était réservée à quelques-unes d'entre elles [1].

1. Voir : Esmein : *Cours élém. d'hist. du dr. franç.*, p. 554.

La taille réelle était un impôt foncier divisé en *taille d'exploitation* sur les biens-fonds susceptibles de porter des fruits, et en *taille d'occupation* sur les propriétés destinées à l'habitation. Ce qu'il y avait de particulier à cet impôt, c'est que toutes les terres ne le payaient pas. Il ne frappait pas les terres nobles, même quand elles étaient passées à des roturiers, et il frappait les terres roturières, même quand elles étaient passées à des nobles.

La taille personnelle était un véritable impôt sur le revenu, qui n'atteignait ni les nobles ni le clergé, ni même les roturiers qui exerçaient des fonctions auxquelles le privilège d'exemption était attaché.

La taille s'était grossie d'un certain nombre d'accessoires dont le plus important était le *taillon*, créé par François Ier.

La *capitation*, établie en 1695, était un impôt sur le revenu gradué. En droit, tous les sujets du royaume y étaient soumis ; elle comprenait 22 classes, dont la cotisation était uniforme pour les membres de chacune d'elles.

Les *vingtièmes*, créés en 1710, étaient des prélèvements du 20e du revenu de tous les contribuables,que ceux-ci devaient déclarer à l'administration. Cet impôt fut, en fait, suivant les époques, du dixième, d'un ou plusieurs vingtièmes, et du cinquantième.

D'ailleurs, nombre de contribuables et de localités avaient trouvé le moyen de se racheter ou de se soustraire au paiement de ces impôts.

La Révolution supprima toutes ces contributions diverses et les remplaça par des impôts nouveaux : 1° la contribution foncière fut créée par la loi des 23 novembre-1er décembre 1790, elle-même remplacée par une loi du 3 frimaire an VII, qui forme encore aujourd'hui la base de la législation relative à la contribution foncière.

2° La contribution personnelle-mobilière établie par la loi des 13 janvier-18 février 1791, souvent modifiée dans la suite et régie depuis par la loi du 21 avril 1832.

3° La contribution des portes et fenêtres, établie par la loi du 4 frimaire an VII et depuis modifiée également par la loi du 21 avril 1832.

4° L'impôt des patentes, institué par la loi des 21-27 mars 1791, supprimé par la Convention, rétabli par le Directoire et réorganisé par la loi du 25 avril 1844.

Au principal des quatre contributions, il a été ajouté dès l'origine des suppléments, qu'on appelle *centimes additionnels*, établis au profit de l'Etat, des départements et des communes.

Les contributions directes comprennent donc actuellement quatre impôts : impôt foncier, contribution personnelle-mobilière, contribution des portes et fenêtres, contribution des patentes, plus un certain nombre de petits impôts désignés sous le nom de taxes assimilées aux contributions directes.

IMPÔT FONCIER.

Fondement de l'impôt foncier. — L'impôt foncier est, de tous les impôts directs, le premier historiquement et le premier par son universalité. En effet, ce que le fisc découvre d'abord, ce sont les terres et les maisons qui constituent une base d'imposition stable et ostensible. Aussi n'y a-t-il guère de pays où on ne le trouve. C'est également en France le premier des impôts directs par son importance. Sur un total de 550 millions d'impôts directs — 500 millions en ne tenant pas compte des taxes assimilées — il fournit à lui seul 200 millions au budget de l'Etat.

Cet impôt se justifie sans difficulté, puisque la terre est un capital productif de revenu. Cependant quelques économistes, en particulier l'économiste américain Henri George, lui assignent un autre fondement. Dans le revenu foncier, une partie provient du capital et du travail, mais une autre partie, qu'on appelle dans la terminologie économique la « rente du sol, » est due aux qualités naturelles du terroir, à la fertilité supérieure des fonds exploités, ou encore aux conjonctures sociales : par exemple, l'ouverture d'une ligne de chemin de fer dans le voisinage permet de tirer un parti plus rémunérateur des produits d'un domaine agricole ; la création d'un quartier nouveau, l'ouverture d'un marché donnent une plus-value aux immeubles urbains. S'il est juste que le propriétaire foncier s'attribue le fruit de son travail et de son capital, la « rente du sol », au contraire, qui est le produit de la nature ou de la société, doit appartenir à la collectivité. L'objet de l'impôt foncier est précisément de la confisquer, de l'« élider » au profit du groupe social.

Nous renvoyons pour la discussion de la théorie de la « rente » aux traités d'économie politique. Disons simplement que la rente ne constitue pas, comme semble l'impliquer la théorie classique, un privilège attaché à perpétuité à certains sols. C'est, au contraire, un avantage que les conjonctures naturelles ou sociales attribuent tantôt à telles terres et tantôt à telles autres ; ainsi : le phylloxera a tari la rente des vignobles du Midi ; le métropolitain de Paris, en permettant à la population de se porter vers la périphérie, a fait baisser le loyer des maisons du centre au profit de celles de la zone excentrique. Pour suivre la rente, l'impôt devrait donc se déplacer continuellement. De plus, il est impossible de faire le départ exact, dans le revenu foncier, entre ce qui est produit du travail et du capital, et ce qui est « rente »proprement dite. L'impôt qui prétend élider la rente fonctionnera, dans la plupart des cas, d'une façon forcément arbitraire. Enfin, quand la terre a fait l'objet de transmis-

sions, la rente du sol a été capitalisée dans le prix de vente. Elle n'est donc plus un « don gratuit », mais un revenu acheté à prix d'argent par l'acquéreur. L'en dépouiller serait commettre une spoliation.

Quoi qu'il en soit, il est fait application de cette théorie en divers pays, notamment en Allemagne et en Amérique, dans les taxes municipales sur les terrains à bâtir.

Procédés divers d'application. — L'impôt foncier peut être établi suivant divers procédés : il peut être un impôt de superficie, frappant d'une redevance déterminée chaque unité de surface. C'est un mode d'impôt quelquefois usité dans les pays neufs et les colonies où toutes les terres ont, au début, à peu près la même valeur et ne se distinguent guère les unes des autres que par leurs dimensions.

L'impôt peut aussi porter sur certains produits ou instruments de culture. Ce système est pratiqué dans la plupart de nos colonies où il n'y a pas de cadastre. C'est là encore un procédé rudimentaire qui n'arrive pas à proportionner l'impôt aux valeurs foncières.

L'impôt foncier peut être également perçu en nature : c'est la *dîme*, qui existait comme redevance ecclésiastique sous l'ancien régime et qui fut préconisée comme le meilleur impôt d'Etat par Vauban, dans son livre célèbre de la *Dîme royale*. Cet impôt a le grave défaut de frapper le produit brut dont il prélève une part, et non le revenu net, alors que deux terres fournissant la même quantité de fruits peuvent comporter des frais d'exploitation très différents et laisser des bénéfices très inégaux entre les mains des cultivateurs. De plus, pratiquement, la levée des produits et leur conservation mettent l'Etat en présence de difficultés insurmontables. C'est ainsi que lorsque la Convention, sur la proposition de Dubois-Crancé, fit en l'an III payer une partie de la contribution foncière en blé, les approvisionnements furent dilapidés.

Le système le plus habituellement suivi consiste maintenant à taxer le revenu de la propriété foncière, ou parfois sa valeur vénale. Dans ce dernier cas, on est en présence d'un impôt sur le capital ; et au premier, d'un impôt sur le revenu foncier, ce qui est le caractère de l'impôt français [1].

---

1. Il n'y a pas grand intérêt à frapper la valeur vénale de la terre plutôt que son revenu. En général, l'estimation de la valeur vénale est plus arbitraire que celle du revenu et ne peut se faire qu'en capitalisant le revenu lui-même. De plus, même quand une propriété ne produit pas de revenu effectif, il n'en est pas moins possible de cotiser son revenu virtuel, qui est sa valeur locative. L'impôt assis sur la valeur vénale n'aurait d'autre avantage spécial que de permettre de taxer plus lourdement les terrains à bâtir des grandes villes dont la valeur locative est presque nulle et dont la valeur vénale est considérable. Mais il est possible aussi d'atteindre leur plus-value progressive au moyen d'une taxe particulière, sans abandonner le principe général de la taxation du revenu foncier.

Dualité actuelle de l'impôt foncier en France. — Actuellement, notre impôt foncier se compose de deux impôts *complétement séparés* : l'impôt sur le revenu de la propriété *non bâtie* et l'impôt sur le revenu de la *propriété bâtie*. C'est la loi du 8 août 1890 qui a opéré cette scission, en conservant au premier son caractère d'impôt de répartition et en transformant le second en impôt de quotité. Ces deux impôts sont d'ailleurs théoriquement de nature différente, l'impôt sur la propriété non bâtie étant en effet surtout un impôt sur l'agriculture, et l'impôt sur la propriété bâtie surtout un impôt sur la propriété urbaine.

Cette distinction rationnelle n'avait cependant pas été faite par la loi de création de l'impôt foncier, la loi des 23 novembre-1er décembre 1790. Cette loi instituait un impôt uniforme sur toutes les catégories de propriétés foncières, bâties ou non bâties. Elle s'inspirait des conceptions physiocratiques largement représentées à la Constituante, en réclamant à l'impôt foncier les 4/5 des facultés contributives de la France. Ces facultés avaient été estimées par Lavoisier à 300 millions dont l'impôt foncier devait, par suite, fournir 240, les 60 millions complémentaires étant demandés à la richesse mobilière. La loi du 3 frimaire an VII, qui a posé les règles de la contribution foncière en vigueur pendant presque tout le XIXe siècle, conservait l'unité de l'impôt. Ce sont seulement les difficultés de péréquation que nous examinons plus loin, qui ont conduit en 1890 à la division de l'impôt en deux branches auxquelles nous allons consacrer les explications qui suivent.

1. — Impôt foncier des propriétés non bâties.

Propriétés frappées par l'impôt ; exemptions permanentes et temporaires. — Cet impôt (105 millions environ) atteint les propriétés foncières des personnes physiques ou morales, sauf les catégories d'exemptions que voici :

1° Il y a d'abord des exemptions *permanentes* : ce sont : 1° les forêts de l'Etat, qui ne sont pas assujetties au principal de l'impôt foncier et aux centimes d'Etat, mais supportent cependant les centimes départementaux et communaux ; 2° les propriétés de l'Etat, départements, communes, établissements publics, affectées à un service public et non productives de revenu (routes, places, etc.). Les voies ferrées étant productives de revenu sont imposables.

2° Il y a aussi des exemptions temporaires, généralement accordées dans un but d'encouragement à l'agriculture : par exemple : exemption

pendant 30 ans pour les reboisements de montagnes ; pendant 4 ans pour les vignobles reconstitués après le phylloxera [1], etc.

3° Citons enfin, dans une catégorie spéciale, le dégrèvement des petites cotes opéré par la loi du 21 juillet 1897. L'Etat fait, *sur sa part*, les remises suivantes : remise totale pour les cotes jusqu'à 10 francs ; des 3/4, pour les cotes de 10 à 15 francs ; de moitié, de 15 à 20 francs, et du quart, de 20 à 25 francs. Pour en bénéficier, les contribuables doivent faire une demande en certifiant : 1° qu'ils ne sont pas inscrits aux rôles de la même contribution pour d'autres cotes ; 2° que la part revenant à l'Etat sur la contribution personnelle-mobilière qu'ils acquittent dans leurs diverses résidences ne dépasse pas 20 francs. C'est un dégrèvement d'une vingtaine de millions qui constitue une des rares applications dans notre système fiscal de l'*intuitus personæ*. Le dégrèvement ne porte pas en effet sur la « petite propriété » d'une façon absolue, mais exclusivement sur les « petits propriétaires » peu fortunés. Il ne vise pas la propriété en elle-même, mais la personnalité de son possesseur.

Calcul du revenu net imposable. — L'impôt est assis sur le « revenu net imposable » de la propriété foncière. « L'impôt foncier, dit l'article 2 de la loi du 3 frimaire an VII, est réparti par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net imposable. » Le revenu *net* est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut, des frais de culture, semence, récolte et entretien. Le revenu *net imposable* est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé. « L'évaluation du revenu net imposable se fait en calculant d'abord la valeur du produit brut ou total qu'une propriété foncière non bâtie peut rendre, année commune, en la supposant cultivée selon la coutume du pays et en formant l'année commune sur les quinze années antérieures à celles de l'évaluation, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles. Le produit brut moyen de chaque parcelle de terre étant ainsi déterminé, on en déduit les frais de culture, semence, récolte et entretien et on obtient ainsi le revenu net imposable [2]. »

La contribution foncière, même si l'immeuble ne donne pas de revenu, ne peut pas être inférieure à 0 fr. 10 par hectare.

Difficulté d'évaluation de ce revenu. — L'évaluation du revenu net imposable est une opération coûteuse, longue et compliquée, qui ne peut évidemment pas être entreprise annuellement, qui même ne peut pas être refaite à des périodes rapprochées. Aussi le principe qui

---

1. Le projet de budget de 1907 contient un article destiné à limiter les conditions d'application de cette exemption dont la raison d'être a disparu depuis que notre viticulture souffre de surproduction.

2. Caillaux, *Les impôts en France*, t. I, p, 10-11.

a dominé la législation française lors de l'établissement du cadastre, est que les évaluations une fois faites devaient demeurer fixes et permanentes.

La difficulté de l'évaluation du revenu foncier ne fut pas d'ailleurs abordée de front par la Constituante. Ayant fait de l'impôt foncier un impôt de répartition, elle se borna à répartir le contingent de 240 millions plus ou moins arbitrairement entre les départements, en se basant sur la somme respective d'impôts directs qui incombait au territoire de chacun d'eux sous l'ancien régime, et en tenant compte également de l'impôt qu'auraient dû y payer les nobles et le clergé, s'ils n'avaient pas bénéficié d'un privilège d'exemption. Au sein de chaque département, les administrations locales faisaient la sous-répartition entre les districts, les municipalités et les contribuables, sur des données sommaires. Des réclamations se produisirent bientôt ; elles devinrent tellement pressantes, après la disparition des assignats et la reprise des paiements en espèces, qu'il fallut alors procéder à des dégrèvements. Il y en eut 8 jusqu'en 1805, s'élevant à un total de 65 millions. L'Assemblée constituante avait eu le projet de faire établir un cadastre pour donner un fondement rigoureux à la répartition, mais avait reculé devant l'énormité de la tâche. L'idée fut reprise par le Premier Consul. On commença par faire divers essais malheureux, notamment une tentative de cadastre par masses de cultures ; enfin, sous l'Empire, la loi du 15 septembre 1807 ordonna l'exécution d'un cadastre général parcellaire.

Du cadastre. — Le cadastre est un état descriptif, établi dans chaque commune, de toutes les parcelles de biens-fonds, soumises ou non à la contribution foncière, avec l'estimation des revenus de chacune d'elles. « Deux parcelles diffèrent entre elles, soit par la culture à laquelle elles sont affectées, soit par le propriétaire auquel elles appartiennent » (Caillaux).

Documents cadastraux. — Le cadastre comprend trois documents :

1° *Le plan cadastral* : c'est un plan géographique, contenant la carte de la commune divisée en un certain nombre de sections A, B, C, D, etc. dans lesquelles sont numérotées toutes les parcelles.

2° Un registre, appelé *État de sections*, donne le tableau, pour chacune des sections successives, des *parcelles* suivant leur ordre numérique, avec le nom des propriétaires en possession à l'époque de l'établissement du cadastre, l'indication du canton ou lieu-dit, la contenance et le revenu imposable.

3° Un registre, appelé *Matrice cadastrale*, au lieu d'ouvrir, comme le précédent, un article à chaque parcelle, ouvre un article à chaque *propriétaire*, avec, en regard de son nom, l'indication de toutes les

parcelles lui appartenant, et le total de leur contenance et de leur revenu imposable. Enfin, deux colonnes intitulées *tiré de* *passé à* permettent d'indiquer, par une référence en face de chaque parcelle, les mutations de propriété avec mention de leur date et le nom du nouveau propriétaire à l'article duquel on les retrouvera. C'est le seul des documents cadastraux qui soit sujet à modifications et corrections par suite du travail des mutations.

Opérations cadastrales. — Comment sont établis ces trois documents, ou, en d'autres termes, comment est confectionné le cadastre ? Le cadastre comporte deux sortes d'opérations : les travaux d'art et l'expertise cadastrale ou évaluation du revenu.

Les travaux d'art qui ont trait au levé du plan comprennent : 1° la délimitation de la commune et sa division en sections ; 2° la triangulation ; 3° l'arpentage parcellaire ; 4° la vérification. Toutes ces opérations sont faites par un service de géomètres spéciaux sous la direction du géomètre en chef du cadastre.

Ensuite viennent les opérations administratives qui, pour procéder à l'évaluation du revenu, sont au nombre de quatre : la classification, le tarif provisoire, le classement, et le tarif définitif.

1° La *classification* consiste à diviser chacune des natures de culture de la commune (terres de labour, pâturages, bois, etc.) en classes correspondant à une échelle de qualités.

Elle est opérée par des commissaires-classificateurs, au nombre de cinq, choisis par le conseil municipal parmi les propriétaires des principales cultures, dont deux doivent être étrangers à la commune, et assistés par le contrôleur des contributions directes.

Il ne peut y avoir plus de cinq classes pour chaque nature de culture, et pour chaque classe on doit indiquer deux parcelles qui en déterminent les limites, l'une servant de type supérieur et l'autre de type inférieur.

2° La confection du *tarif provisoire*, établi par les commissaires, consiste à attribuer, d'après les données diverses qu'ils peuvent recueillir, un chiffre *moyen* à l'hectare de revenu net imposable, à chaque classe de chaque espèce de culture.

3° Les opérations précédentes ont ainsi constitué un cadre vide à compartiments, qu'il s'agit maintenant de remplir en y introduisant les différentes parcelles cadastrées : cette répartition est l'œuvre du *classement*.

4° La fixation du *tarif définitif* des évaluations est une opération de contrôle. Le tarif définitif résulte de l'application du tarif provisoire à un certain nombre de parcelles dont le revenu réel se trouve exactement connu parce qu'il est notoire ou constaté par des baux, etc. Cette

opération permet de mettre au point le tarif provisoire, en contrôlant ses données, par épreuve, sur la réalité. Le tarif définitif est ensuite arrêté par le conseil municipal, sauf approbation émanant autrefois du préfet et maintenant de la commission départementale. La décision de la commission départementale est susceptible d'appel devant le conseil général et de recours pour excès de pouvoir ou violation de la loi devant le Conseil d'Etat.

Telles sont les différentes opérations auxquelles a donné lieu la confection du cadastre de 1807. Il a porté sur plus de 100 millions de parcelles, coûté 158 millions et nécessité plus de 40 années de travail, puisqu'il n'a été à peu près terminé qu'aux environs de 1850. Il restait encore à le compléter dans certaines communes de la Corse, et après 1860, il fallut l'étendre à la Savoie et à la Haute-Savoie, où il n'existe pas encore actuellement dans toutes les communes.

Fixité des évaluations cadastrales. — La loi de 1807 posait, en édictant les règles de l'établissement du cadastre, un principe très important, celui de la fixité des évaluations cadastrales. En d'autres termes, elle interdisait toute révision du revenu net imposable attribué à chaque parcelle, sauf au cas de disparition d'une propriété. Les documents cadastraux devaient demeurer immuables, sauf en un point : en ce qui concerne les changements de propriétaire qui seraient indiqués sur la matrice cadastrale. Ce principe, évidemment critiquable, s'expliquait par une considération pratique : à savoir, la dépense et le travail excessif qu'occasionnerait la tenue à jour du cadastre. On le justifiait aussi d'une autre façon, en disant qu'il y avait là un encouragement au progrès agricole, que les contribuables seraient d'autant plus incités à améliorer leurs cultures que tout accroissement de revenu échapperait au fisc, et que d'ailleurs les modifications de la matière imposable ne se produisent que lentement, quand il s'agit de biens-fonds.

On n'apporta dans la suite que de très légères exceptions au principe de la fixité des évaluations cadastrales : au cas de disparition de la matière imposable (envahissement par les eaux, passage dans le domaine public non imposé), ou au cas d'apparition d'une nouvelle matière imposable (alluvion, passage du domaine public non imposé au domaine privé).

Quoi qu'il en soit, cette fixité des évaluations cadastrales devait donner lieu à de grosses difficultés, en soulevant le problème de la péréquation de l'impôt foncier.

Problème de la péréquation de l'impôt foncier. — Théoriquement, un cadastre bien fait apparaît comme un instrument parfait de répartition à tous les degrés. La matrice cadastrale donne le revenu

imposable de chaque propriétaire de la commune ; les états de section, le revenu imposable de toute la commune ; de là, on peut passer facilement, au moyen d'additions, au revenu foncier de l'arrondissement et du département. Le Parlement assigne le contingent de chaque département, le conseil général celui de chaque arrondissement, le conseil d'arrondissement celui de chaque commune. Il n'y a plus ensuite qu'à diviser le contingent communal par le revenu cadastral de la commune : on obtient ainsi la fraction d'impôt que doit payer chaque franc de revenu cadastral : c'est ce qu'on appelle le *centime le franc*. Autant de francs dans le revenu matriciel d'un contribuable, et autant de fois il paiera donc le centime le franc, ce qui revient à dire que pour avoir la quote-part de chaque propriétaire, il suffit de multiplier son revenu matriciel par le centime le franc.

Mais tout ceci suppose un cadastre parfait. Or, notre cadastre ne l'est pas et ne pouvait pas l'être pour deux raisons :

1° A cause du temps qu'a exigé son exécution. Des évaluations faites dans deux départements différents à dix ans de distance, par exemple, ne s'appliquent pas à des situations comparables entre elles.

2° Par suite de la diversité du personnel opérant dans les différentes localités. Le classement des parcelles et l'évaluation du revenu, la déduction qui dégage du revenu brut le revenu net n'ont pas été opérés dans le même esprit et de la même façon par tous les agents cadastraux sur l'ensemble du territoire.

De plus, étant donné la fixité des évaluations cadastrales, les imperfections du cadastre deviennent avec le temps de plus en plus criantes, car le progrès de la richesse foncière suit une marche très variable dans les divers départements.

Telles parcelles rangées, par exemple, dans la catégorie des terres ou des vignes de première classe, lors de la confection du cadastre, continuent à être imposées d'après le tarif afférent à ces propriétés, même si elles sont devenues totalement improductives ; d'autres au contraire, qui étaient autrefois incultes, continuent à être cotisées comme telles, bien qu'elles aient pu être défrichées et mises en culture.

Insuffisance des remèdes adoptés pour corriger les défauts de la péréquation. — L'improportionnalité de la répartition, qui résultait de l'utilisation du cadastre, apparut très rapidement et une loi du 31 juillet 1821 encore en vigueur dut prendre une mesure radicale, en déclarant que dorénavant le cadastre, dont l'usage avait déjà été circonscrit en 1813 à l'intérieur du *département*, et en 1818 à l'intérieur de l'*arrondissement*, ne servirait plus à établir la répartition entre départements, entre arrondissements et entre communes, mais seule-

ment à opérer la répartition *individuelle* du contingent *communal*. De cette façon, les inconvénients du cadastre étaient extrêmement réduits. De plus, une loi du 7 août 1850, allant plus loin dans cette voie, autorisa les communes cadastrées depuis 30 ans au moins à procéder à la réfection de leur cadastre, sur la demande du conseil municipal et après avis du conseil général. Toutefois, comme la loi de 1850 mettait la dépense à la charge des communes, très peu — 365 seulement — firent usage de cette faculté. Pour les y encourager, une loi récente du 17 mars 1898 leur accorde l'aide pécuniaire de l'Etat, du département et des particuliers intéressés.

Toutes ces mesures cependant ne pouvaient pas résoudre le problème. En effet, une fois le cadastre réduit au rôle d'instrument de répartition communale, on n'avait plus de base pour la répartition aux degrés supérieurs. On procéda par voie de tâtonnements, d'enquêtes et de dégrèvements. La loi de 1821 chercha à rendre plus équitable la répartition interdépartementale, en réduisant le contingent de 52 départements de 13 millions 1/2 pour le principal de l'impôt. Une nouvelle enquête eut lieu en 1851, qui fit découvrir des anomalies telles qu'on ne voulut pas en publier les résultats. Une enquête plus complète fut opérée par la loi du 9 août 1879 qui prescrivit l'exécution d'un travail d'évaluation des propriétés *non bâties*, devant permettre une nouvelle amélioration dans la répartition entre départements. Ce travail, exécuté de 1879 à 1884, a été utilisé dans la loi du 8 août 1890 dont nous parlerons plus loin.

D'autre part, une loi du 29 juillet 1881, pour sérier les réformes, dédoublait le contingent, c'est-à-dire qu'un contingent distinct devait être dorénavant assigné à la propriété non bâtie, et un autre à la propriété bâtie.

Enfin, la loi du 8 août 1890 a pris une mesure décisive. L'impôt foncier des propriétés bâties devient un impôt complètement séparé de l'impôt foncier des propriétés non bâties. S'appuyant sur un travail d'évaluation de la propriété *bâtie*, entrepris de 1886 à 1890, la loi de 1890 transforme l'impôt des propriétés *bâties* en impôt de *quotité*, tandis que l'autre demeure impôt de répartition. En même temps, elle tente une nouvelle péréquation par voie de dégrèvement. Ce dégrèvement qui atteint 15 millions 1/2 est opéré sur 82 départements, de façon à ce qu'aucun département ne paie plus de 4,60 0/0 du revenu net de la propriété non bâtie, tel qu'il a été dégagé par l'évaluation administrative de 1879-1884, et que le taux moyen soit abaissé à 4 0/0.

Cette péréquation laisse cependant à désirer à plusieurs points de vue : d'abord, elle ne réalise pas la proportionnalité : si aucun département ne paie plus de 4,60 il y en a qui paient beaucoup moins, et de plus, tandis que des départements pauvres, comme la Lozère ou les Hautes-Alpes,

sont taxés au maximum, des départements riches, comme la Nièvre ou l'Allier, ne paient que 3 0/0.

En outre, comme on a toujours procédé par voie de dégrèvements, et non par voie de nivellement, c'est-à-dire qu'on a dégrévé les départements trop imposés sans accroître la part des départements favorisés, le produit de l'impôt a été sans cesse en diminuant tandis que la richesse foncière augmentait. Enfin la répartition individuelle, qui s'appuie encore sur le cadastre, est toujours défectueuse.

Solutions diverses proposées en vue de la péréquation. — La question de la péréquation n'a donc cessé de se poser ; elle se pose encore aujourd'hui, et elle a donné lieu à divers systèmes pour la résoudre.

Le premier à citer, parce qu'il est le plus paradoxal, est celui de M.H. Passy [1], d'après lequel il convient de s'abstenir de toute modification à l'impôt foncier dans un but de péréquation. Selon M. H. Passy, l'impôt foncier, au bout d'un certain temps, ne constitue plus une charge pour personne : il a pesé tout entier sur le propriétaire qui possédait au moment de l'établissement de cet impôt. En effet, frapper la terre d'un impôt foncier, c'est la grever d'une rente perpétuelle au profit de l'Etat. Quand le propriétaire vendra, l'acquéreur déduira du montant de la valeur de la terre, dans le prix qu'il offre, la valeur en capital de cette rente. L'acquéreur ne supportera donc pas le poids de l'impôt, puisqu'il en a tenu compte pour payer moins cher ; c'est le premier propriétaire seul qui aura été exproprié d'une partie de la valeur de son bien. La conséquence, c'est qu'il ne faut jamais modifier l'impôt foncier ; si on l'augmente, on frappe d'une façon excessive une génération de propriétaires qui paie pour tous les acquéreurs suivants ; si on le diminue, on fait un cadeau immérité aux propriétaires actuels, qui voient augmenter la valeur vénale de leurs terres d'une somme égale au capital dont l'impôt supprimé représentait le revenu.

Cette théorie encourt les critiques générales que méritent toutes les théories d'incidence déterminée. Elle peut être vraie en partie : la charge de l'impôt doit entrer en déduction dans l'estimation de la valeur vénale, mais on ne peut pas fixer *a priori* dans quelle proportion exacte elle réduira cette valeur ; tout dépendra du rapport qui existe alors entre l'offre et la demande de terres. Sans compter que l'hypothèse ne s'applique pas aux biens-fonds qui sont restés dans la même famille et n'on pas fait l'objet de ventes.

En laissant de côté cette opinion un peu isolée, on trouve encore diverses solutions :

---

1. *Dictionn. de l'Econ. polit.*, t. I, p. 901.

1° L'une d'elles consiste à reconnaître que le problème de la péréquation est insoluble et à supprimer l'impôt foncier. Une proposition en ce sens obtint un vote de la Chambre en 1888. On songeait à compenser la perte par un relèvement des droits sur l'alcool.

2° Une proposition intéressante, faite autrefois par M. Léon Say, abandonnait le principal de l'impôt foncier aux communes. De cette façon, il n'y aurait plus à se préoccuper de la péréquation, puisque chaque commune consacrerait l'impôt à ses propres usages ; celles qui paieraient le plus en recueilleraient pour elles-mêmes le bénéfice. En revanche, on aurait mis à la charge des communes certaines dépenses, telles que celles des écoles et des routes [1].

3° Un système plus courageux consisterait à opérer la péréquation avec nivellement, c'est-à-dire à reporter les dégrèvements dont bénéficient les uns à la charge des autres. C'est une méthode qui a été employée avec succès en Belgique en 1865.

4° Enfin, le système le plus rationnel semble être celui qui ferait aussi de l'impôt des propriétés non bâties un impôt de quotité, ce qui mettrait naturellement fin à la politique ruineuse des dégrèvements. La loi de finances du 21 juillet 1894 invitait l'administration à faire les travaux préparatoires à cette transformation, sans que ses prescriptions aient d'ailleurs été suivies d'effet. Mais ce système suppose : d'abord qu'on arrivera à vaincre la résistance des paysans qui préfèrent la répartition, et surtout qu'on pourra s'appuyer sur une évaluation satisfaisante des valeurs imposables.

C'est en somme la question de la réfection du cadastre qui est en jeu. Elle a été soumise à une commission extraparlementaire du cadastre, instituée par un décret du 30 mai 1891, qui devait chercher deux choses : 1° les moyens pratiques de refaire le cadastre ; cette tâche fut confiée à une sous-commission *technique* ; 2° les moyens de le transformer en instrument juridique, en créant en concordance avec lui des livres fonciers analogues au *Grundbuch* allemand, donnant la situation juridique officielle des propriétés [2] ; ce fut l'objet des études de la sous-commission *juridique*.

---

1. Le projet d'impôt sur le revenu présenté par M. Caillaux en 1900 s'inspirait aussi de la même idée et attribuait l'impôt foncier aux départements et communes (V. chap. XLII).

2. Nous ne pouvons insister sur cette question extrêmement intéressante, mais un peu extérieure à la science financière et qui rentre plutôt dans le droit civil (Consulter : Besson, *Les livres fonciers et la réforme du cadastre*, Paris, 1890, et les travaux et rapports de la Commission extraparlem. du cadastre). Remarquons simplement que le cadastre actuel est un instrument purement fiscal (d'ailleurs défectueux) et dépourvu de toute valeur juridique :

a) Le cadastre ne tranche pas les questions de *propriété*. Lors de son établisse-

Les travaux de cette commission, qui a publié des procès-verbaux et des rapports très instructifs, ont pris fin en mars 1905. Ils n'ont pas encore abouti à une réforme de l'impôt des propriétés non bâties.

Il en est du moins sorti la loi du 17 mars 1898, que nous avons mentionnée plus haut (p. 370).

Dans les communes cadastrées à nouveau en vertu de cette loi, le plan parcellaire fait foi de la *délimitation* et de la *contenance* des propriétés (sauf réclamation du propriétaire réel, quand il n'a pas été appelé aux opérations d'arpentage).

Un service spécial *du renouvellement, de la révision et de la conservation du cadastre* a été créé au ministère des finances, pour assurer l'exécution de la loi de 1898 qui était destinée à servir de préface, une fois que les premiers résultats en auraient été expérimentés et qu'on serait fixé sur la dépense, à une réfection *générale* et *obligatoire* [1].

Les résultats ont d'ailleurs été peu favorables : 260 communes avaient demandé au début à profiter des facilités financières que leur accorde la loi de 1898, pour refaire leur cadastre ; mais sur ce nombre, plus de 100 ont dû y renoncer depuis, à raison des charges budgétaires que cette entreprise leur imposerait malgré tout.

Projet de révision du revenu des parcelles dans le projet de budget de 1907.— Il a donc fallu chercher dans une voie plus modeste. On semble ne plus s'attacher actuellement à la transformation, amorcée par la loi de 1898, du cadastre en instrument juridique ni à sa réfection intégrale. Le projet de budget pour l'exercice 1907, déposé par M. Poincaré, revenant aux dispositions restées lettre morte de la loi du 21 juillet 1894, se contente d'instituer une révision partielle qui doit porter exclusivement sur les *évaluations* cadastrales, sans renouvellement des plans. En d'autres termes, en conservant tels que les anciens plans, l'administration des contributions directes procédera aux frais de l'Etat à une *révision du revenu des parcelles*, suivant les méthodes employées lors de la confection du cadastre (classement, tarif provisoire, classification,

---

ment, on ne s'est attaché qu'au propriétaire *apparent*. Propriétaire apparent ou réel, l'essentiel, au point de vue fiscal, était en effet simplement de désigner un contribuable. — De même, les mutations relatées sur la matrice ne font pas foi de la validité du titre de propriété ;

b) Le cadastre ne fait pas foi davantage de la *superficie* et de la *délimitation* de la propriété. La matrice est seule tenue à jour (sauf erreurs) par le travail des mutations. Les autres documents, par suite de leur immutabilité, donnent la physionomie de la propriété foncière et la division des parcelles qui existait au moment où a été exécuté le cadastre, de sorte qu'ils ne sont plus en concordance avec la matrice et que nous ne possédons pas d'état de la division actuelle et de la configuration actuelle de la propriété.

1. Ochier, *Le nouveau cadastre* (*loi du 17 mars 1898*) (Thèse Poitiers, 1905).

tarif définitif, v. p. 367). Les contribuables seront admis à réclamer contre le classement qui aura été attribué à leurs propriétés, pendant 6 mois à dater de la publication du premier rôle dans lequel les résultats du travail auront été appliqués, et pendant 3 mois à partir de la publication des deux rôles suivants.

Le travail sera entrepris dans l'ordre des demandes faites par les conseils municipaux[1]. Les résultats en seront immédiatement applicables à la répartition *individuelle* dans chaque commune qui viendra d'être revisée. Plus tard, dans plusieurs années, quand il aura été étendu à l'ensemble du territoire, on pourra alors se servir des données générales qui s'en dégageront, pour tenter des réformes plus vastes, au point de vue de la péréquation entre départements et entre communes.

Cette partie des dispositions du budget de 1907 a été disjointe, au mois de juillet dernier, de la loi des contributions directes et renvoyée à la discussion du budget qui s'ouvrira cet automne.

2. — Impôt foncier des propriétés bâties.

Beaucoup des explications que nous avons données à propos de l'impôt des propriétés non bâties s'appliquent ici, puisque les deux impôts ont été confondus jusqu'en 1890.

La loi qui régit la matière est la loi du 8 août 1890. Elle a été votée à la suite du travail d'évaluation de la valeur locative des propriétés bâties, entrepris par l'administration des contributions directes, de 1886 à 1890, qu'elle est venue précisément homologuer.

Assiette de l'impôt. — La contribution foncière des propriétés bâties (92 millions) est réglée en raison de la valeur locative des maisons et usines, telle que cette valeur a été estimée par l'administration, — sous déduction de 40 0/0 pour les usines, et de 25 0/0 pour les maisons (loi du 13 juillet 1900, art. 2, § 1), pour tenir compte du dépérissement et des frais d'entretien — et défalcation faite de la valeur locative du *sol* sur lequel repose la construction. D'ailleurs, la contribution des propriétés bâties s'étend non seulement aux propriétés élevées sur maçonnerie, mais encore aux chantiers, lieux de dépôt de marchandises, hangars et, d'une façon générale terrains consacrés à un usage industriel ou commercial — également aux bacs de passage de rivières, bateaux-lavoirs, etc.

En principe, les propriétés bâties sont soumises à la contribution de la propriété bâtie et, en outre, à la contribution de la propriété *non bâ-*

---

1. Le projet de budget de 1907 prévoit un crédit de 3 millions pour ce travail.

tie, pour la superficie du sol qu'elles recouvrent et qui est fictivement assimilé aux meilleures terres cultivables ; c'est-à-dire qu'elles paient comme terrain et comme construction (ou comme local industriel, s'il s'agit d'un chantier, lieu de dépôt, etc.).

Exemptions permanentes et temporaires. — L'impôt foncier des propriétés bâties comporte d'ailleurs des exemptions permanentes et des exemptions temporaires.

Les exemptions permanentes s'appliquent : 1° aux propriétés bâties de l'Etat, du département, de la commune et des établissements publics affectées à un service public — casernes, musées, préfectures, etc.; 2° aux bâtiments servant aux exploitations rurales, granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs, etc. lesquels ne sont soumis qu'à la contribution foncière des propriétés *non bâties*, sur le pied des meilleures terres labourables.

On compte d'autre part deux catégories d'exemptions temporaires : 1° pour les constructions nouvelles, qui ne sont soumises à l'impôt que la troisième année qui suit leur achèvement. D'ailleurs cette exemption est subordonnée à une déclaration du propriétaire, faite à la mairie dans les quatre mois qui suivent l'ouverture des travaux. C'est là un moyen de faire tenir l'administration toujours au courant des constructions nouvelles.

2° Le second cas d'exemption temporaire, établi par l'article 9 de la loi du 30 novembre 1894 et élargi par l'article 9 de la loi du 11 avril 1906, constitue une faveur accordée aux habitations à bon marché. Elles sont exonérées de l'impôt pendant les douze années qui suivent leur achèvement, à condition que leur valeur locative ne dépasse pas un certain chiffre, variable d'après la population du lieu, et qu'elles gardent les caractères que les lois de 1894 et de 1906 ont attribués aux habitations à bon marché.

Fixité décennale des évaluations. — Le travail accompli de 1886 à 1890 par le service des contributions directes pour le recensement et l'évaluation des propriétés bâties, a été très considérable. On ne peut le renouveler sans cesse ; aussi la loi de 1890 a posé le principe de la fixité *décennale* des évaluations. Celles-ci ne seront révisées que tous les 10 ans. Elles l'ont été une première fois en 1899-1900. On ne peut réclamer que pendant un délai assez court après la révision et ensuite les résultats en deviennent définitifs pour toute la période décennale.

Il y a d'ailleurs trois sortes d'exceptions à la fixité des évaluations :

1° Pour les pertes et accroissements de matière imposable : à savoir, destructions ou constructions, passage d'une catégorie de constructions exemptées dans la catégorie imposée ou inversement ;

2° Lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, un immeuble a subi une dépréciation considérable (par exemple, par suite du déplacement d'un marché), le propriétaire peut réclamer pendant les trois mois qui suivent la publication du rôle ;

3° Toutes les fois qu'en cours de période décennale se produit dans une commune une dépréciation générale des propriétés bâties, le conseil municipal peut demander une révision particulière aux frais de la commune.

Tarif de l'impôt. — Depuis la loi de 1890, l'impôt des propriétés bâties est un impôt de *quotité*. Une mesure préparatoire avait été prise par la loi du 29 juillet 1881 qui avait prescrit la séparation des contingents, et le dédoublement de la matrice cadastrale,en divisant en deux matrices distinctes les mentions concernant les propriétés bâties et les propriétés non bâties de chaque propriétaire. Après la loi de 1890 on a substitué sur la matrice de la propriété bâtie, aux anciens revenus cadastraux, les valeurs locatives recensées par l'administration dans son travail d'évaluation de 1886-1890, lesquelles servent désormais de base à l'impôt.

Le taux de l'impôt, qui est fixé annuellement par le Parlement depuis 1890, est demeuré constamment de 3.20 0/0. L'application du tarif est très simple : il suffit en effet de l'appliquer à chaque article de la matrice, dans lequel est totalisée la valeur locative imposable de toutes les propriétés bâties possédées dans la commune par un même propriétaire, pour avoir le montant de la cotisation de chaque contribuable.

CHAPITRE XLI

CONTRIBUTIONS DIRECTES (*suite*) : CONTRIBUTION PERSONNELLE-MOBILIÈRE.

La contribution personnelle-mobilière[1] (103 millions) nous met en présence, de même que l'impôt des portes et fenêtres que nous étudierons ensuite, d'un impôt destiné par le législateur de la Révolution à frapper le revenu global. C'est ce qui fait que l'on dit parfois que l'impôt sur *le* revenu existe déjà en France. En réalité, si tel a été, à l'origine, le caractère de la contribution mobilière, elle l'a depuis perdu *légalement*, *sinon en fait*, pour devenir simplement un impôt sur la dépense de loyer, une taxe de consommation sur l'habitation.

Historique de la contribution personnelle-mobilière. — L'impôt personnel-mobilier, établi par la loi des 13 janvier-18 février 1791, a été créé par la Constituante pour atteindre les revenus qui ne pouvaient pas l'être par la contribution foncière. On estimait alors que la richesse mobilière de la France représentait 1/5 de la richesse foncière, et comme on demandait 240 millions à la propriété immobilière, on jugea que la fortune mobilière devait fournir 60 millions. Le comité de l'Assemblée hésita quelque temps sur le mode d'établissement de l'impôt. Finalement, après avoir rejeté le système de la déclaration du revenu par le contribuable et celui de sa détermination d'office par voie administrative, il s'arrêta au système des signes extérieurs, dont le moins fautif lui parut être le loyer.

On interpréta, du reste, assez habilement le loyer comme signe extérieur du revenu, en l'affectant de coefficients variables suivant son importance. On pensait avec raison que la dépense de loyer absorbe une part plus grande d'une fortune modeste que d'une grosse fortune. En conséquence, un loyer inférieur à 100 livres était considéré comme représentant la moitié du revenu du locataire ; un loyer de plus de 12.000 livres comme exprimant simplement le douzième et demi du revenu. Entre ces deux limites extrêmes, les coefficients s'élevaient par échelons. Quant aux fonctionnaires publics, dont le revenu était directement connu puisqu'il était constitué par leur traitement, on renonçait pour eux au signe du loyer et on les taxait proportionnellement à leurs émoluments.

---

1. Cléder, *Etude sur la contribution personnelle-mobilière* (Thèse Toulouse, 1904)

D'ailleurs, comme l'impôt mobilier ne devait pas faire double emploi, et qu'il devait non se superposer, mais s'adjoindre à la contribution foncière pour saisir les éléments de la fortune que celle-ci n'atteignait pas, on déduisait du revenu imposable dégagé du chiffre de loyer, le revenu déjà imposé à la contribution foncière.

A la cote mobilière ainsi établie, l'Assemblée constituante ajouta un certain nombre de taxes, en s'inspirant surtout du désir de mieux graduer l'impôt d'après les véritables facultés de chacun.

Ces taxes se composaient : 1° d'une taxe sur les domestiques ; 2° d'une taxe sur les chevaux et voitures ; 3° d'une cote d'habitation de 3 0/0 du revenu révélé par le loyer; 4° d'une taxe à raison du titre de citoyen,qui était pour tous de 3 journées de travail et qui est l'origine de la cote *personnelle*.

L'ensemble de ces quatre taxes et de la cote mobilière prit le nom de *contribution mobilière*. On n'osa pas lui donner celui qui avait été proposé, de contribution personnelle, craignant d'évoquer le souvenir de l'impôt personnel et arbitraire de l'ancien régime.

Cette contribution fut remaniée à plusieurs reprises sous la Révolution. Elle devint un impôt de quotité. En l'an III et IV, elle n'est plus basée sur le loyer, mais sur un ensemble d'autres signes extérieurs, et comprend cinq taxes différentes : 1° progressive sur le nombre des cheminées : 2° progressive sur le nombre des domestiques ; 3° progressive sur les chevaux ; 4° progressive sur les voitures ; 5° enfin taxe de citoyen de 5 francs. Les célibataires paient 1/4 en plus des cinq taxes réunies.

En l'an V, on revient au principe de la répartition et on crée une contribution *personnelle*, *mobilière et somptuaire*,composée comme son nom l'indique de trois taxes. Les taxes somptuaires sur les domestiques, chevaux, voitures, ont seules une base fixe. La contribution personnelle et la mobilière sont réparties par des *jurys d'équité* opérant dans chaque canton et agissant d'après leur conscience. Ils sont seulement obligés de répartir un tiers en cote personnelle, les deux autres tiers étant fournis par les taxes somptuaires et la taxe mobilière. Les « jurys d'équité » manquèrent à tel point d'équité, que la loi du 3 nivôse an VII vint poser de nouvelles règles de répartition et en confia l'application aux administrations locales et, à l'intérieur de chaque commune, aux *répartiteurs* qui subsistent encore.

Peu à peu, les diverses taxes somptuaires disparurent et il ne resta plus que la contribution personnelle et la contribution mobilière.

En même temps, la contribution personnelle-mobilière perdait son caractère primitif d'impôt sur le revenu global pour deux raisons :

1° On ne donne plus au loyer de coefficients destinés à faire ressortir l'importance réelle du revenu, de sorte que c'est la dépense de loyer

qui se trouve maintenant taxée, et non le revenu dont on l'avait autrefois interprétée comme le signe ;

2° L'impôt mobilier devient un impôt de superposition : *a*) d'autres impôts sont créés qui visent des revenus spéciaux ; par exemple, les patentes qui frappent les revenus professionnels ; *b*) l'ancienne règle de la déduction du revenu foncier disparaît.

La loi du 21 avril 1832, qui est encore la loi fondamentale, est venue consacrer cette transformation de l'impôt, et « le Conseil d'Etat a rappelé depuis à plusieurs reprises que cette loi a édicté non pas une taxe sur le revenu global, mais simplement sur un signe extérieur et présomptif de richesse, le loyer, ce signe fût-il faux en pratique[1] ».

Organisation actuelle de l'impôt.

I. Taxe personnelle. — L'impôt comprend actuellement deux taxes : la taxe personnelle et la taxe mobilière.

La taxe personnelle est l'ancienne *taxe de citoyen* de la Révolution qui représentait, comme on l'a justement dit, un « cens électoral démocratique », le paiement de l'impôt constituant, dans l'esprit des législateurs révolutionnaires, une obligation civique corrélative de l'exercice des droits de citoyen. Elle a depuis complètement perdu ce caractère, puisque c'est maintenant une capitation « due par chaque habitant français ou étranger, de tout sexe et de tout âge, même mineur, jouissant de ses droits et non réputé indigent » (loi du 21 avril 1832, art. 12).

Cette expression : *jouissant de ses droits* a ici un sens particulier. Sont considérés comme jouissant de leurs droits, au point de vue de l'impôt : les femmes non mariées ou séparées, les garçons et filles, majeurs ou mineurs, ayant par leur fortune personnelle ou leur profession des moyens d'existence indépendants. Ne sont pas considérés comme jouissant de leurs droits les femmes mariées et les domestiques à gages.

Quant à l'indigence, elle est reconnue par le conseil municipal qui établit souverainement la liste des indigents non imposables.

La contribution personnelle n'est due qu'une fois, au domicile réel.

Cette capitation n'a guère d'excuse maintenant que dans la modicité de son taux ; elle est de la valeur de 3 journées de travail. La valeur de la journée de travail est fixée pour chaque commune par le conseil général et ne peut varier que dans les limites de 0 fr. 50 à 1 fr. 50.

---

1. Moye, *Précis de législ. fin.*, p. 180.

La taxe peut donc varier entre 1 fr. 50 et 4 fr. 50. Quoi qu'il en soit, le tarif de la journée de travail étant fixé différemment pour les diverses communes, c'est là un petit élément d'inégalité dans l'assiette de la cote personnelle-mobilière.

II. Taxe mobilière. — La taxe mobilière, due uniquement par ceux qui paient la contribution personnelle, porte sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle. Les locataires en meuble la paient également s'ils peuvent être considérés comme faisant partie de la population permanente de la commune, mais la taxe ne porte que sur la valeur locative de l'habitation non meublée, c'est-à-dire sur la valeur locative, défalcation faite de l'accroissement que lui donne le mobilier. Enfin, elle atteint aussi les fonctionnaires logés gratuitement et de même le propriétaire qui habite son immeuble. Si la taxe personnelle n'est due qu'une fois, la contribution mobilière doit être acquittée par le même redevable autant de fois qu'il possède d'habitations garnies de meubles à sa disposition, quel que soit le lieu où elles se trouvent. On peut donc payer plusieurs contributions mobilières dans plusieurs communes. Inversement, les personnes logeant ensemble, sans occuper d'appartements distincts, ne paient qu'une seule contribution mobilière, bien qu'elles puissent être imposées séparément à la cote personnelle.

Qu'entend-on exactement par l'expression : *locaux servant à l'habitation personnelle* ? Elle désigne non seulement le corps de logis, mais les jardins, écurie, hangar, etc., qui sont les *accessoires* de l'habitation. Au contraire, on ne doit pas prendre en considération la valeur locative des locaux industriels ou professionnels, magasins, ateliers, classes, dortoirs, des bâtiments d'exploitation rurale, etc.

Exemptions. — La contribution mobilière comporte un certain nombre d'exemptions complètes : les personnes ne jouissant pas de leurs droits ou indigentes; les agents consulaires et diplomatiques des pays étrangers et eux-mêmes de nationalité étrangère, les père et mère de sept enfants mineurs vivants, légitimes ou reconnus, quand leur contribution personnelle-mobilière n'excéderait pas 10 francs en principal.

Il y a exemption *partielle* pour les officiers avec troupe et les officiers d'état-major. On déduit de la valeur locative de leur habitation la valeur du logement auquel ils auraient droit à la caserne ou le montant de leur indemnité de logement. L'exemption est complète s'ils habitent la caserne.

Répartition de l'impôt aux divers degrés. — La contribution personnelle-mobilière est un impôt de *répartition*. Le contingent fixé à 60 millions par la Constituante, réduit à 30 en l'an VII et ramené à 34 par la loi de 1832 a été réparti à nouveau par cette loi entre les dépar-

tements, d'une façon assez arbitraire : 1/3 au prorata des contingents des années précédentes, 1/3 au prorata des cotes personnelles perçues en 1831, 1/3 au prorata des valeurs locatives revisées par des enquêtes en 1821, 1823 et 1829.

Après avoir agité quelque temps la possibilité d'une nouvelle répartition, on recula devant la difficulté et la loi du 4 août 1844 organisa un système de péréquation à long terme. Le contingent de chaque département est annuellement modifié *uniquement* à raison des constructions nouvelles et des démolitions. On diminue le contingent du montant en principal des cotisations afférentes aux valeurs locatives disparues et on l'augmente, deux ans après l'achèvement de chaque construction [1], sur le pied de 5 0/0 de la valeur locative des nouveaux locaux affectés à l'habitation. Il y a là une tentative timide pour corriger le défaut de la répartition par un élément emprunté au système de la quotité. L'idée du législateur de 1844 était que, dans un temps plus ou moins éloigné, quand les constructions anciennes auraient fait place à de nouvelles, la péréquation se trouverait faite automatiquement sur la base de 5 0/0 de la valeur locative. C'était là, d'ailleurs, une espérance illusoire. D'abord, il faudra attendre un temps illimité pour que toutes les constructions antérieures à 1844 aient disparu. En outre, comme les constructions nouvelles ont été et seront exécutées et évaluées à des dates différentes, les évaluations ne sont pas comparables entre elles. On ne peut pas comparer une valeur locative estimée en 1850 et une autre estimée en 1900.

La sous-répartition entre les arrondissements et les communes a été opérée par les conseils départementaux à l'aide des travaux d'évaluation antérieurs à la loi de 1832. Plusieurs l'ont remaniée depuis en utilisant les résultats des enquêtes préliminaires à la loi du 8 août 1890 sur la contribution foncière des propriétés bâties. En fait, la sous-répartition annuelle ne varie guère qu'à raison des démolitions et constructions nouvelles.

Une fois le contingent communal assigné par le conseil d'arrondissement, il reste à le répartir individuellement entre les contribuables. C'est l'œuvre des *répartiteurs* assistés du contrôleur des contributions directes. Les répartiteurs, au nombre de cinq, sont désignés par le sous-préfet sur une liste double présentée par le conseil municipal, et choisis parmi les propriétaires de la commune. Leur commission se complète du maire et d'un adjoint.

Les répartiteurs : 1° arrêtent la liste des contribuables assujettis à la cote personnelle ; 2° établissent le produit total de la cote personnelle

---

1. Article 10 de la loi du 8 août 1890.

en multipliant le nombre des assujettis par la valeur de trois journées de travail, telle qu'elle résulte de la fixation du conseil général ; 3° ce produit est ensuite soustrait du contingent assigné à la commune, majoré préalablement des centimes additionnels généraux et spéciaux ; la différence représente le contingent *mobilier* à répartir ; 4° pour opérer cette répartition, les répartiteurs doivent d'abord déterminer les valeurs locatives. L'élément principal d'estimation est le loyer constaté par les baux ; cependant les répartiteurs ne sont pas liés dans leur appréciation par le prix porté au bail. Pour des raisons pratiques, les répartiteurs font généralement subir aux valeurs constatées une atténuation qui doit être *proportionnelle* pour toutes les valeurs locatives de la commune (par ex. : 1/4 ou 2/5) et qui fait ressortir ce qu'on appelle en langage administratif le *loyer matriciel*, c'est-à-dire la valeur locative prise pour base d'impôt ; 5° quand les valeurs locatives sont arrêtées, on cherche ce que doit payer chaque franc de matière imposable, c'est-à-dire chaque franc de valeur locative : c'est ce qu'on appelle le *centime le franc*. On l'obtient en divisant le contingent par la somme totale des valeurs locatives de la commune ; 6° pour établir les cotes mobilières individuelles, il suffit ensuite de multiplier chaque valeur locative par le centime le franc. Il n'y a plus alors qu'à ajouter la cote personnelle pour connaître le montant de la cote personnelle-mobilière de chaque contribuable.

Procédé illégal appliqué par les répartiteurs. — Telle est, du moins, la façon dont les répartiteurs doivent agir d'après la loi. En fait, dans presque toutes les communes, sauf les villes de quelque importance, ils ont corrigé la loi et, au lieu de répartir d'après les valeurs locatives, ils le font discrétionnairement d'après la situation de fortune présumée des contribuables : de sorte que l'impôt redevient un véritable impôt sur le revenu, mais par infraction à la loi. C'est ce qui avait lieu, d'après une enquête de l'administration des contributions directes, en 1884, dans 32.000 communes sur 36.000.

Vices de la péréquation et échec des essais d'amélioration. — C'est d'ailleurs uniquement grâce à cette procédure illégale que sont atténués les vices de cet impôt qui, en tant que basé sur la valeur locative, est tout à fait improportionnel aux facultés des contribuables et dont la péréquation est, de plus, lamentable.

La répartition des contingents, déjà arbitraire en 1832, se réfère encore aujourd'hui à l'état de choses qui existait alors [1] et fait apparaître des inégalités exorbitantes. Entre départements, le rapport du contingent aux valeurs locatives, c'est-à-dire le taux d'impôt varie de

1. Sauf les modifications tenant aux constructions nouvelles et démolitions.

6 ou 7 0/0 à 3,50 0/0 ; entre arrondissements, de 7,31 à 3,14 0/0 [1] ; entre communes, on trouve des écarts de 0,73 à 35,30 0/0.

Un essai malheureux de péréquation tenté par l'amendement Le Moigne, devenu l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901, est venu démontrer l'impossibilité de remédier à cette situation. Cet amendement prescrivit une nouvelle répartition interdépartementale d'après les *valeurs locatives actuelles*, telles qu'elles ont été dégagées par la révision décennale de l'évaluation de la propriété bâtie, opérée en 1900 (conformément à la loi du 8 août 1890 sur l'impôt foncier des propriétés bâties, v. *suprà*, p. 375). Cette mesure donna lieu à dégrèvement pour 56 départements et à augmentation pour 31. Les conseils généraux et d'arrondissement voulurent, pour la plupart, corriger la répartition au sein du département d'après les mêmes données. Il en résulta de telles anomalies qu'on dut voter des dispositions pour faire disparaître les conséquences déplorables de l'amendement Le Moigne. La loi du 30 mars 1902 opéra d'office le dégrèvement individuel des contribuables les plus surchargés. La loi du 16 juillet 1902 ramena à leur ancien chiffre le contingent des 31 départements augmentés, en laissant subsister le dégrèvement des 56 autres, de sorte qu'il n'est resté de la réforme de 1901 qu'une masse importante de dégrèvements.

Cet échec est la condamnation du principe même de l'impôt actuel. Proportionner l'impôt, comme il doit l'être d'ailleurs légalement et comme a voulu le faire la loi de 1901, à la valeur locative, c'est en effet choisir encore une base aussi arbitraire que les autres, car il n'y a aucune relation fixe entre la dépense de loyer et la fortune du contribuable. Cet impôt, dont les jours semblent comptés sous sa forme légale actuelle, est le plus improportionnel de tous ; c'est celui qui présente au plus degré le défaut d'*impersonnalité*.

Tendance progressive à introduire la personnalité dans cet impôt. — Depuis la loi de 1832, la tendance s'est fait jour d'atténuer ce défaut, en faisant intervenir de plus en plus l'*intuitus personæ*, la prise en considération des facultés individuelles.

Cette tendance s'est manifestée d'abord à l'encontre de la loi. Nous avons vu plus haut comment les répartiteurs opèrent au sein de la commune.

Elle s'est manifestée également par des lois, surtout dans ces dernières années. Le point de départ a été fourni par la loi de 1832 elle-même, qui accorde aux villes pourvues d'un octroi la faculté de modifier les règles de la répartition. Leurs conseils municipaux sont autorisés à

---

1. Chiffres du *Bulletin de l'administration des contributions directes et du cadastre*, 1904.

prélever en tout ou en partie le contingent personnel-mobilier à verser à l'Etat sur les produits de l'octroi. C'est là une façon pour la ville de restituer aux classes pauvres une partie de ce que l'octroi prélève sur elles, en le faisant servir à payer leurs impôts, et aussi de rejeter une partie de la charge sur les étrangers et personnes de passage dans la ville. Toutefois, lorsque la caisse municipale ne prend pas à ses frais la totalité de l'impôt, la loi prescrit que le rachat devra d'abord s'effectuer sur la totalité de la cote personnelle, avant de porter sur une partie du contingent mobilier. Le surplus qui n'a pas été racheté sera réparti entre les contribuables, mais les faibles loyers pourront être exemptés (art. 20).

C'est sur cette disposition que s'est greffée la loi du 3 juillet 1846 qui confère aux conseils municipaux un autre pouvoir remarquable.

Moyennant l'autorisation du gouvernement, ils peuvent, après déduction des petits loyers, procéder à la répartition suivant un tarif progressif, de façon à ménager les loyers les moins élevés. Seulement, aucun loyer, si élevé soit-il, ne devra payer plus que si, aucune partie du contingent n'ayant été rachetée, il avait été réparti proportionnellement entre tous les loyers. La mesure ne saurait donc avoir pour conséquence que des dégrèvements, et jamais d'aggravations de charges pour aucun contribuable. L'impôt, suivant les expressions consacrées, ne peut être que *dégressif*, et non progressif.

La Ville de Paris a fait usage de cette faculté jusqu'à la loi du 31 décembre 1900. Depuis, elle a renoncé, à la suite de la suppression des octrois sur les boissons hygiéniques, à prélever sur la caisse municipale une partie de la contribution personnelle-mobilière. La loi du 31 décembre 1900 lui a toutefois accordé une nouvelle faveur qui lui permet encore de diminuer les charges des petits locataires. Les loyers de moins de 500 francs ne sont pas imposés et, de plus, à partir de ce chiffre on soustrait du loyer réel une somme *fixe* de 375 francs, à titre de minimum de loyer. C'est un avantage évident pour les petits loyers, puisque, par exemple, d'un loyer de 750 francs on défalque la moitié et d'un loyer de 3.750 francs le 1/10 seulement.

La loi du 13 juillet 1903 a étendu cette faculté, sauf approbation préfectorale, à toutes les communes de plus de 5.000 habitants. Elle leur permet de déduire une somme *fixe* du loyer réel pour avoir le loyer matriciel.

Cette première faculté a été complétée par une seconde, accordée par l'article 4 de la loi du 20 juillet 1904, en vue de soulager les familles nombreuses. Les conseils municipaux qui déduisent, à titre de minimum de loyer, une somme constante du loyer réel pour déterminer le loyer matriciel qui servira de base à la contribution mobilière, peuvent aug-

menter cette somme constante de 1/10 pour chaque personne en sus de la première, qui se trouve à la charge de celle-ci et à son domicile (enfants de moins de 16 ans, ascendants âgés ou infirmes, orphelins recueillis), sans que toutefois la déduction totale puisse dépasser le double du minimum de loyer. Soit, par exemple, 375 francs la déduction fixe, et soit un contribuable payant 600 francs de loyer et ayant 3 enfants en bas-âge. Son loyer imposable sera de $600 - (375 + 37{,}50 \times 3) = 112$ fr. 50.

Cet exemple s'applique à la Ville de Paris qui fait usage de ce droit depuis 1905. Il serait à souhaiter qu'il fût suivi par les autres villes. Neuf communes seulement étaient dans ce cas en 1905.

CHAPITRE XLII

CONTRIBUTIONS DIRECTES (*suite*). — CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES.

Historique. — L'impôt des portes et fenêtres (66 millions) date en France de la loi du 4 frimaire an VII. Il fut institué par le Directoire à titre d'expédient pour parer au déficit. Comme on n'osait pas demander à la contribution personnelle-mobilière plus qu'elle ne fournissait déjà, on eut l'idée de créer à côté d'elle un impôt pour la compléter. On le choisit à l'imitation de l'Angleterre qui, en 1766, avait substitué à la taxe de feuage (impôt sur les foyers et les cheminées) qui nécessitait des visites domiciliaires, une taxe sur les fenêtres. L'impôt sur les portes et fenêtres a donc été originairement un impôt complémentaire de la contribution personnelle-mobilière, présentant par suite comme elle le caractère d'impôt sur le revenu destiné à frapper les facultés globales du contribuable. On pensait en effet, non sans illusion, que le nombre des ouvertures de l'habitation serait sans doute d'autant plus grand que la valeur locative en était plus élevée, et comme celle-ci devait être d'autant plus forte que le contribuable était plus riche, on en déduisait que le nombre des ouvertures était plus ou moins proportionnel au degré d'aisance du contribuable.

Ce n'est pas d'ailleurs que cet impôt n'ait soulevé, dès son établissement, des protestations très vives : on l'accusa, avec raison, d'être une taxe sur l'air respirable et sur la lumière, un impôt antihygiénique qui conduirait à diminuer le nombre des ouvertures dans les constructions nouvelles, et enfin un impôt injuste, car le nombre des portes et des fenêtres ne donne en réalité aucune indication plausible ni sur la valeur locative, ni sur la situation de fortune de l'habitant. On passa outre cependant pour deux raisons : l'une qui a subsisté, c'est la commodité de l'assiette de l'impôt, rien n'étant plus facile que de compter les portes et fenêtres, sans qu'il soit même nécessaire de pénétrer chez le contribuable ; l'autre qui a malheureusement disparu, c'est que l'impôt devait être très modique ; à l'origine il devait produire seulement 7 millions. Mais le taux en fut presque aussitôt doublé et, de relèvements en relèvements, il est arrivé à donner une soixantaine de millions au Trésor, ce qui constitue maintenant une raison en sens contraire pour qu'on hésite à s'en priver.

Assiette de l'impôt; exemptions permanentes et temporaires. — La contribution des portes et fenêtres est établie, aux termes de l'article 2 de la loi du 4 frimaire an VII, sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des bâtiments et usines. L'impôt atteint donc en principe toutes les ouvertures extérieures des immeubles, à l'exclusion des communications intérieures.

Il y a d'ailleurs des exemptions permanentes et des exemptions temporaires.

Parmi les exemptions permanentes, la plus importante est celle qui, par raison d'hygiène publique, est accordée aux *manufactures*. C'est un point qui a donné lieu à de nombreuses décisions de jurisprudence, à cause de la difficulté qu'il y a à distinguer les *usines* imposées, des *manufactures* qui ne le sont pas. Le critérium adopté par la plupart d'entre elles est la prédominance, dans la manufacture, du travail à la main sur le travail à la machine. Sont imposables toutefois celles des fenêtres de la manufacture qui éclairent les appartements du personnel qui y habite.

En second lieu, dans l'intérêt de l'agriculture, sont également exonérées les ouvertures servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation de l'homme. Pour les fermes, métairies et autres exploitations agricoles, il n'est compté qu'une seule porte charretière. Les autres sont imposables comme des portes ordinaires.

Enfin, en ce qui concerne les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public, il y a exemption permanente et complète, sauf pour les ouvertures des parties de ces bâtiments qui sont consacrées au logement personnel des fonctionnaires.

En dehors de ces exemptions permanentes, il existe deux exemptions temporaires :

1° D'après la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement sont, durant trois années, exemptes de l'impôt ;

2° Aux termes de la loi du 30 novembre 1894, modifiée par la loi du 11 avril 1906 sur les habitations à bon marché, celles-ci sont exonérées de la contribution des portes et fenêtres pour le même temps (12 ans) et dans les mêmes conditions que de l'impôt foncier.

Répartition de l'impôt. — L'impôt des portes et fenêtres est actuellement un impôt de répartition qui se complique d'un élément emprunté au système de la quotité, à savoir l'application d'un tarif.

Il n'a d'ailleurs reçu cette dernière forme qu'après avoir traversé plusieurs modifications. En l'an VII, il avait été créé comme impôt de

quotité ; comme le rendement en avait beaucoup baissé, il fut transformé en l'an X en impôt de répartition dont le contingent fut arrêté à 16 millions. En 1831, on revint à la quotité, ce qui doubla d'emblée le produit, mais en même temps souleva de telles protestations que, l'année suivante, on adopta à nouveau le système de la répartition. La loi du 21 avril 1832 donna à l'impôt des portes et fenêtres l'organisation qu'il a conservée depuis.

Cette organisation comprend, comme nous l'avons indiqué : *a*) l'application d'un tarif ; *b*) la répartition.

Application du tarif. — L'établissement du tarif a eu pour but de corriger, dans la mesure possible, le caractère trop manifestement injuste de l'impôt. Au lieu de cotiser uniformément toutes les portes et toutes les fenêtres, ce qui conduirait à des improportionnalités scandaleuses, le tarif fait des distinctions, en tenant compte : 1° du chiffre de la population ; 2° du nombre des ouvertures ; 3° parfois de la nature des ouvertures.

1° Les communes sont divisées en six classes, au point de vue de la population : au-dessous de 5.000 habitants ; de 5.000 à 10.000 ; de 10.000 à 25.000 ; de 25.000 à 50.000 ; de 50.000 à 100.000 et au-dessus de 100.000. D'ailleurs, dans les villes de plus de 5.000 habitants, à moins que le conseil municipal ne demande qu'il en soit autrement, le tarif correspondant à leur population n'est appliqué qu'à la partie agglomérée et la banlieue est imposable au tarif des petites communes [1] ;

2° et 3° Les autres éléments pris en considération par le tarif sont le nombre et, dans certains cas, la nature des ouvertures. Si la maison a moins de 6 ouvertures, la cotisation est fixée à raison du nombre total d'ouvertures, quelle qu'en soit la nature. Si, au contraire, elle a 6 ouvertures ou plus, le tarif établit des distinctions entre les ouvertures, qui sont classées dans l'une des trois catégories suivantes, soumises à des droits différents : 1° portes charretières, cochères et de magasin ; 2° portes ordinaires et fenêtres jusques et y compris le deuxième étage ; 3° fenêtres des étages supérieurs. Il y a des tarifs spéciaux pour Paris, Bordeaux et Lyon.

Combinaison de l'application du tarif et de la répartition. — Bien que le taux de l'impôt soit indiqué par un tarif, nous savons que l'impôt des portes et fenêtres est un impôt de répartition. Il reste donc à

---

1. En droit fiscal, le chiffre de la population ne comprend que la population *normale* ou *municipale* ; c'est-à-dire qu'on n'y tient pas compte de la partie mobile et flottante de la population. Ce chiffre est déterminé par des dénombrements quinquennaux effectués sous la conduite du maire, qui délimite aussi éventuellement la partie agglomérée et la banlieue de la commune. Les opérations du maire sont ensuite homologuées par un décret.

voir comment s'effectue cette répartition, et en second lieu, comment, chose contradictoire au premier abord, il est possible de concilier la tarification avec le principe de la répartition.

Les bases qui servent encore aujourd'hui à l'établissement des contingents des départements, arrondissements et communes, résultent d'un recensement fait en 1841 et consacré par la loi du 4 août 1844. Toutefois, ils se trouvent modifiés annuellement par ce fait que les constructions nouvelles et les démolitions d'une part et, d'autre part, les augmentations ou diminutions de population communale qui donnent lieu à l'application d'une classe différente du tarif, sont prises en considération.

C'est au moment de la répartition individuelle que la difficulté se présente, relativement à la mise en œuvre du tarif, puisque le produit qui résulterait de son application peut être différent du contingent assigné à la commune. Voici comment opèrent les répartiteurs :

En comparant le produit que fournirait l'application du tarif et le contingent communal, ils dégagent la proportion de l'un à l'autre. Supposons que le produit du tarif représente moins ou plus que le contingent : par exemple, 0,75 du contingent, ou 1,35 du contingent. On a ainsi le centime le franc. Les cotisations individuelles en principal s'obtiennent en calculant ce que chaque contribuable devrait payer d'après le tarif, et en multipliant par le centime le franc. Soit, dans une ville de plus de 100.000 habitants une maison à 5 ouvertures, tarifée 8 fr. 50 : on multipliera, dans notre exemple, 8 fr. 50 par 0,75 ou 1,35.

Par qui l'impôt est-il payé ? — Puisque c'est un impôt complémentaire de la contribution personnelle-mobilière, qui doit comme elle, en principe, atteindre les facultés globales du locataire, c'est par celui-ci qu'il devrait être supporté. Toutefois, pour la commodité de la perception, la loi a désigné pour le payer le propriétaire, sauf son recours contre le locataire. Il en résulte qu'en fait c'est très souvent le propriétaire qui le garde à son compte — c'est même là un point de discussion fréquent quand on passe un bail — de sorte que très souvent l'impôt des portes et fenêtres se transforme, contrairement aux intentions du législateur, en charge additionnelle à l'impôt foncier [1].

Sa suppression théorique depuis 1894. — Notons, en terminant,

---

1. Cette incidence flottante de l'impôt des portes et fenêtres est encore un des motifs qui en ont retardé la suppression. Il pèse en effet — sans qu'on sache bien au juste dans quelle proportion — pour partie sur les propriétaires et pour partie sur les locataires (particuliers ou commerçants patentés). Il s'adjoint donc tantôt à l'impôt foncier, tantôt à la contribution personnelle-mobilière et tantôt à la patente. Il est difficile de le remplacer sans détruire l'équilibre des charges qui résultent de son incidence actuelle.

une dernière particularité — qui n'est pas la moins curieuse — de l'impôt des portes et fenêtres. Cet impôt, qui est universellement critiqué, est, en principe, supprimé depuis douze ans. La loi du 18 juillet 1892 l'a aboli d'une manière formelle à partir de 1894, en s'en remettant sur une loi ultérieure, qui n'a jamais été faite, du soin de régler les détails d'exécution et d'organiser les impôts de remplacement. Depuis lors, l'impôt continue à être perçu à titre provisoire, et comme c'est maintenant l'ensemble de nos impôts directs qu'il est question de réformer, la question spéciale de l'impôt des portes et fenêtres se trouve confondue dans des préoccupations d'ordre beaucoup plus général.

CHAPITRE XLIII

CONTRIBUTIONS DIRECTES (*suite*) : IMPÔT DES PATENTES.

Procédés divers de taxation des revenus professionnels. — L'impôt sur les revenus professionnels existe dans la législation fiscale de presque tous les pays. On a, pour l'établir, le choix entre différents moyens. On peut faire une imposition directe et immédiate des bénéfices nets du commerce et de l'industrie, en ayant recours, pour les connaître, aux déclarations des assujettis ou aux enquêtes de l'administration. C'est ainsi qu'opère, par exemple, l'impôt italien sur la richesse mobilière qui consacre deux cédules à ces sortes de revenus : la cédule B relative aux revenus mixtes provenant du capital et du travail (par exemple, bénéfices d'un commerçant quelconque) et la cédule C qui s'applique aux revenus exclusivement fournis par le travail (bénéfices de l'avocat ou du médecin). De même, l'income-tax anglais ouvre une cédule D aux bénéfices industriels et commerciaux et une cédule E aux traitements, salaires et gages.

L'inconvénient de cette méthode, c'est la possibilité des dissimulations et, d'autre part, son caractère inquisitorial qui en France, à tort ou à raison, lui attire beaucoup d'adversaires.

Un second procédé, moins radical que le précédent, consiste à percevoir l'impôt sur les bénéfices bruts ou sur le chiffre des affaires. Il a été proposé en France après la guerre de 1870 et n'a échoué qu'à une faible minorité. Ses partisans faisaient valoir que d'abord, pour le contribuable lui-même, le chiffre d'affaires est plus facile à connaître et, par conséquent, à indiquer au fisc que le chiffre du profit net qu'il est parfois assez difficile de dégager exactement de la comptabilité ; en second lieu, la publication du chiffre d'affaires n'éveille pas les mêmes susceptibilités chez le commerçant ou l'industriel que celle des bénéfices nets, qu'il peut craindre de voir divulguer à ses concurrents.

La proposition a toutefois été rep ussée parce qu'elle comporte une objection très grave : c'est que le chiffre d'affaires, contrairement à ce qu'on prétendait, ne peut donner lieu à aucune présomption légitime sur le chiffre des bénéfices. Dans les industries de luxe, par exemple, de gros bénéfices peuvent être réalisés avec un chiffre d'affaires modique, tandis qu'au contraire, dans les industries courantes, le principe est de vendre à petit bénéfice et de vendre beaucoup.

Enfin, un dernier système consiste à recourir à un ensemble de si-

gnes extérieurs et de présomptions diverses qui permettront de supputer l'importance respective des bénéfices des redevables. C'est le système suivi en Belgique, en Hollande et dans divers autres pays et qui nous amène à l'impôt français des *patentes*, basé effectivement sur les signes extérieurs.

Origine de l'impôt des patentes.— L'impôt des patentes (140 millions) a été créé en France sous la Constituante par la loi des 2-17 mars 1791. A l'origine, ce fut un simple expédient fiscal pour lequel on prit prétexte de la suppression des droits de maîtrise et de jurande, en demandant au commerce une compensation. Cet impôt, qui était proportionnel à la valeur locative de l'habitation et de la boutique, rompait l'harmonie du système fiscal de la Constituante. Celle-ci avait voulu d'abord adopter seulement deux impôts : l'impôt foncier, destiné à atteindre le revenu foncier, la contribution mobilière qui devait saisir le revenu mobilier global. Ces deux impôts frappaient donc la totalité des facultés contributives. L'impôt des patentes, perçu sur une branche *particulière* du revenu mobilier, altérait par suite le caractère d'impôt général de la contribution mobilière et frappait une seconde fois, par superposition, les revenus *commerciaux* qu'elle avait déjà atteints, en principe, de même que tous les autres. C'est en vertu de cette considération que la Convention le supprima, mais il dut être rétabli presque aussitôt. Depuis lors, plus de trente lois sont venues réglementer les patentes. La loi qui domine encore actuellement la matière est celle du 15 juillet 1880, remaniée et modifiée sur certains points de détail en 1889, 1890, 1893 et 1905. L'impôt est perçu au profit de l'Etat, mais il est prélevé sur le principal 8 centimes dont le produit est attribué aux communes.

Assujettis à la patente. — Exemptions totales. — Les patentes frappent, suivant les termes de l'article 1er de la loi de 1880 : « tout individu français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession non compris dans les exceptions déterminées par la loi. » Le principe est donc l'universalité de l'impôt des patentes ; il atteint tous les revenus *professionnels*, et non pas seulement les bénéfices *commerciaux*.

Des considérations diverses ont toutefois conduit à le tempérer par de larges restrictions et à établir des cas d'exemption totale.

Les unes sont des considérations d'équité ou de sollicitude à l'égard de certains contribuables : c'est ainsi qu'échappent à la patente : 1° les fonctionnaires publics, parce que frapper leur traitement d'un impôt équivaudrait à leur infliger une réduction de traitement ; 2° les commis et toutes personnes travaillant à gages ; 3° les cultivateurs pour la vente de leurs

produits et bestiaux ; 4° les assurances mutuelles régulièrement autorisées ; 5° les pêcheurs ; 6° toute une série de professions trop modestes pour être imposées : savetiers, chiffonniers au crochet, marchands des quatre-saisons, etc. ; 7° les ouvriers travaillant chez eux ou chez des particuliers, sans autre auxiliaire que leur femme et leurs enfants non mariés, ou un manœuvre ; les ouvriers en chambre avec un apprenti de moins de 16 ans, etc.

Une autre série d'exemptions provient de l'impossibilité dans laquelle se trouve le fisc d'évaluer par des signes extérieurs les bénéfices imposables. Elle a trait à la plupart des professions libérales : peintres, graveurs, sculpteurs, artistes dramatiques, professeurs libres, sages-femmes, éditeurs de feuilles périodiques, etc. Cependant les nécessités budgétaires ont forcé à passer outre dans un certain nombre de cas et à imposer une vingtaine de professions libérales, notamment celles d'avocat, notaire, médecin, architecte, qu'on taxe d'après la valeur locative de l'habitation.

Toutes les exceptions que nous venons d'énumérer débordent tellement la règle posée au début qu'elle se trouve en quelque sorte retournée dans la pratique ; la patente n'atteint guère, en fait, que les bénéfices du commerçant et de l'industriel, et *exceptionnellement* les autres revenus professionnels.

Ajoutons que des dégrèvements, des exemptions partielles, dont nous prendrons connaissance en étudiant le tarif des patentes, sont aussi accordées à certaines catégories de contribuables.

Tarif des patentes : droit fixe et droit proportionnel. — Les patentes sont un impôt de quotité perçu au moyen d'un tarif. La nécessité de prendre en considération un certain nombre d'éléments divers pour arbitrer équitablement le revenu professionnel donne à ce tarif un aspect des plus compliqués.

Il comprend deux divisions : le *droit fixe*, qui fait l'objet de trois tableaux : A, B, C, et le *droit proportionnel* qui fait l'objet du tableau D.

Le *droit fixe*, qu'on ferait mieux d'appeler *droit professionnel*, et qui est établi à raison de la nature de la profession et à raison du chiffre de la population ou de divers autres éléments, a pour but d'établir, en quelque sorte, la hiérarchie fiscale des diverses catégories de professions. A des professions différentes correspondent des profits différents ; ces profits varient également avec les conditions d'exercice de chaque profession (par exemple, dans une localité plus ou moins peuplée ; avec un outillage plus ou moins compliqué, etc.).

Remarquons d'ailleurs que le *droit fixe* mérite très mal son nom ; dans un certain nombre de cas, il est constitué en effet par l'ensemble de plusieurs taxes à bases variables.

Le *droit proportionnel*, établi à raison de la valeur locative de la maison d'habitation et des locaux professionnels, est destiné à proportionner l'impôt à la situation respective de chacun des contribuables qui appartiennent à une même profession et l'exercent dans des conditions analogues. Plus ils feront de bénéfices et plus il y a lieu de présumer que l'importance de leur établissement dépassera celle des établissements rivaux.

Tel est du moins le principe théorique du double tarif, dont l'application entraîne une assez grande complexité de détails, la plupart des professions payant à la fois le droit fixe et le droit proportionnel qui se complètent logiquement, certaines n'étant, au contraire, soumises qu'au seul droit fixe et d'autres au seul droit proportionnel.

I. Droit fixe. — Le droit fixe ou professionnel est, avons-nous dit, déterminé par trois tableaux, A, B, C. Le tableau A est le tableau général ; les tableaux B et C ne s'appliquent qu'à des groupes spéciaux de professions.

Tableau A. — Le tarif du tableau A est basé sur deux éléments : 1° la nature de la profession ; 2° la population du lieu.

1° Le tableau A groupe toutes les professions dans une hiérarchie de 8 classes, en tenant compte du caractère gros, demi-gros ou détail d'un commerce pour le ranger dans des classes différentes : par exemple : épicier en gros : 1re classe ; épicier en demi-gros : 2e classe ; épicier au détail : 5e classe.

Si de nouvelles professions non prévues au tarif se créent, le préfet prend des arrêtés spéciaux pour les faire rentrer par voie d'assimilation dans l'une des classes du tarif. Tous les 5 ans, le résultat général des arrêtés de classement provisoire est soumis à la sanction législative et incorporé à des tableaux additionnels.

2° Comme le bénéfice doit rationnellement varier non seulement avec la nature de la profession, mais aussi avec l'importance de la localité où elle s'exerce, le tableau A établit 9 classes de population : 1° Paris ; 2° au-dessus de 100.000 habitants ; 3° de 50 à 100.000 ; 4° de 30 à 50.000, etc. Pour connaître le droit applicable à un patentable du tableau A, par exemple un épicier au détail de la ville de Caen, il faut donc faire une double recherche : 1° voir à quelle classe appartient cette profession : épicier au détail : 5e classe ; 2° voir combien paie la 5e classe d'après la population du lieu : villes de 30 à 50.000 habitants : 5e classe : 30 francs.

La loi du 19 avril 1905 sur les patentes a réduit sensiblement le droit fixe des patentables des 6e, 7e et 8e classes du tableau A.

Tableau B. — Le critérium exclusivement basé sur la nature de la

population du lieu est manifestement insuffisant dans un certain nombre de cas. Ainsi, l'importance d'une usine qui produit pour les débouchés extra-locaux est tout à fait indépendante du nombre d'habitants de la localité où elle est située. Les plus grands établissements industriels sont souvent dans des villages. De même, un « grand magasin » ou un « grand bazar » est un organisme commercial d'un caractère particulier. De là l'établissement du tableau B et du tableau C, combinés sur des données différentes de celles du tableau A.

Le tableau B, qui est relatif à une trentaine de professions, s'applique entre autres aux banquiers, agents de change, entrepreneurs d'omnibus, grands magasins,ainsi qu'aux marchands de vins et alcools en gros et demi-gros que la loi de 1905 a fait passer du tableau A au tableau B. Ce qu'il y a à noter pour ce tableau, c'est qu'il comprend une tarification spéciale à chacune des professions qu'il embrasse.

Cette tarification se compose en général de deux éléments : 1° une *taxe déterminée*, dont le chiffre varie d'ordinaire pour une même profession à raison de la population et exceptionnellement de diverses autres circonstances (par exemple, existence d'un entrepôt réel) ; 2° une *taxe variable*, généralement sur chaque personne employée, au delà du nombre de cinq, aux écritures, aux caisses, achats et ventes, etc. Pour les marchands de vins et alcools en gros et demi-gros, le droit fixe se compose d'une taxe déterminée, fixée d'après la classe de population de la commune, et d'un droit calculé sur le nombre d'hectolitres annuellement vendus (loi de 1905).

L'article le plus important de ce tarif est celui qui a trait aux grands magasins. Nous consacrons dans les pages suivantes un paragraphe spécial à leur taxation.

Tableau C. — Le tableau C est plus particulièrement relatif aux professions industrielles. Ici, on écarte d'une manière complète la considération de population qui ne peut donner aucun renseignement sur l'importance de l'entreprise. Le droit fixe du tableau C comprend tantôt une taxe déterminée unique, qui est d'une somme uniforme pour tous les membres d'une même profession, tantôt une taxe déterminée et une taxe variable, tantôt une taxe variable seulement. La taxe variable est fixée généralement suivant les éléments de la production : par exemple pour une brasserie, sur le nombre d'hectolitres des chaudières, pour une fabrique de chocolat, sur le nombre d'ouvriers et le nombre de meules. Les représentants de commerce ont été transférés par la loi de 1905 du tableau B au tableau C, ce qui constitue pour eux un dégrèvement important [1].

---

1. « En dehors des industriels proprement dits, le tableau C comprend divers au-

II. Droit proportionnel : Tableau D. — Nous arrivons maintenant au second des éléments dont se compose l'impôt des patentes : le *droit proportionnel*, qui fait l'objet d'un tableau spécial, le tableau D.

Le droit proportionnel est calculé sur la valeur locative de l'habitation du patentable et des locaux consacrés à l'exercice de sa profession. Le taux n'en est pas uniforme. Pour les patentables du tableau A, il varie du 20e au 50e, pour ceux du tableau B, il est généralement du 10e sauf quelques exceptions, notamment en ce qui concerne les grands magasins dont nous examinerons tout à l'heure le régime fiscal. Pour le tableau C, il varie du 20e au 60e.

Exemptions partielles et dispositions diverses. — Les *professions libérales* soumises à la patente, telles que médecin, avocat, etc. ne sont inscrites qu'au tableau D, c'est-à-dire paient seulement le droit proportionnel et *pas le droit fixe*.

Inversement, échappent au droit proportionnel et sont seulement soumis au droit fixe les patentables des 7e et 8e classes du tableau A qui exercent leur profession dans une ville de 20.000 habitants au plus, ou qui vendent en ambulance, en étalage ou sous échoppe, dans une ville d'une population quelconque.

Des règles particulières existent, en matière de patentes, en ce qui concerne le cumul des professions et la cotisation des sociétés de commerce.

Quand un patentable cumule plusieurs professions, à moins qu'elles ne soient exercées dans des établissements distincts, les droits sont calculés d'une façon spéciale dans le détail de laquelle nous ne pouvons entrer : il ne paiera qu'un droit fixe, le plus élevé possible, et un ou plusieurs droits proportionnels suivant qu'il y a ou non des locaux distincts affectés à chaque profession.

Pour ce qui est des sociétés commerciales —sociétés en nom collectif, en commandite simple ou par actions et sociétés anonymes — des principes particuliers que nous nous bornons également à mentionner sont en vigueur. Pour la société anonyme, c'est la *société* personne morale qui est taxée. Pour les trois autres catégories, la patente ne porte pas sur la société, en tant que personne juridique, mais sur les *associés*. Toutefois, elle n'atteint pas tous les associés. « La loi semble s'être attachée à cette

---

tres patentables et notamment certains commerçants dont la profession est cependant inscrite au tableau A. Ce sont les fabricants pour le commerce qui, se livrant à un travail de fabrication, de confection ou de main-d'œuvre, occupent plus de 10 ouvriers disséminés ou réunis dans le même établissement. Ainsi, un menuisier dont la profession est tarifée au tableau A sera imposé d'après les règles du tableau C, s'il travaille pour le commerce et s'il occupe plus de 10 ouvriers. » Caillaux, *Les impôts en France*, t. I, p. 50-51.

idée que seuls les associés déclarés commerçants par la loi commerciale seront personnellement soumis à la patente [1] » à savoir : 1° tous les associés en nom collectif (distinction faite cependant entre l'associé principal et les associés secondaires qui ne paient qu'une fraction de ce que paie celui-ci) ; 2° tous les commandités dans les commandites simples ou par actions.

Patente des grands magasins et des coopératives. — Les grands magasins sont soumis à une taxation spéciale et très lourde, en matière de patentes.

Que dans un système fiscal comme le nôtre, basé sur les signes extérieurs, il existe des procédés de tarification à part pour les grands magasins, c'est ce qui se conçoit et se justifie aisément. Il est certain que les grands magasins tirent de leur organisation même, de l'importance de leur chiffre d'affaires, des économies qu'ils réalisent sur leur taux de frais généraux comparativement au petit commerce, une possibilité de bénéfices supérieurs. Une patente calculée sur les éléments ordinaires de tarification n'arriverait pas à les atteindre dans de justes proportions.

Mais tel n'a pas été, dans ces dernières années, le mobile véritable du législateur français. Depuis la loi du 15 juillet 1880, les lois des 17 juillet 1889, 8 août 1890, 28 avril 1893 et 19 avril 1905 ont été votées dans le but de faire payer aux grands magasins non pas leur part, mais plus que leur part. Elles ont été inspirées par le désir de résister au courant qui emporte la société vers la concentration industrielle et commerciale et de mettre au service du petit commerce les armes fiscales, dirigées contre l'incontestable supériorité économique de ses concurrents. C'est d'ailleurs là une tendance qui s'est fait jour aussi dans la législation fiscale des Etats allemands : en Saxe en 1896, en Bavière en 1899, et en Prusse (loi du 18 juillet 1900).

Le grand magasin payait déjà en Prusse l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuer*) et l'impôt des patentes (*Gewerbesteuer*) remanié par la loi du 24 juin 1891. La loi de 1900 y ajoute une taxe spéciale : la taxe des grands magasins (*Waarenhaussteuer*).

Les patentes et la taxe sur les grands magasins en Prusse. — Les patentes en Prusse atteignent le revenu professionnel, déduction faite des frais de gestion. Cette taxe qui est progressive, d'environ 0,50 à 1 0/0 et pour l'application de laquelle on divise les revenus en 4 classes, depuis 1.500 marks où cesse l'exemption, jusqu'au-dessus de 50.000 marks, est levée après estimation du revenu par voie administrative. La production des livres est facultative pour l'assujetti. Il peut récla-

1. Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. II, p. 708.

mer devant le commission d'appel [1], dont l'arrêt est susceptible de pourvoi en cassation devant le tribunal administratif supérieur.

La taxe sur les grands magasins qui s'y superpose est un impôt sur le chiffre des affaires. Il est progressif de 1 à 2 0/0 et ne s'applique qu'aux chiffres d'affaires supérieurs à 500.000 marks. Il est perçu sur tout établissement qui tient simultanément au moins deux des groupes de spécialités qu'indique la loi. Son produit vient en surcroît de l'impôt des patentes et est également destiné aux communes.

Patente des grands magasins en France. — En France, la patente des grands magasins avait, après divers remaniements, été établie de la façon suivante par la loi du 28 avril 1893.

Le droit fixe comprenait : 1° une taxe déterminée ou une taxe par spécialités ; 2° une taxe par employé.

1° La taxe déterminée variait elle-même avec le chiffre d'employés et la population. Au delà de 200 employés, elle était remplacée par une taxe par spécialités. Celle-ci frappait le magasin pour chacune des spécialités énumérées, au nombre de 16, dans un tableau de la loi (par ex. : parfumerie, confections, quincaillerie, etc...). Cette taxe était variable avec la population, la nature de la spécialité et le nombre des employés.

2° La taxe par employé variait avec la classe de population, suivant un tarif qui augmentait progressivement par chaque centaine d'employés.

3° Quant au droit proportionnel, basé sur la valeur locative des locaux, la quotité s'en élevait par échelons, du 20e au 5e de cette valeur locative, suivant le nombre d'employés.

On peut se rendre compte, d'après cet aperçu, de la sévérité de l'impôt des patentes à l'égard des grands magasins. La loi de 1893 n'avait pas donné cependant ce qu'en attendaient ses auteurs. Si la patente du *Bon Marché*, par exemple, avait été augmentée de 119 0/0, les magasins de moins de 200 employés — dans cette catégorie rentraient les grands bazars de province — étaient traités plus favorablement que sous le régime de la loi précédente de 1890. Aussi la question de la patente des grands magasins demeurait ouverte. En 1899, la Chambre vota un amendement Berry dont le résultat eût été de tripler à Paris et de sextupler en province leur cotisation. Pour le Bon Marché, l'impôt fût passé de 460.000 à 1.100.000 francs en principal. Il ne fut pas adopté par le Sénat, et ce n'est qu'en 1905 que les deux Chambres sont parvenues à se mettre d'accord sur un texte.

La loi actuelle, du 19 avril 1905, en ce qui concerne le *droit fixe*, le constitue de trois éléments : 1° une taxe déterminée ou des taxes par

---

1. V. *suprà*, p. 347.

spécialités ; 2° une taxe par employé ; 3° une taxe par cheval et voiture.

1° La *taxe déterminée* s'applique aux grands magasins (confections, quincaillerie, etc., magasins de plusieurs espèces de marchandises) qui occupent plus de 10 employés, jusqu'au chiffre de 50 employés à Paris où elle est de 300 francs, de 25 dans les villes de plus de 100.000 habitants où elle est de 200 francs, et de 15, ailleurs où elle est de 200 ou 150 francs, suivant que la ville a plus ou moins de 50.000 habitants.

Au delà de ces chiffres respectifs de 50, 25 ou 15 employés, la taxe déterminée est remplacée par des *taxes sur les spécialités*, dont la loi porte le nombre de 16 à 24. Ces taxes sont calculées d'après un coefficient propre à chaque spécialité et variable suivant les classes de populations ci-dessus, coefficient qu'on multiplie par le nombre des employés. Toutefois, certaines modérations admises par la loi font que la taxe pleine ne s'applique qu'à partir d'un nombre donné d'employés. Le total des droits ainsi calculés ne peut d'ailleurs être inférieur au montant de ceux qu'aurait fournis l'application de la taxe déterminée.

2° La *taxe par employé* fonctionne au delà du dixième employé. Elle est de 25 francs, 20 francs, 15 francs, 10 francs, s'il s'agit de Paris ou des autres villes, pour chaque employé de la première centaine (moins les dix premiers) et augmente de 10 francs à chaque centaine.

3° La *taxe par cheval et voiture* est une innovation de la loi de 1905. Elle varie avec le chiffre de la population et est *progressive* sur le nombre de chevaux et voitures (Par ex. : à Paris : de 1 à 2 : 30 fr. par voiture, 15 fr. par cheval ; de 6 à 15 : 100 fr. par voiture, 50 fr. par cheval, etc).

Au droit fixe composé de ces trois taxes s'ajoute le *droit proportionnel* qui est très rigoureux. Il varie suivant la classe de population et augmente pour chaque fraction de valeur locative. Par exemple : pour la fraction qui va de 0 à 25.000 francs il est à Paris du 20e, ailleurs du 15e ou du 12e suivant que la ville a plus ou moins de 100.000 habitants. Pour la dernière fraction qui commence à 500.000 francs, il est uniformément du tiers.

Patente des coopératives. — Le petit commerce, en même temps qu'il parvenait à faire aggraver les charges des grands magasins, a obtenu aussi par la même loi que les coopératives de vente fussent soumises à la patente. Juridiquement, elles devaient y échapper puisque la patente est destinée à atteindre les bénéfices professionnels et que la coopérative ne fait pas de bénéfices. Toutefois, comme les coopérateurs, s'ils ne font pas de bénéfices en tant que commerçants, en font, sous forme d'économies ou de ristournes, en tant que consommateurs et qu'une coopérative qui tient boutique ouverte ressemble fort aux autres magasins auxquels elle fait concurrence, on ne peut pas

dire que le législateur ait eu tort en équité de les assujettir à l'impôt qu'elles paient déjà, du reste, en Belgique, en Suisse et en Italie.

D'ailleurs, la loi de 1905 ne les soumet à la patente que lorsqu'elles possèdent des établissements, boutiques ou magasins pour la vente ou la livraison des denrées, produits ou marchandises.

Les syndicats agricoles et les sociétés coopératives de consommation qui se bornent à *grouper* les commandes de leurs adhérents [1] pour les transmettre aux producteurs intéressés (même si elles distribuent dans leurs magasins de dépôt les denrées, produits ou marchandises qui ont fait l'objet de ces commandes) ne paient pas patente. Dans ce cas, en effet, la coopérative ne fait pas de commerce par elle-même ; comme on l'a dit, elle joue le rôle d'une simple boîte aux lettres.

Improportionnalité des patentes. — Les développements que nous avons fournis sur l'impôt des patentes ont fait ressortir un des défauts du système suivi en France : son extrême complication. Elle tient à ce que c'est peut-être de tous les impôts fondés sur les signes extérieurs, celui qui combine le plus de données diverses, de façon à proportionner aussi exactement que possible l'impôt à la matière imposable. Il constitue,à ce titre, un des efforts les plus intéressants d'interprétation des signes extérieurs.

Pourtant, et c'est là son second défaut,il est extrêmement improportionnel et marque une véritable faillite du procédé indiciaire. On a dit très justement qu'avec notre méthode en fait de patentes, la réalisation de la justice fiscale devenait le problème de la quadrature du cercle ; « c'est une justice à laquelle on a mis un bandeau sur les yeux et qui procède au petit bonheur [2] ». Cependant,les assujettis s'en accommodent sans trop récriminer, parce qu'ils redoutent par-dessus tout le procédé de la constatation directe, plus juste sans doute mais plus indiscret.

---

1. La loi définit les adhérents : ce sont *tous* les membres des syndicats agricoles et dans les sociétés copératives les seuls membres ayant la qualité d'*associés*.

2. Truchy, *op. cit.*, *Rev. d'Ec. pol.*, 1901, p. 379.

CHAPITRE XLIV

CONTRIBUTIONS DIRECTES (*suite*) : CENTIMES ADDITIONNELS. — TAXES ASSIMILÉES.

1. — Centimes additionnels.

On n'aurait qu'une idée tout à fait inexacte de la charge que font peser sur les contribuables les quatre impôts directs que nous venons d'étudier, si l'on s'en tenait aux données des chapitres précédents. En effet leur produit, tel qu'il est établi d'après les règles dont nous avons pris connaissance — produit qu'on appelle le *principal* de l'impôt — est notablement augmenté de suppléments qu'on appelle les *centimes additionnels*.

On entend par centime additionnel la centième partie du principal de l'impôt (1 centime par franc) [1]. Ces centimes sont perçus au profit de l'Etat, des départements et des communes, de sorte qu'on distingue les centimes généraux, ou mieux *centimes d'Etat*, les *centimes départementaux* et les *centimes communaux*. Nous nous occuperons ailleurs de ces deux dernières catégories qui sont destinées à alimenter les budgets locaux (V. chap. LXI). Il suffira actuellement, pour donner une idée d'ensemble de la surcharge due aux divers centimes additionnels, d'indiquer que le principal des quatre contributions étant en chiffres ronds de 380 millions, les centimes d'Etat s'y ajoutent pour 120 millions environ, soit au total 500 millions pour la part de l'Etat, et les centimes départementaux et communaux pour environ 430 à 450 millions ; c'est-à-dire que les centimes font plus que doubler le principal, et par suite le taux de l'impôt.

Raison d'être des centimes d'Etat. — Nous nous bornerons dans ce paragraphe à fournir quelques indications sur les centimes d'Etat, qui sont autorisés annuellement par la loi de finances. Ces centimes, dont l'origine remonte aux sous additionnels de la Constituante, sont, en somme, une augmentation de l'impôt perçu par l'Etat, et on peut se demander pourquoi celui-ci ne cherche pas à obtenir plus simplement le même résultat en augmentant le principal.

---

1. En principe, car les centimes additionnels se superposent parfois, c'est-à-dire que certains centimes représentent la centième partie du principal déjà majoré d'autres centimes.

C'est que l'emploi des centimes additionnels présente les avantages suivants : ils permettent 1° d'augmenter la part de l'Etat sans augmenter nécessairement pour cela la part des départements et communes, fournie par des centimes additionnels *au principal* ; 2° d'augmenter le produit de l'impôt sans modifier les tarifs ni toucher à la législation existante ; ils forment pour l'impôt une sorte de rallonge que l'on peut étendre ou raccourcir suivant les circonstances (par ex. : les 45 centimes additionnels de Garnier-Pagès lors de la crise de 1848).Cela pourrait être pour l'Etat un moyen précieux de faire fluctuer la productivité des contributions directes suivant les besoins du budget, à l'exemple de ce qui a lieu en Angleterre pour l'*income-tax*. Malheureusement, l'énormité des centimes départementaux et communaux enlève à nos impôts directs à peu près toute espèce d'élasticité et accapare leur marge de productivité au profit des besoins locaux.

Classification des centimes d'Etat. — Les documents budgétaires divisent les centimes d'Etat en deux catégories : 1° centimes généraux ; 2° centimes de diverses natures et réimpositions.

Les *centimes généraux* comprennent : *a*) les centimes sans affectation spéciale qui ne portent pas sur la contribution foncière, mais seulement sur la personnelle-mobilière (17 c.), les portes et fenêtres (15 c. 80) et les patentes (14 c. 60). Les patentes supportent en outre des centimes extraordinaires (20 c.) perçus seulement sur les patentables des premières classes ; *b*) 8 centimes additionnels à chacune des quatre contributions directes pour dépenses de l'instruction primaire.

Les *centimes de diverses natures et réimpositions* comprennent : *a*) des centimes pour secours en cas de grêle, inondations et autres cas fortuits, qui ne frappent que la contribution foncière et la mobilière ; *b*) des *centimes pour non-valeurs*, qui s'ajoutent en nombre variable aux quatre contributions. Ces centimes sont destinés à couvrir l'Etat des non-valeurs, c'est-à-dire des déchets de perception qui proviennent de la décharge donnée aux percepteurs pour les cotes irrécouvrables [1], et des remises ou modérations d'impôts accordées aux contribuables à titre gracieux ; *c*) des *réimpositions* additionnelles aux impôts de *répartition*. Comme le contingent des impôts directs de répartition doit entrer intégralement dans les caisses du Trésor, déduction faite des cotes irrécouvrables déchargées et des remises ou modérations à titre gracieux, les dégrèvements provenant de cotes indûment imposées [2], c'est-à-dire nécessités par des erreurs dans la répartition entre contribuables, sont réimposés sous forme de supplément au contingent de l'année suivante.

Tous les centimes d'Etat, quelles que soient leur nature et leur affec-

---

1-2. Voir les explications données aux chapitres XX et XLV.

tation nominale, tombent maintenant dans les recettes générales du budget ordinaire avec lesquelles ils se confondent. Il en était autrement avant 1892 ; les centimes de diverses natures et réimpositions faisaient partie du budget des dépenses sur ressources spéciales ; ils constituaient un « fonds de non-valeurs » distinct, véritable caisse d'assurance contre les pertes d'impôt, dont les reliquats étaient reportés d'exercice en exercice et dont les réserves, par suite, s'accroissaient progressivement.

2. — Taxes assimilées aux contributions directes.

Classification des taxes assimilées. — Nous nous bornerons à une simple nomenclature pour la plupart d'entre elles.

Toutes ces taxes, qui sont des impôts de quotité, sont recouvrées, de même que les quatre contributions, par l'administration des contributions directes au moyen de rôles nominatifs.

Certaines sont levées au profit des départements, communes (taxe sur les chiens, prestations, etc.), chambres de commerce, associations syndicales, etc.

On peut diviser les taxes perçues pour le compte de l'Etat en trois catégories : les unes sont des taxes somptuaires : sur les chevaux et voitures, autres que ceux des loueurs et entrepreneurs de transports qui sont soumis à des impôts indirects — sur les billards — sur les cercles et lieux de réunion, etc. La taxe sur les vélocipèdes qui figurait dans ce groupe est transformée en taxe indirecte à partir de 1907.

D'autres sont des redevances prélevées sur certaines industries sur lesquelles l'Etat exerce un droit de contrôle. Par exemple : droits de vérification des poids et mesures et des alcoomètres, droits de visite des pharmaciens et droguistes, droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales.

Enfin, une dernière catégorie comprend les taxes représentatives d'autres contributions ou de charges particulières. Par exemple : la taxe militaire, compensatrice des dispenses [1], la redevance des mines et la taxe des biens de mainmorte.

La redevance des mines, qui remplace pour les propriétaires de mines la patente à laquelle ils ne sont pas soumis, se rattache au mode de concession des mines par l'Etat. Elle comprend un droit fixe basé sur la superficie concédée et un droit proportionnel sur le produit net de l'exploitation.

---

1. La taxe militaire a été abrogée à partir de 1906 par la nouvelle loi militaire du 21 mars 1905 qui supprime les cas de dispense. Une disposition du projet de budget de 1907 tend toutefois à la proroger pour les jeunes gens qui ont bénéficié de dispenses sous le régime antérieur, jusqu'à ce qu'ils soient entièrement libérés de leurs cotisations.

Taxe des biens de mainmorte. — La taxe des biens de mainmorte nécessitera des explications un peu plus détaillées.

Cette taxe, qui a été créée par la loi du 20 février 1849, porte, aux termes de la loi de finances du 31 mars 1903, sur les immeubles de « toutes les collectivités qui ont une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel, à l'exception des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple[1] ». Elle atteint donc les départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses autorisées, sociétés savantes, *sociétés par actions*, etc.

Elle est représentative des droits de mutation (du moins des droits sur les mutations *immobilières*) que l'Enregistrement perçoit sur les contribuables ordinaires. En effet, les personnes de mainmorte, bien qu'en théorie soumises aux mêmes impôts que les particuliers, échappent, par le fait, à une catégorie d'impôts : les droits de mutation, puisqu'elles ne meurent pas et ne transmettent pas leurs biens et qu'elles aliènent fort peu. Aussi était-il équitable de les assujettir à une taxe compensatrice.

Pour la calculer, on a observé, lors de la loi de 1849, que le produit moyen des droits de mutation perçus tous les ans sur les immeubles possédés par des particuliers équivalait à une annuité de 5 0/0 du revenu de ces immeubles. Et, comme il se trouvait que 5 0/0 du revenu imposable représentaient 62 1/2 0/0 du principal de la contribution foncière, on décida que la taxe des biens de mainmorte serait de 62 centimes 1/2 par franc du principal de l'impôt foncier assis sur les biens imposables. La taxe des biens de mainmorte est donc une taxe additionnelle à la contribution foncière et ne frappe par suite que les immeubles *passibles de l'impôt foncier*.

Plus tard, les droits de mutation ayant été augmentés à plusieurs reprises, la taxe a été relevée corrélativement. Elle est, depuis la loi de 1903, de 112 centimes 1/2 par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties, et de 70 centimes par franc du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties. Son produit est évalué au budget de 1907 à 12 millions en chiffres ronds.

Il y a quelques exemptions relatives aux sociétés de vente d'immeubles et aux sociétés qui ont pour objet la construction et la vente d'habitations à bon marché (loi du 11 avril 1906, art. 9).

Nous verrons plus loin (ch. XLVII, p. 447 et s.) que les biens de mainmorte, en dehors de cette taxe de la loi de 1849, acquittent encore deux taxes spéciales perçues par l'administration de l'Enregistrement : une taxe sur le revenu et un droit d'accroissement.

---

1. Cette définition très compréhensive a été substituée aux termes de la loi de 1849 qui procédait par énumération limitative.

CHAPITRE XLV

RÈGLES ADMINISTRATIVES CONCERNANT L'ASSIETTE, LE RECOUVREMENT ET LE CONTENTIEUX DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Nous avons dit au chapitre xx que le recouvrement des contributions directes met en jeu deux services distincts : le service de l'assiette et le service de la perception et nous avons, à propos des recettes budgétaires, étudié ce dernier service, renvoyant à maintenant l'examen du service de l'assiette. Nous aurons donc à prendre connaissance de son fonctionnement et à voir comment l'impôt direct va être mis en recouvrement. Il nous faudra revenir sur quelques points sommairement exposés dans la partie consacrée au budget et indiquer les règles relatives aux réclamations en matière de contributions directes.

Le service de l'assiette est confié à l'Administration des Contributions directes, chargée de l'établissement des rôles, c'est-à-dire des titres de recouvrement des quatre contributions et des taxes assimilées. Les agents qui occupent le dernier rang de la hiérarchie et qui sont en contact avec les contribuables sont les contrôleurs des contributions directes. Au nombre d'environ un millier, ils ont à s'occuper chacun d'une circonscription d'une quarantaine de communes. Ils sont chargés de tenir au courant, au moyen de renseignements recueillis sur place, les *matrices cadastrales*, ainsi que les *matrices générales* et spéciales qui serviront à confectionner les rôles.

Des matrices. — Nous avons déjà, dans les chapitres consacrés à l'impôt foncier, parlé des deux matrices cadastrales de la propriété non bâtie et de la propriété bâtie [1]. Les matrices cadastrales sont, on se le rappelle, la nomenclature alphabétique des propriétaires fonciers de la commune, avec la liste pour chacun d'eux des propriétés non bâties ou bâties qu'il y possède, et l'indication de leur revenu imposable (revenu cadastral pour la propriété non bâtie, valeurs locatives enquêtées tous les 10 ans pour la propriété bâtie).

Ce n'est pas de ces matrices que nous allons parler maintenant, — il importe d'éviter les confusions à cet égard, — mais de la *matrice générale*, de la *matrice des patentes* et des *états-matrices* des taxes assimilées, qui sont des registres différents.

La *matrice générale* s'applique à l'ensemble des contributions direc-

---

1. Chap. XL, p. 366 et 376.

tes moins les patentes. C'est l'état alphabétique, dressé par communes, des personnes imposables à l'impôt foncier, à la contribution personnelle-mobilière et aux portes et fenêtres, avec l'indication des bases de leur imposition (revenu cadastral, valeur locative, nombre d'ouvertures, etc.) et de la cotisation qui y est afférente. Elle existe en double exemplaire : l'original est à la direction des contributions directes du département et une copie est déposée à chaque mairie (la copie ne porte pas l'indication des cotisations).

Cette matrice fait état des renseignements fournis par les matrices cadastrales pour l'impôt foncier, des recensements administratifs des valeurs locatives, des portes et fenêtres, etc. Elle est refondue intégralement tous les quatre ans.

La *matrice des patentes*, qui forme un document distinct, est refaite tous les ans, à cause de la mobilité des situations imposables.

Dans les villes importantes, la division des matrices s'opère autrement : Il y a une matrice pour l'impôt foncier et les portes et fenêtres et une matrice refaite annuellement pour les patentes et la personnelle-mobilière.

Les *états-matrices des taxes assimilées*, qui sont spéciaux à chacune d'elles, sont refaits aussi tous les ans.

Tournées des contrôleurs. — La préparation des matrices annuelles et la tenue à jour de la matrice générale sont, avons-nous dit, l'œuvre des contrôleurs. Pour être à même d'effectuer ce travail, ils font dans les communes des tournées toutes les fois que le besoin s'en présente, mais dont trois ont lieu à date fixe. Ces trois tournées correspondent aux trois catégories de matrices : matrice générale, matrice des patentes, états-matrices des taxes assimilées.

La *tournée générale des mutations* commence le 1er mai, c'est-à-dire avant le vote (en juin ou juillet) de la loi des contributions directes pour l'année suivante. Le contrôleur, assisté des répartiteurs, y recueille tous les renseignements nécessaires à la révision de la matrice : mouvements de la matière imposable (démolitions, constructions, etc.) ; mutations dans la personne des redevables (changements de propriétaire, etc.).

Indépendamment du concours que les contrôleurs trouvent dans leur travail auprès des répartiteurs, ils sont aidés aussi par les renseignements que leur fournissent les receveurs de l'enregistrement et les percepteurs, au sujet des mutations que ces derniers ont été à même de constater dans leur service.

La *tournée des patentes* a lieu généralement en octobre, sauf dans les communes comptant moins de 100 patentables où le travail est fait lors

de la tournée générale. Le contrôleur y recense tous les patentables de la commune et dresse une matrice provisoire déposée à la mairie, sur laquelle les intéressés ont dix jours pour formuler leurs observations. Celles-ci sont solutionnées, en cas de difficultés, par le ministre des finances, après avis du maire, du préfet et du directeur des contributions directes du département. C'est dans cette même tournée que, pour les villes où les patentes et la contribution personnelle-mobilière sont jointes sur la même matrice, le contrôleur procède à la révision de cette contribution.

La *tournée des taxes assimilées* a lieu de février à avril ; c'est elle qui fournit les renseignements nécessaires à la confection des états-matrices, ce qui fait que les rôles des taxes assimilées ne sont publiés que dans le cours de l'année à laquelle ils s'appliquent.

Ajoutons que les tournées des contrôleurs sont annoncées à l'avance aux contribuables, à la disposition desquels ils doivent se tenir pour écouter leurs réclamations.

Au-dessus des contrôleurs sont les inspecteurs et le directeur du département qui relie l'administration locale à l'administration centrale, constituée à Paris par les bureaux de la *Direction générale*, au ministère des finances.

Des rôles. — Les matrices refaites annuellement ou tenues à jour à la direction du département, à l'aide des documents fournis par les contrôleurs, servent à l'établissement des rôles annuels.

Les rôles sont des cahiers qui reproduisent intégralement toutes les indications de la matrice. Il y a donc autant de rôles distincts que de matrices. Ce sont eux qui formeront le titre de recouvrement des contributions : pour cela, ils ont besoin d'être homologués par le préfet, qui leur donne force exécutoire [1].

Ils sont ensuite transmis aux comptables chargés de l'encaissement. C'est maintenant au service de la perception à entrer en scène (*suprà*, ch. XX, p. 160 et suiv.).

On distingue les rôles *primitifs* ou *généraux* et les rôles *supplémentaires*, ce qui nous conduit à parler de la règle de l'annualité de l'impôt direct.

Annualité de l'impôt. — En principe, l'impôt est dû pour toute l'année à raison des faits constatés au 1er janvier. Cette règle implique deux conséquences : 1° un contribuable qui se trouve au 1er janvier dans la situation imposable devra l'impôt pour toute l'année, alors

---

1. Bien qu'ayant force exécutoire, les rôles ne permettent pas d'engager *de plano* des poursuites contre les contribuables en retard. Celles-ci doivent être précédées de la délivrance d'une contrainte par le receveur particulier.

même que cette situation prendrait fin avant l'expiration de cette année (par exemple : si le contribuable vend sa propriété, la démolit, déménage, etc. au milieu de l'année ; de même, en cas de décès, les héritiers doivent les mois encore à échoir) ; 2° un contribuable qui en cours d'année se trouve dans une situation imposable qui n'existait pas encore au 1er janvier, ne sera imposable qu'à partir de l'année suivante.

Cette règle comporte quelques exceptions : la principale a trait aux *patentes* ; en cas de cession d'un établissement en cours d'année, la patente pourra être transférée au cessionnaire ; en cas de fermeture de l'établissement, par suite de décès, faillite ou liquidation judiciaire, l'impôt n'est dû que pour les mois échus et le mois courant. Inversement, ceux qui entreprennent en cours d'année une profession sujette à patente sont taxés depuis le 1er jour du mois.

Les situations imposables en cours d'année ou les omissions au rôle primitif font l'objet de matrices et de rôles *supplémentaires*.

Paiement par douzièmes. — Dus, en principe, pour l'année entière, les impôts directs sont exigibles par *douzièmes*, c'est-à-dire par fraction mensuelle échue [1]. Ceci souffre néanmoins exception : 1° pour un certain nombre de taxes assimilées ; 2° au cas de déménagement hors du ressort de la perception, de vente volontaire ou forcée, décès et faillite ; dans ces cas, le montant total de la patente et de la contribution mobilière devient immédiatement exigible, y compris les termes à échoir. Remarquons que le contribuable a toujours la faculté de se libérer par anticipation des douzièmes non échus.

Poursuites ; privilège du Trésor : V. *suprà*, ch. XX, p. 162.

Déchéance triennale. — Les cotes arriérées ne peuvent plus être réclamées si le percepteur a laissé passer *trois ans* sans faire de poursuites contre le contribuable en retard depuis l'émission des rôles, ou sans reprendre les poursuites engagées depuis le jour où il les a abandonnées. C'est la déchéance triennale.

Lieu de paiement. — En principe, les contributions sont dues au lieu où est située la matière imposable. Un contribuable qui a plusieurs propriétés ou plusieurs habitations dans des localités différentes, devra donc acquitter ses impôts à plusieurs bureaux de perception. Toutefois, depuis un arrêté ministériel du 20 octobre 1900, les contribuables ont la faculté de payer toutes leurs cotes à un seul et même bureau, à

---

1. Toutefois, en pratique, le percepteur ne se prévaut de l'échéance du douzième pour lancer une sommation et procéder aux poursuites dans les délais légaux que vis-à-vis des contribuables dont la solvabilité ne lui inspire pas confiance. Il accorde aux autres des délais amiables plus étendus, mais sous sa responsabilité.

condition qu'ils versent tous les douzièmes en une fois, et avant le mois de juillet.

Droits du Trésor vis-à-vis des tiers. — Pour faciliter ou garantir le recouvrement, le fisc a désigné,en dehors du redevable, un certain nombre de personnes à qui le paiement peut être réclamé directement pour son compte : ce sont les héritiers et légataires pour les contributions du *de cujus* — les fermiers ou locataires, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante due par leur propriétaire, jusqu'à concurrence de ce qu'ils lui doivent comme fermages ou loyers — les personnes qui se trouvent débitrices de deniers envers le contribuable, notaires, commissaires-priseurs, etc. — enfin les propriétaires et principaux locataires, responsables, en ce qui concerne la contribution mobilière et la patente, pour les locataires qu'ils ont laissé déménager hors de la perception sans prévenir au préalable le percepteur, où dont ils n'ont pas fait constater dans les 8 jours [1] le déménagement furtif.

Réclamations. — Les réclamations peuvent être de deux sortes : les unes, *contentieuses*, invoquent un droit que le contribuable soutient avoir été lésé par l'administration : il a été, prétend-il, imposé à tort ou surtaxé. On dit dans ce cas qu'il fait une demande en *décharge* ou en *réduction*, décharge s'il prétend qu'il ne doit rien, réduction s'il prétend qu'il doit moins que la cote portée au rôle.

Les autres, *gracieuses*, sollicitent une faveur et invoquent un intérêt auquel l'impôt porte préjudice. Le contribuable se trouve, par exemple, dans un état de gêne ou d'indigence : il adresse une demande en *remise* ou *modération*, suivant qu'il demande à être exonéré en tout ou en partie de sa contribution. En dehors des cas de gêne ou d'indigence qu'on peut faire valoir à propos des quatre contributions, la contribution foncière peut donner lieu à remise ou modération en cas de perte totale ou partielle du revenu : par exemple si une maison reste non louée pendant un an, si une inondation ou un fléau quelconque a détruit les récoltes, etc.

Formes et délais. — Les réclamations sont adressées au *préfet* ou au *sous-préfet*. Pour les réclamations contentieuses en décharge ou réduction, le délai *de rigueur* est de *3 mois pleins à partir de la publication des rôles*, sauf dans certaines hypothèses spéciales où, le contribuable n'ayant pu avoir connaissance par le rôle publié de l'impôt qui lui est demandé, le délai court des premières poursuites dirigées contre lui.

---

1. Loi du 19 juillet 1906, article 4.

Pour faciliter aux contribuables l'exercice de leurs droits et alléger, en même temps, le contentieux des contributions directes, la loi du 21 juillet 1887 a institué une autre procédure plus simple, qui coexiste avec la première. Les réclamations contentieuses peuvent être faites sous forme de déclarations *à la mairie, dans le mois qui suit la publication du rôle*. Il est immédiatement fait droit aux demandes dont le bien-fondé est manifeste. Celles qui semblent contestables sont éliminées ; avis en est donné aux intéressés qui doivent alors les faire juger dans les formes ordinaires et réintroduire une réclamation régulière, toujours dans les trois mois de la publication du rôle. Cependant, le contribuable dispose en tout cas d'un mois après notification de l'avis de rejet, même si le délai de trois mois devait s'en trouver dépassé.

Pour les réclamations en remise ou modération, il n'y a pas, en fait, de délai de forclusion. La demande doit bien, en principe, être introduite dans les quinze jours à partir de l'événement invoqué à son appui; mais une demande tardive peut être relevée de la déchéance : de plus, le délai ne peut évidemment pas s'appliquer à des situations qui ne se manifestent pas à jour précis, comme l'indigence ou la gêne.

Examen des réclamations. — Toutes les demandes sont centralisées à la préfecture et remises par elle au directeur des contributions directes qui fait procéder par le contrôleur à une instruction sur place dont il vérifie lui-même les éléments. Le contrôleur doit prendre l'avis du maire et des répartiteurs.

Les dossiers des demandes en *remise ou modération* sont retournés ensuite au *préfet* qui *statue seul*, sauf recours par voie gracieuse au ministre des finances.

Les dossiers des demandes en *décharge ou réduction*, après avis donné au contribuable, si le directeur conclut au rejet, sont transmis au *conseil de préfecture* qui *juge*, sauf appel au Conseil d'Etat dans les deux mois de la notification de l'arrêt [1-2]. Il peut être demandé, quel que soit l'objet du litige, une expertise qui sera faite par trois experts, un nommé par le conseil de préfecture, un par l'administration et un par le contribuable, et dont les frais incomberont au perdant.

Notons qu'en vertu de la loi du 6 décembre 1897 (art. 13), le directeur

---

1. Rappelons que le percepteur, en ce qui concerne les rôles dont le recouvrement lui a été confié, se trouve, dans notre droit financier, assimilé à un véritable contribuable, qui serait personnellement débiteur de leur montant. Il doit, comme un particulier, demander au préfet, par voie gracieuse, remise des cotes irrécouvrables et faire prononcer par arrêt du conseil de préfecture la décharge des cotes indûment imposées (v. *suprà*, ch. xx, p. 161).

2. Le conseil de préfecture juge également les demandes en inscription au rôle et en mutation de cotes.

départemental des contributions directes, pour simplifier le service, a reçu un pouvoir propre de décision dans un certain nombre de cas.

Non seulement il peut, en tout temps et en dehors de toute réclamation, opérer d'office le dégrèvement des cotes qui seraient reconnues mal établies par suite d'erreurs matérielles d'écritures ou de taxation, mais encore il peut, de lui-même *et sans intervention du conseil de préfecture*, accueillir une réclamation contentieuse, si le maire et les répartiteurs consultés sont aussi d'avis d'y donner suite intégrale.

Comme on l'a fait remarquer [1], il y a quelque anomalie, au point de vue du droit administratif, à permettre au directeur, simple *agent* administratif sans caractère d'autorité, de se substituer à l'*autorité* administrative et de modifier de son propre chef des rôles rendus exécutoires par le préfet, mais le fait se justifie pour des raisons pratiques de célérité.

La réclamation n'a pas d'effet suspensif, et même quand les droits du contribuable sont évidents, qu'on lui réclame l'impôt, par exemple, pour une propriété qu'il ne possède pas, il doit payer régulièrement les fractions échues, tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande, à moins que la décision ne se fasse attendre plus de six mois [2].

Dégrèvements résultant des réclamations. — Quand la réclamation a été admise, le contribuable se trouve dégagé de tout ou partie de sa dette, et on lui restitue éventuellement ce qu'il a payé en trop.

Les dégrèvements qui en résultent sont imputés sur un chapitre du budget des dépenses du ministère des finances intitulé : *dégrèvements et non-valeurs sur contributions directes* [3], au moyen d'ordonnances de dégrèvement rendues par le directeur des contributions directes, qui figurent dans la comptabilité comme pièces de dépenses. Le préjudice causé à l'Etat par l'octroi des *remises* et *modérations* est couvert par la perception de centimes de non-valeurs additionnels aux quatre contributions [4], destinés à compenser les moins-perçus éventuels.

Pour les décharges et réductions, il existe une règle spéciale en matière d'impôts de répartition. Quand il s'agit d'impôts de quotité, les décharges et réductions supposent que l'administration s'est trompée dans l'application des tarifs et a exigé ce qui n'était pas dû.

Lorsqu'il s'agit d'impôts de répartition, elles impliquent que l'admi-

---

1. Boucard et Jèze, *op. cit.* t. II, p. 1132.
2. Loi du 15 juillet 1903, art. 17 *in fine*. — Cette loi régit la procédure des réclamations contentieuses.
3. Qui fait partie de la catégorie de dépenses groupées sous la rubrique : remboursements, restitutions et non-valeurs.
4. Voir chap. XLIV, p. 402.

nistration s'est trompée dans la répartition ; si, en divisant le contingent, elle a demandé à un contribuable plus que sa part, c'est forcément qu'elle a demandé à un autre moins que sa part. La somme déchargée ou réduite était donc bien due par la collectivité des contribuables, sinon personnellement par ceux à qui on la réclamait. Aussi les décharges et réductions accordées sur les impôts de répartition sont-elles réimposées en addition au contingent de l'année suivante [1].

---

1. Voir chap. XLIV, p. 402 (centimes additionnels).

CHAPITRE XLVI

IMPÔTS PERÇUS PAR L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT : DROITS DE TIMBRE, DROITS D'ENREGISTREMENT.

Les impôts assis et perçus par l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre comprennent 4 catégories principales : 1° les droits de timbre ; 2° et 3° les droits d'enregistrement proprement dits, auxquels on peut joindre les droits sur les instances judiciaires et les formalités hypothécaires et dont on peut détacher, à raison de leur importance, les droits de mutation à titre gratuit, entre vifs et par décès, pour en faire une troisième catégorie spéciale ; 4° l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et sur les opérations de Bourse, et des taxes particulières sur les biens de mainmorte (taxe sur le revenu, droit d'accroissement).

Enfin, la même administration est chargée de percevoir les produits du domaine de l'Etat.

1. — Droits de timbre.

Les droits de timbre (190 millions environ), qui ont l'avantage d'être très productifs, n'offrent pas un grand intérêt théorique. Aussi nous bornerons-nous à des indications très sommaires.

Ces droits, dont l'origine remonte à l'ancien régime, ont été réorganisés par la loi du 13 brumaire an VII qui a posé le principe dominant en cette matière, à savoir que « tout écrit constatant une convention ou pouvant être produit en justice, ou destiné aux administrations publiques, doit être rédigé sur papier timbré, sauf les exceptions contenues dans la loi ». Ces exceptions ont d'ailleurs été sans cesse en diminuant depuis l'an VII.

Sont donc soumis au timbre, en principe, tous les actes publics et la plupart des actes sous seing privé. Les exceptions sont de trois sortes : les unes visent à la fois la formalité et la perception du droit : par exemple : affiches visées par le candidat pendant la période électorale, actes du gouvernement et du Parlement, affiches administratives, pétitions aux Chambres, réclamations en matière de contributions directes pour les cotes inférieures à 30 francs, actes relatifs à la constitution des sociétés d'habitations à bon marché, etc. Les autres visent seulement le

prix de la formalité, c'est-à-dire qu'il y a timbrage gratuit (par ex. : pièces pour le mariage des indigents).

Modes de perception et tarifs. — L'impôt est perçu de trois manières qui varient suivant les cas : *papier timbré* fourni par l'administration, *timbre à l'extraordinaire*, c'est-à-dire sur du papier fourni par les particuliers, et *timbre mobile* analogue aux timbres-poste. Enfin, dans certains cas, notamment pour le timbre gratis, l'emploi du timbre est remplacé par une simple mention de la perception du droit inscrite sur l'acte par le receveur de l'enregistrement : c'est le visa pour timbre.

Au point de vue du tarif, on distingue trois catégories : le timbre de dimension, le timbre proportionnel et les timbres spéciaux.

Le *timbre de dimension* est celui dont le taux varie suivant la dimension du papier (de 0 fr. 60 à 3 fr. 60, décimes compris). C'est le timbre de droit commun. Il a le défaut d'être improportionnel, étant complétement indépendant de l'importance de l'acte relaté ; et quand il est perçu sur des actes également soumis aux *droits fixes* d'enregistrement, il vient aggraver encore l'improportionnalité qu'on peut souvent reprocher aussi à ces derniers.

Le *timbre proportionnel* est, au contraire, gradué par échelons selon l'importance des sommes énoncées dans les actes : par exemple : 0 fr. 05 par fraction indivisible de 100 francs. Il atteint les effets de commerce, lettres de change, etc.[1] (sauf les chèques soumis à un timbre spécial), ainsi que les valeurs de Bourse. Nous reviendrons avec plus de détail sur le timbre des valeurs mobilières quand nous étudierons l'ensemble du régime fiscal auquel elles sont assujetties (ch. XLVII, p. 430).

Les *timbres spéciaux* sont ceux qui varient avec la nature de l'acte, sans qu'il y ait lieu, en principe, de tenir compte de la dimension du papier ou de la valeur énoncée. Par exemple, timbre de 0 fr. 10 sur les quittances au-dessus de 10 francs, de 0 fr. 10 ou 0 fr. 20 sur les chèques suivant qu'il s'agit de chèques sur place ou de chèques de place à place ; timbre des passeports, permis de chasse, etc.

Notons que le timbre des affiches est réglé d'une façon particulière, eu égard à la nature de l'affiche et à sa dimension.

2. — Droits d'enregistrement.

Les droits d'enregistrement (600 millions, en chiffres ronds) frappent, d'une façon générale, les transactions et la circulation juridiques.

---

1. Le projet de budget de 1907 fait état du relèvement du timbre actuel sur les effets de commerce, de 0 fr. 05 à 0 fr. 10 par 100 francs.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans l'inscription sur des registres officiels des actes et déclarations de mutation que la loi y soumet obligatoirement, moyennant le paiement de certains droits fixes ou proportionnels.

Justification de cet impôt. — On a donné, pour justifier cet impôt, divers arguments qui se ramènent à cette idée que les droits d'enregistrement représentent le prix d'un service rendu par l'Etat aux particuliers. L'enregistrement, dit-on, donne date certaine aux actes sous seing privé et fournit un moyen de contrôle aux actes qui émanent des officiers publics. Il y a là un avantage procuré par l'Etat dont il est juste qu'il se fasse rémunérer. Comme cette justification ne peut s'appliquer qu'à l'enregistrement des actes et non aux déclarations de mutation, on en a tenté une plus large en disant que les droits perçus par l'administration de l'enregistrement rétribuent le service que l'Etat rend en sa qualité de garant des transactions juridiques : c'est lui qui, par sa police et ses tribunaux, en assure l'exécution et rend paisible la transmission des biens. Toutes ces explications ont le tort de se rattacher à la théorie générale que nous avons rejetée, de l'impôt-prix d'un service ; de plus, surtout en matière d'enregistrement, il est d'abord très difficile d'évaluer le service reçu par les particuliers ; en outre, le dessein de proportionner l'impôt à l'importance du service semble passablement étranger à l'administration de l'enregistrement, qui a un caractère éminemment fiscal.

En réalité, les droits d'enregistrement ne sont ni plus ni moins justifiables que beaucoup d'autres impôts. Ils se légitiment par la nécessité budgétaire qui a conduit tous les gouvernements, depuis et y compris l'ancien régime, à taxer certains actes et certains faits juridiques, de même qu'on taxe, au moyen d'autres impôts, certains produits.

La législation de l'enregistrement, contenue principalement dans la loi du 22 frimaire an VII et enrichie depuis de lois nombreuses, est une des plus touffues et des plus complexes qui existent dans notre droit fiscal. Aussi n'en donnerons-nous qu'un bref résumé, en insistant seulement sur les droits de succession.

On peut, dans les droits d'enregistrement, établir deux divisions différentes, suivant qu'on envisage la nature de l'élément imposable ou au contraire le tarif des droits. Au premier point de vue, correspond la distinction des *droits d'acte* et des *droits de mutation* ; au second, se rattache la distinction des *droits fixes* et des *droits proportionnels*.

Droits d'acte et droits de mutation. — Les droits d'acte sont ceux qui frappent les écrits, quel qu'en soit l'objet.

Les droits de mutation sont ceux qui frappent le fait de la mutation, qu'elle soit ou non constatée par un écrit.

Le terme d'*acte* est une expression générique qui s'applique à toute convention constatée par écrit. On distingue les actes civils publics (actes notariés), les actes judiciaires (tribunaux et greffes), extrajudiciaires (huissiers, officiers publics verbalisant), administratifs et sous seing privé. Les trois premières catégories sont soumises obligatoirement à l'enregistrement dans un délai déterminé. Les actes administratifs ne le sont pas tous. Quant aux actes sous seing privé, on n'est, en principe, tenu de les faire enregistrer que lorsqu'ils sont produits en justice ou mentionnés dans un acte public.

Les droits de mutation portent sur certaines mutations qui, lorsqu'elles ne sont pas constatées par un acte, doivent faire l'objet, dans un certain délai, d'une déclaration mentionnée sur les registres.

Les mutations imposables sans acte sont :

1° Les transmissions par décès de biens meubles et immeubles ; — 2° les transmissions entre vifs, en propriété, usufruit ou jouissance d'immeubles, sauf pour certaines petites locations verbales ; — 3° les cessions de fonds de commerce et de clientèle.

Droits fixes et droits proportionnels. — La division en droits fixes et droits proportionnels chevauche sur la précédente : les droits fixes sont toujours des droits d'acte ; mais les droits proportionnels sont tantôt des droits d'acte et tantôt des droits de mutation.

La loi du 22 frimaire an VII a posé un principe général que l'on peut résumer dans les deux propositions suivantes :

Les actes *déclaratifs* de propriété donnent ouverture au droit fixe ;

Les actes ou faits *attributifs* ou *translatifs* de propriété donnent ouverture à un droit proportionnel à l'importance de la transaction constatée [1]. Mais ce principe a été depuis plus ou moins perdu de vue et entamé par de nombreuses exceptions, de sorte qu'on en est à peu près réduit à dire aujourd'hui que les actes ou faits imposés à l'enregistrement sont passibles du droit fixe ou du droit proportionnel, suivant que la loi les déclare tels .

---

1. Voici le texte des articles 3 et 4 de la loi de l'an VII : « Le droit fixe s'applique aux actes qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation, ni liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, usufruit ou jouissance de biens meubles ou immeubles.

« Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toutes transmissions de propriété, d'usufruit, de jouissance, de biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. »

2. Caillaux, *Les impôts en France*, t. I, p. 162.

Extension des droits proportionnels. — On relève, au surplus, dans l'évolution de la législation en cette matière, une tendance marquée à étendre le champ d'application des droits proportionnels :

1° Certains *actes*, antérieurement taxés au droit fixe, ont été soumis en 1872 à un droit gradué par échelons que la loi du 28 avril 1893 a transformé en *droit proportionnel réduit* de 0 fr. 20 0/0. Il en est ainsi notamment des apports des époux par contrat de mariage, des partages, délivrances de legs, etc.

2° Diverses réformes sont venues corriger, dans une mesure plus ou moins large, le défaut d'*improportionnalité* qui résulte de l'application des droits fixes, *défaut qui s'aggrave de ce fait que d'ordinaire aux droits d'acte fixes s'ajoutent des droits de timbre de dimension* (V.p.414), *également improportionnels* :

a) Les lois des 26 janvier 1892 et 28 avril 1893 ont réformé en ce sens les *frais de justice*, de façon à ce que les petits procès cessent d'être, à proportion, plus lourdement grevés que les gros. Les droits de timbre et d'enregistrement ne frappent plus que les actes principaux de la procédure. Les droits de timbre sont supprimés ou réduits par suite de la permission d'employer du papier timbré de petit format et d'y faire tenir plus de syllabes et de lignes par page. Les droits fixes sont ou supprimés ou diminués. En compensation, il est établi un droit *proportionnel* sur le montant des sommes ou valeurs déterminées par la sentence ;

b) La loi du 27 juillet 1900 a remanié au même point de vue les droits sur les formalités hypothécaires qui, auparavant, étaient d'autant plus lourds que les valeurs étaient plus faibles, en substituant aux anciennes taxes, une taxe *proportionnelle* ;

c) La loi de finances du 22 avril 1905, toujours inspirée du même esprit, a supprimé les droits de timbre des actes de vente, licitation et échange d'immeubles, en élevant légèrement, en compensation, le droit *proportionnel* de mutation, et a posé en principe que pour les valeurs inférieures à 500 francs l'impôt suivrait les sommes de franc en franc, au lieu de les frapper, comme c'est la règle générale en enregistrement, en les arrondissant de 20 francs en 20 francs.

Recouvrement des droits. — Les droits sont perçus sur présentation de l'acte ou sur déclaration de la mutation [1]. Ces formalités doivent être accomplies dans des délais déterminés et aux bureaux dési-

---

1. Remarque générale : aux droits inscrits dans les tarifs s'ajoutent habituellement des décimes additionnels, établis par diverses lois (surtout après la guerre de 1870) à titre de suppléments temporaires d'impôt, demeurés en fait permanents depuis. *Le nouveau tarif des droits de succession de 1901 ne comporte pas de décimes.*

gnés par la loi (par exemple : déclaration de succession : dans les 6 mois du décès, au bureau du domicile du *de cujus*). Les droits sont perçus au comptant, sauf pour certains actes enregistrés en *débet* (il y a aussi quelques cas d'enregistrement *gratuit*).

A ce sujet se rattache une règle qu'on traduit parfois familièrement en disant que l'enregistrement ne rend pas l'argent : tout droit *régulier au moment de la perception* ne peut, sauf de très rares exceptions, donner lieu à restitution, quelles que soient les circonstances ultérieures (par exemple : contrat annulé, après l'enregistrement, par la réalisation d'une condition résolutoire, etc.). Il en résulte quelquefois des conséquences iniques : un plaideur qui, en première instance, a obtenu un jugement lui allouant une indemnité ou des dommages-intérêts paie les droits proportionnels sur ce jugement. Ces droits restent acquis au Trésor, même si, sur appel de l'adversaire, il perd finalement son procès. Une proposition de loi a été déposée pour mettre fin à cet abus particulier [1].

L'application des tarifs est assez délicate, parce qu'elle peut mettre en jeu des questions d'interprétation juridique. Les droits sont, en effet, établis d'après la nature réelle de l'acte, qu'il appartient aux agents de dégager de l'apparence parfois inexacte que lui ont donnée les parties. De plus, les agents ne sont tenus de s'en rapporter ni aux valeurs déclarées ni aux valeurs mentionnées dans les actes. S'il y a contestation à cet égard, elle sera tranchée par une expertise qui entraînera une amende pour le contribuable, au cas où elle lui sera défavorable.

La perception des droits est assurée d'abord par les moyens d'investigation étendus dont l'administration de l'Enregistrement dispose pour découvrir les fraudes et omissions : les autres administrations fiscales lui signalent les faits parvenus à leur connaissance qui l'intéressent. Les inspecteurs et receveurs ont le droit de prendre connaissance des actes et pièces déposés chez les officiers publics, etc. et de se faire communiquer les livres, registres, titres, polices, des sociétés de banque et d'industrie, des compagnies d'assurances, etc.

Elle l'est ensuite par un certain nombre de dispositions destinées à en garantir la rentrée : 1° les officiers publics ou ministériels qui rédigent les actes sont en général tenus de faire l'avance des droits, sauf à s'en récupérer sur leurs clients ; 2° toutes les parties à un contrat ou à une mutation sont solidairement responsables du paiement de l'impôt ; 3° l'Enregistrement a un privilège, pour les droits de succession, sur le revenu des biens à déclarer.

A raison du caractère juridique des questions qui peuvent être dé-

---

1. *J. off.*, sess. extraord., 1905. Chambre, annexe 2756.

battues entre le fisc et les redevables, les litiges d'enregistrement sont de la compétence des tribunaux judiciaires [1] qui jugent *sans appel*, sauf recours en cassation, et suivant une *procédure sommaire*, sur production de mémoires, sans débat oral, comme en matière de contributions indirectes.

3. — Droits sur les mutations à titre gratuit.

Les droits sur les mutations *à titre gratuit* méritent une étude un peu plus étendue. Ils occupent une place à part, à deux points de vue : d'abord parce que, si tout le monde s'accorde sur ce point que les droits sur les mutations à titre onéreux doivent être très modérés, vu qu'ils font obstacle à la circulation des richesses et soulèvent des questions d'incidence délicates, les mutations à titre gratuit forment au contraire une matière excellente et fructueuse d'imposition ; ensuite, parce que l'impôt sur les successions évoque un certain nombre de problèmes spéciaux : fondement de l'impôt, déduction du passif, etc.

I. **Mutations entre vifs.** — Les mutations *entre vifs* à titre gratuit de meubles ou d'immeubles sont soumises à une taxe proportionnelle dont le taux varie suivant qu'il y a ou non parenté — suivant le degré de parenté — suivant le caractère juridique de la mutation (par exemple : partage d'ascendant, donation par contrat de mariage ou hors contrat). Le tarif varie de 1 fr. 70 0/0 à 13 fr. 50 0/0.

II. **Droits de succession.** — C'est l'impôt sur les successions qui soulève les plus gros problèmes. Et d'abord, quelle est la raison d'être de cet impôt et comment se justifie-t-il ?

Fondement de l'impôt successoral. — Dans une première théorie, sa justification est purement fiscale : l'impôt sur les successions est un impôt productif (son produit est,en France, d'environ 230 à 240 millions) qui a trois avantages principaux : 1° il est payé sans réclamation par les redevables, parce qu'il vient les surprendre, comme on l'a dit, « au moment psychologique » : dans l'instant où ils s'enrichissent et où, par conséquent, ils regardent moins à abandonner à l'Etat une partie de l'aubaine qui leur échoit ; — 2° il touche à des richesses que le fisc peut avoir moins de scrupules à ménager, parce qu'elles sont acquises sans travail ; — 3° à l'inverse de la plupart des impôts, il ne soulève aucun problème d'incidence. Il ne peut être rejeté sur personne et demeure à

---

1. L'instance s'engage généralement sur opposition faite par le redevable à la *contrainte* décernée contre lui par le receveur (et visée par le juge de paix) pour commencer les poursuites.

la charge du contribuable désigné par le fisc. C'est même l'impôt qui est cité comme le type par excellence de l'*impôt direct* par certains auteurs qui se réfèrent à une définition particulière de l'impôt direct que nous avons déjà examinée (V. *suprà*, p. 294-5). Enfin, on peut encore faire valoir accessoirement que dans un système fiscal basé sur la considération des signes extérieurs, les héritages recueillis peuvent être interprétés comme un indice de richesse.

Une théorie contraire envisage l'impôt sur les successions comme une part de l'héritage que l'Etat prélève en vertu de son droit souverain et en échange de l'exécution qu'il consent à assurer des volontés du défunt. L'Etat intervient, dans cette conception, à titre de *cohéritier* qui réclame sa *réserve* représentée par l'impôt.

L'héritage, disent les partisans de cette doctrine, n'est pas un droit naturel, mais une institution sociale. « Un mort perd, en effet, tous ses droits parmi les vivants. Les biens de l'homme, à sa mort, deviendraient donc vacants, si la loi n'y avait pourvu. Puisque la nature n'a donné à l'homme aucun pouvoir sur ses biens terrestres, au delà du terme de sa vie, l'Etat est libre d'apporter des conditions et des réserves au droit qu'il crée de toutes pièces en faveur du *de cujus*. Il est fondé à prendre la première part et à laisser le reste aux héritiers. » L'impôt est précisément la part de l'Etat.

Cette théorie, qui compte au nombre de ses défenseurs Stuart Mill, dont nous venons de citer un passage, a été attaquée à divers points de vue [1]. On a cherché à en donner une réfutation juridique, en disant que la succession *ab intestat* peut être considérée comme résultant d'une sorte de testament tacite, d'une adhésion implicite donnée par le *de cujus* aux formules de dévolution de la loi. Or le testament, tacite ou exprès, équivaut à une donation entre vifs faite par le testateur avec réserve d'usufruit, ce qui permet de supprimer le problème spécial des mutations par décès. Mais on l'a surtout combattue à raison des conséquences possibles, parce que, poussée à l'extrême, elle pourrait conduire à la suppression de l'héritage.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la théorie du droit successoral créé par l'Etat a influencé dans une assez large mesure la législation fiscale des principaux pays. C'est sur elle qu'on s'est expressément appuyé en Angleterre, en 1894, pour réformer l'impôt sur les successions. C'est elle qui explique aussi de la façon la plus satisfaisante comment le législateur a jugé bon de faire varier les tarifs, suivant qu'il s'agit de successions entre parents ou non parents, en ligne directe

---

1. Elle a été, après quelque hésitation, rejetée par la jurisprudence française Cass., 23 juin 1857.

ou collatérale, et suivant les degrés successoraux, la faveur consentie par l'Etat aux particuliers pouvant en effet être jugée plus grande et plus exorbitante quand il consacre, par exemple, les successions testamentaires ou l'hérédité au 12e degré, que quand il reconnaît aux enfants le droit d'hériter de leurs parents.

Enfin, on peut remarquer qu'en France, c'est la plupart du temps une *part* d'héritage que reçoit l'Etat, le taux des tarifs étant d'ordinaire tellement élevé que les droits de succession ne peuvent être payés sur le revenu des biens, mais mangent une partie du capital [1].

Historique du régime fiscal des successions en France. — *Loi du 22 frimaire an VII.* — Le régime fiscal des successions, actuellement déterminé en France par la loi récente du 25 février 1901, est issu de modifications successives apportées à la loi fondamentale de l'Enregistrement du 22 frimaire an VII. Cette loi soumettait au droit proportionnel toutes les mutations de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles opérées par décès. Voici quels en étaient les points essentiels :

I. — En ce qui concerne l'assiette de l'impôt : il atteignait les mutations de tous meubles et immeubles, à l'exception toutefois de la rente française et des valeurs étrangères ; la première exemption tenait à une exagération de l'idée que la rente française a été déclarée franche d'impôts ; la seconde se rattachait à l'idée de territorialité de l'impôt qui ne doit porter, pensait-on, que sur des biens français.

II. — En ce qui concerne le tarif : la loi du 22 frimaire an VII faisait deux distinctions : 1° elle distinguait entre les transmissions de meubles et d'immeubles, le tarif étant, en général, pour les meubles du quart de ce qu'il était pour les immeubles. Cette faveur faite aux meubles était, dans la pensée du législateur de l'an VII, compensatrice du principe de la non-déduction des dettes que nous retrouverons tout à l'heure ; 2° elle faisait la distinction entre les successions en ligne directe et entre époux, d'une part, qui bénéficiaient d'un tarif de faveur et les successions en ligne collatérale ou entre non-parents d'autre part, *taxées toutes au même tarif* de 1 fr. 25 0/0 pour les meubles et de 5 0/0 pour les immeubles.

III. — En ce qui concerne l'évaluation des biens transmis : les meubles corporels étaient évalués d'après la déclaration des héritiers. Les rentes perpétuelles ou viagères sur particuliers étaient estimées sur un capital de 20 fois la rente perpétuelle, et 10 fois la rente viagère. Quant aux immeubles on les estimait, au cas de transmission de propriété, à 20

---

1. C'est même pour éviter cette conséquence qu'on a proposé de transformer l'impôt actuel, qui est payable en totalité dans les six mois de l'ouverture de la succession, en une série d'annuités qui pourraient être payées sur le revenu sans entamer le capital.

fois le produit ou loyer du bien et, au cas de transmission d'usufruit, à la moitié de la valeur en pleine propriété, c'est-à-dire qu'on multipliait le produit par 10 au lieu de 20. Au cas de transmission d'une nue-propriété, le droit était le même que s'il y avait eu transmission de la propriété complète.

IV. — La loi de l'an VII contenait un principe éminemment critiquable, qui a subsisté pendant un siècle : le principe de la non-déduction des dettes, les droits étant perçus sur le montant *brut* de la succession recueillie.

Réformes successives et législation actuelle. — C'est sur ces quatre points principaux qu'ont porté les modifications législatives.

I. — Une loi de 1850 est venue soumettre aux droits de mutation les rentes françaises, les fonds publics étrangers et les actions des sociétés étrangères et a été suivie de plusieurs autres ayant pour objet de faire rentrer toutes les valeurs étrangères dans les cadres de l'impôt.

II. — Pour ce qui est des tarifs : 1° l'égalité de tarif fut peu à peu établie entre les meubles et les immeubles ; 2° une loi du 28 avril 1816 ajouta une nouvelle distinction, en faisant varier la quotité des droits, suivant qu'il s'agissait de collatéraux ou d'étrangers. Une loi du 21 avril 1832 différencia le tarif pour les collatéraux des divers degrés. Enfin, la loi du 25 février 1901, à l'imitation de la loi anglaise de 1894, en même temps qu'elle conserve la graduation du tarif suivant le degré successoral et la parenté ou la non-parenté, a ajouté, non sans s'être heurtée à de très vives résistances, un principe nouveau, le principe de la progressivité. Le tarif croît par échelon avec l'importance des biens compris dans la mutation : par exemple, en ligne directe une valeur de 100.000 francs paiera 1 0/0 sur les premiers 2.000 francs ; 1,25 0/0 sur les 8.000 francs suivants ; 1,50 0/0 sur les 40.000 francs d'après, etc. Une loi du 30 mars 1902 est venue continuer la progression au delà de 1 million, limite à laquelle l'avait arrêtée la loi de 1901. Le tarif est actuellement le suivant :

	de 1 à 2.000f	2.001 à 10.000f	10.001 à 50.000f	50.001 à 100.000f	100.001 à 250.000f	250.001 à 500.000f
	%	%	%	%	%	%
Entre :						
1° Ligne directe..	1	1.25	1.50	1.75	2	2.50
2° Epoux	3.75	4	4.50	5	5.50	6
3° Frères et sœurs	8.50	9	9.50	10	10.50	11
4° Parents au 3e degré. . . .	10	10.50	11	11.50	12	12.50
5° Parents au 4e degré. . . .	12	12.50	13	13.50	14	14.50
6° Parents aux 5e et 6e degrés.	14	14.50	15	15.50	16	16.50
7° Parents au-delà du 6e degré et non parents.	15	15.50	16	16.50	17	17.50

	500.001 à 1.000.000f	1.000.001 à 2.000.000	2.000.001 à 5.000.000f	5.000.001 à 10.000.000f	10.000.001 à 50.000.000f	au-dessus
	%	%	%	%	%	%
Entre :						
1° Ligne directe .	2.50	3	3.50	4	4.50	5
2° Epoux	6.50	7	7.50	8	8.50	9
3° Frères et sœurs	11.50	12	12.50	13	13.50	14
4° Parents au 3e degré. . . .	13	13.50	14	14.50	15	15.50
5° Parents au 4e degré. . . .	15	15.50	16	16.50	17	17.50
6° Parents aux 5e et 6e degrés.	17	17.50	18	18.50	19	19.50
7° Parents au-delà du 6e degré et non parents.	18	18.50	19	19.50	20	20.50

Par exception, les dons faits *dans un but de bienfaisance* aux départements, communes, établissements charitables, etc. sont taxés à un tarif *proportionnel* de 9 francs par 100 francs.

Les sommes imposables sont arrondies de vingt francs en vingt francs, sauf lorsque les parts nettes recueillies par les héritiers ne dépassent pas 500 francs, auquel cas le droit de mutation suit les sommes de franc en franc.

Dans ces derniers temps, plusieurs projets ont été déposés dans le but de favoriser les familles nombreuses, en faisant varier les tarifs, en ligne directe, en sens inverse du nombre des enfants [1]. D'ailleurs, déjà par suite du tarif progressif introduit par la loi de 1901, les droits sont au total moins élevés quand la succession est recueillie par plusieurs enfants, au lieu d'aller à un seul. L'impôt, en effet, se calcule, depuis cette loi, sur la part nette recueillie par chaque héritier, au lieu d'être perçu, comme autrefois, sur l'ensemble global de l'héritage. Soit donc un héritage de 250.000 francs net de dettes. S'il se partage en parts égales de 50.000 francs entre 5 enfants, on applique 5 fois les taux de progression de 0 à 50.000 francs ; ce qui donne 5×520 francs = 2.600 francs. S'il n'y a qu'un enfant, on applique les taux de progression de 0 à 250.000 francs, ce qui donne : 4.395 francs.

III. — Relativement au mode d'évaluation, la loi de 1850 ajoute, en ce qui concerne les titres de Bourse, qu'ils seront estimés au cours moyen du jour de la transmission.

Pour les meubles corporels, la loi du 21 juin 1875 enjoint de ne s'attacher à la déclaration des intéressés, qu'au cas où il n'existe ni inventaires, ni actes de vente.

---

1. *J. off.*, sess. extraord., 1905, Chambre, annexes 2710-2720.

La même loi change les bases d'évaluation pour les immeubles *ruraux*. On multiplie leur revenu par 25 dans les cas où pour les autres immeubles on multiplie par 20. Il est d'ailleurs regrettable qu'on ait maintenu des taux de capitalisation immuables, au lieu d'adopter la disposition de la loi belge qui en prescrit la révision tous les cinq ans.

La loi de 1901 introduit une innovation, formulée d'ailleurs en termes trop vagues, en ce qui concerne « les immeubles dont la destination actuelle n'est pas de procurer un revenu » (châteaux, terrains à bâtir, chasses, etc.). On les estime non d'après le revenu dont ils seraient susceptibles, mais d'après leur valeur vénale.

Enfin la loi de 1901 a résolu la grosse question de l'usufruit et de la nue-propriété. La législation antérieure comportait à cet égard deux critiques : 1° quant à l'évaluation de l'usufruit estimé dans tous les cas à la moitié de la valeur de la pleine propriété, alors qu'en réalité sa valeur est variable suivant l'âge de l'usufruitier et ses chances de survie ; 2° quant aux droits perçus pour la transmission de la nue-propriété, qui étaient les mêmes que s'il se fût agi de la pleine propriété. Il en résultait que si un particulier transmettait un bien en pleine propriété à un successeur, le fisc percevait un droit ; si au contraire, il donnait la nue-propriété du bien à une personne et l'usufruit à une autre, le fisc percevait un droit et demi.

Le législateur de 1901 en a tenu compte en posant les deux règles suivantes :

1° Les droits perçus sur l'usufruit et sur la nue-propriété se complètent pour représenter par leur total le droit qui serait perçu sur une transmission en pleine propriété.

2° La valeur de l'usufruit varie suivant l'âge de l'usufruitier :

a) Si l'usufruitier a moins de 20 ans, l'usufruit est estimé aux 7/10 et la nue-propriété aux 3/10 de la propriété entière.

b) Si l'usufruitier a de 20 à 70 ans, la proportion est diminuée pour l'usufruit et augmentée pour la nue-propriété de 1/10 par fraction de 10 ans.

c) A partir de 70 ans, l'usufruit représente 1/10 et la nue-propriété 9/10.

Enfin il n'est rien dû pour la réunion de l'usufruit à la nue-propriété par le décès de l'usufruitier.

IV. — *Déduction du passif*. — Reste enfin le principe de la non-déduction des dettes, sur lequel a porté la plus considérable des réformes réalisées par la loi de 1901.

Ce principe était évidemment inique, puisqu'il conduisait à imposer l'héritier à raison des dettes dont il se trouvait grevé du fait de la succession. Il avait aussi dans la pratique des conséquences bizarres. Soit

un prêteur et un emprunteur mourant avant le remboursement du prêt. La succession de l'emprunteur était imposée de ce chef, parce qu'elle se trouvait accrue du montant de l'emprunt et qu'on ne déduisait pas les dettes ; et il en était de même, d'autre part, de la succession du prêteur, à raison de la créance qui figurait à son actif.

La non-déduction des dettes, malgré son illogisme [1], avait cependant trouvé des défenseurs. On invoquait d'abord, pour la justifier, un argument de véritable casuistique juridique. La loi de l'enregistrement, disait-on, ne frappe pas l'enrichissement de l'héritier, mais un fait juridique : la mutation ; le droit est un droit de *mutation*, qui porte sur la transmission du patrimoine. Or, le passif, aussi bien que l'actif, fait partie du patrimoine transmis. La mutation s'est appliquée aussi bien aux dettes qu'à l'actif successoral.

Un autre raisonnement, également spécieux, consistait à dire que les bénéfices que le fisc retirait de la non-distraction compensaient les pertes dont il était victime du fait de la fraude.

Le seul argument sérieux était la difficulté d'opérer la déduction ; on redoutait, en ce qui concerne l'Etat, qu'elle ne le rendît dupe de la simulation de fausses dettes ; et en ce qui concerne les particuliers, qu'elle n'amenât le fisc à intervenir d'une façon trop inquisitoriale dans leurs affaires, pour contrôler et discuter leurs allégations de dettes.

La loi de 1901, tout en tenant compte de ces considérations, a supprimé le principe dans une très large mesure. Déjà, avant elle, la jurisprudence s'était attachée à en tempérer la rigueur. Elle avait admis la déduction des legs, qui sont des *charges*, mais non des *dettes* de la succession, la chose léguée passant directement sur la tête du légataire — des reprises matrimoniales, quand la femme les exerce à titre de propriétaire et non de créancière — de la dette grevant au profit du nu-propriétaire la succession du quasi-usufruitier, etc.

La loi de 1901 distingue, entre les dettes de la succession, celles qui se prêtent à la fraude et celles dont l'existence peut être prouvée d'une façon suffisamment précise pour mettre le fisc à l'abri des simulations.

Les dettes *a priori* entachées d'une suspicion de fraude par la loi ne sont pas déduites : par exemple, les dettes échues depuis plus de 3 mois ou prescrites, les dettes contractées à l'étranger, les dettes consenties par le défunt au profit de ses héritiers ou des personnes interposées

---

1. La non-déduction ne pouvait s'expliquer que sous l'ancien régime, à raison des particularités du droit féodal. A la mort du vassal, théoriquement, le fief faisait retour au seigneur. Mais celui-ci en accordait la conservation à l'héritier, en lui conférant une nouvelle investiture dont le droit de mutation représentait le prix. L'actif et le passif étaient donc complètement disjoints et transmis par des voies différentes. L'héritier tenait le fief du seigneur et recueillait les dettes du chef du *de cujus*.

qu'énumère la loi.Cependant, dans certains cas, les héritiers sont admis à faire tomber la présomption.

Les autres dettes sont, en principe, déductibles, mais le contrôle de l'administration demeure sévère. Des amendes très élevées punissent les simulations ; toutes les preuves ne sont pas admises ; des attestations peuvent être exigées du créancier certifiant l'existence de la dette ; de plus, l'administration peut se refuser à prendre en considération les dettes non constatées par acte authentique, sauf aux intéressés à l'assigner dans les deux ans devant les tribunaux civils en restitution du trop-perçu.

D'ailleurs, observons incidemment que, d'une façon générale, la loi de 1901 est venue multiplier les précautions à l'encontre de la fraude. C'est ainsi que, pour éviter les dissimulations de valeurs successorales dans les déclarations, elle oblige la plupart des tiers détenteurs de ces valeurs, — agents de change, banquiers, officiers publics ou ministériels, etc. — soit à les faire connaître au fisc, soit à vérifier si la déclaration a été faite. Cette prescription, jointe au droit de recherches très étendu que l'Enregistrement possédait déjà(V. *suprà*, p. 418),est venue rendre plus difficile la fraude de non-déclaration qui se pratiquait autrefois assez largement sur les sommes d'argent et les titres mobiliers au porteur.

Projet de relèvement des droits sur les mutations à titre gratuit dans le budget de 1907. — Le projet de budget de 1907 escompte, pour s'équilibrer, un relèvement considérable des droits de mutation à titre gratuit.

Le tarif des droits de succession, tel que nous l'avons publié à la page 422-3, serait augmenté de 30 0/0, lorsque la part nette recueillie par chaque ayant droit est supérieure à 10.000 francs (le tarif actuel ne serait pas modifié pour les parts non supérieures à ce chiffre).

Cette modification élèverait le taux de l'impôt d'une façon exorbitante : il serait, par exemple,entre oncle et neveu,de 15 0/0 pour la fraction de part nette comprise entre 50.000 et 100.000 francs ; de 17 0/0 pour la même fraction, entre cousins germains ; il atteindrait entre parents plus éloignés et entre étrangers, 27 et 28,50 0/0 (!) au dernier échelon.

Si l'on tient compte de ce fait que lorsque la succession comprend des immeubles, le taux légal de capitalisation attribue à ceux-ci une valeur souvent très supérieure à la valeur réelle, on voit que, dans certains cas, ce que le projet de budget appelle par euphémisme la « réforme » des successions aboutit à une véritable confiscation.

Il est toujours dangereux de s'engager dans cette voie : à plus forte raison, quand il s'agit d'un impôt nécessairement perçu par voie de dé-

claration où, suivant une remarque déjà faite [1], la fraude peut être contenue, mais à condition que l'impôt ne soit pas excessif.

Ce n'est pas d'ailleurs le seul supplément d'impôt que le budget de 1907 songe à mettre à la charge des successions. Aux tarifs ainsi majorés doit s'ajouter, dans les mêmes conditions d'application, un décime qui sera perçu pendant les 12 années que durera le service de l'emprunt amortissable prévu au budget.

Enfin, corrélativement à l'augmentation des droits de succession, les droits actuels sur les donations entre vifs seraient également relevés de 30 0/0.

---

1. Chap. xxxv, p. 318.

CHAPITRE XLVII

IMPÔTS PERÇUS PAR L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT (*suite*) : RÉGIME FISCAL DES VALEURS MOBILIÈRES. — TAXES PERÇUES SUR LES BIENS DE MAINMORTE.

Nous arrivons maintenant aux impôts que l'administration de l'Enregistrement perçoit sur les valeurs mobilières : 1° droit de timbre ; 2° droit de transmission ; 3° impôt sur les opérations de Bourse ; 4° impôt sur le revenu (au total, environ 180 millions).

Toute cette catégorie d'impôts est particulièrement intéressante parce qu'elle s'attaque à une forme de la richesse qui prend un développement considérable dans les sociétés modernes. De plus, la taxation des valeurs mobilières est l'objet de discussions véhémentes entre les représentants des intérêts fonciers et ceux des intérêts financiers, les premiers prétendant qu'une partie des charges qui accablent la terre devrait être reportée sur la richesse mobilière, les seconds se plaignant au contraire des entraves fiscales qui gênent la circulation des valeurs.

I

Historique de la taxation des valeurs mobilières. — Pendant longtemps, la terre a été la forme par excellence de la richesse. Sous l'ancien régime, les domaines ruraux, les maisons et les rentes foncières formaient le fond des fortunes particulières et demeuraient à peu près la seule matière fiscale, en fait d'impôts directs.

« Aussi Necker, dans son livre de « l'Administration des finances » en 1784 constate-t-il que les biens mobiliers se trouvaient frappés seulement dans la proportion de 16 0/0 par rapport aux biens immobiliers, lesquels supportaient 84 0/0 des impôts directs. Une telle situation lui semble si naturelle qu'il s'abstient de la commenter, proposant même de supprimer les vingtièmes d'industrie, établis sur les biens mobiliers, afin de donner plus de certitude à l'assiette de l'impôt désormais reportée exclusivement sur les biens fonciers [1]. »

La théorie physiocratique de l'impôt unique tendait également à faire supporter à la terre, seule génératrice du « produit net », toutes les

---

1. Stourm, *Systèmes généraux d'impôts*, 2e édit., p. 336.

charges fiscales. Par le fait, la Constituante demanda 240 millions à l'impôt foncier et 60 seulement à l'impôt mobilier. Dans la pensée du législateur, les deux ordres de revenus ne devaient pas payer le même taux ; la propriété foncière était taxée au sixième de son revenu présumé, soit 16,66 0/0 ; la proportion du vingtième seulement, soit de 5 0/0, fut cherchée pour l'impôt mobilier. Et même, la contribution mobilière devait bientôt perdre son caractère propre, car depuis l'an VII elle fut étendue indistinctement à *tous* les revenus évalués d'après l'indice de la dépense de loyer.

La réaction s'affirma surtout à partir de 1848, après que la cote de la Bourse de Paris s'était déjà ouverte à de nombreuses valeurs. Les socialistes commencent leur campagne contre le « capital » et Proudhon s'écrie avec âpreté à l'Assemblée : « on n'a rien fait depuis 56 ans pour taxer les revenus des capitalistes ! » Depuis lors, c'est surtout contre la richesse mobilière que les socialistes ont renouvelé leurs attaques ; très ardents dans leurs invectives contre la finance, ils sont au contraire indécis dans l'attitude à prendre vis-à-vis de la propriété foncière. La propriété foncière, à raison de l'importance de la petite propriété paysanne dans notre pays, leur apparaît comme une forme de richesse beaucoup moins capitaliste et comme le siège d'une démocratie agricole qu'il faut ménager, tandis que de leur côté les partis conservateurs y voient un élément de paix sociale et de tradition française.

Toujours est-il que, dès 1850, le législateur prend une première mesure tendant à restaurer l'équilibre fiscal entre la terre et les valeurs mobilières. La loi du 18 mai 1850 rétablit d'abord l'égalité de tarif entre les deux natures de richesse pour les droits de succession : jusque-là les valeurs mobilières ne payaient que le quart de ce qu'on exigeait des valeurs foncières. La même loi assujettit aux droits de mutation par décès et par donation entre vifs les rentes sur l'Etat qui y échappaient jusqu'alors.

Des lois successives créent en outre trois taxes principales sur les valeurs mobilières : 1° des droits de timbre (loi du 5 juin 1850) ; 2° des droits de transmission (loi du 23 juin 1857) ; 3° une taxe sur le revenu (loi du 29 juin 1872). Citons également l'impôt sur les opérations de Bourse, institué par la loi du 28 avril 1893.

D'autre part, on procède à de vastes dégrèvements fonciers, notamment en faveur de la propriété non bâtie, depuis le dégrèvement de 27 millions en 1851 jusqu'au dégrèvement des petites cotes foncières en 1897 ; le déficit de ce dernier dégrèvement a précisément été couvert par un relèvement du droit de timbre sur les fonds d'Etat étrangers.

II

Ce sont les divers impôts que nous venons d'énumérer à la charge des valeurs mobilières que nous allons maintenant analyser sommairement, en séparant pour plus de commodité la taxation des valeurs françaises et la taxation des valeurs étrangères.

I.— **Droit de timbre.** — En principe, des lois du 12 décembre 1790, 13 brumaire et 22 frimaire an VII avaient assujetti les actions et obligations aux droits de timbre et d'enregistrement. Mais, en fait, les taxes d'enregistrement n'étaient pas payées. C'est pour remédier à cet abus que la loi du 5 juin 1850 vint simplifier le système en substituant aux droits antérieurs un seul droit de timbre spécial et proportionnel, fixé d'après le capital nominal.

Toute action ou obligation négociable des départements, communes et sociétés, quelle qu'en soit la forme, est assujettie dès son émission au droit de timbre proportionnel.

Ce droit est destiné à ne frapper que les titres qui rentrent dans la catégorie générale des valeurs de Bourse, c'est-à-dire qui se négocient en Bourse ou en Banque à la volonté du créancier et par simple déclaration de transfert, endossement ou tradition manuelle, sans les formalités exigées par le Code civil pour les cessions de créances ordinaires.

En conséquence, échappent au droit de timbre spécial : 1° les titres dont la cession, pour être parfaite à l'égard des tiers, est soumise aux dispositions de l'article 1690 du Code civil. Les formalités du Code garantissent en effet pour eux le paiement des droits ordinaires d'enregistrement ; 2° les *parts d'intérêt*, par opposition aux actions proprement dites [1]. Cela revient à dire que la loi de 1850 n'est applicable en cette matière qu'aux parts d'associés des sociétés civiles ou commerciales constituées sous la forme de sociétés *anonymes* ou de sociétés en *commandite par actions*.

Ajoutons qu'il faut qu'il s'agisse d'une émission véritable : la simple substitution d'un titre nouveau à un titre préexistant, en cas de transfert ou de renouvellement, donne lieu à timbrage à l'extraordinaire mais non à perception de droits.

Le droit qui est proportionnel à la *valeur nominale* du titre [2] peut être perçu de deux façons : au comptant ou par abonnement.

---

1. Sur la différence entre l'action et la part d'intérêt, au triple point de vue de l'égalité des coupures, de la négociabilité, de la cessibilité *ad nutum*, consulter les traités de droit commercial.

2. C'est-à-dire à la valeur indiquée sur le titre comme devant être remboursée,

Au comptant, il varie en raison de deux éléments : 1° la nature du titre : obligation ou action ; 2° pour les actions, la durée de la société. Le tarif qui a été augmenté de décimes est actuellement, au total, de 1 fr. 20 0/0 du capital nominal pour les obligations, et pour les actions de 0 fr. 60 ou 1 fr. 20 0/0, suivant que la société est fondée pour moins ou plus de 10 ans.

La faculté d'abonnement a été instituée pour épargner aux sociétés le versement total de l'impôt juste au moment où elles se constituent et ont, en général, besoin de tout leur premier capital. Le droit se transforme dans ce cas en taxe annuelle [1], à raison de 0 fr. 06 0/0 du montant nominal des obligations et des actions. Cette taxe est perçue pour les actions, dont le nombre est calculé invariable, pendant toute la durée de la société, et pour les obligations, lesquelles peuvent être émises ou amorties en cours d'existence de la société, pendant la durée du titre.

Les sociétés qui entrent en liquidation ou qui depuis deux ans n'ont distribué aucun bénéfice sont exemptées, à partir de ce moment, de la taxe d'abonnement (jusqu'à nouvelle distribution, dans la seconde hypothèse) mais *seulement* quant à leurs *actions*. Elles restent tenues sur leurs obligations.

C'est la société qui a lancé le titre qui paie l'impôt au Trésor et qui le conserve généralement à sa charge.

II. — **Droit de transmission.** — En deuxième lieu, les valeurs mobilières acquittent un droit de transmission [2].

Tandis que le droit de timbre les frappe dans leur création, le droit de transmission les atteint dans leur circulation commerciale. Il a été créé par la loi du 23 juin 1857 ; jusque-là, les valeurs mobilières ne payaient de droits de mutation que pour les mutations à titre gratuit, entre vifs ou par décès. La taxe nouvelle équivaut pour elles aux droits que paient les transmissions d'immeubles à titre onéreux [3].

Le droit de transmission porte sur toute cession, à *titre onéreux*, des titres des départements, communes, établissements publics, Crédit fon-

---

et non à la valeur réelle, telle qu'elle résulte par exemple du cours de la Bourse ; à moins qu'il n'y ait, pour les actions, aucune indication de capital nominal, auquel cas on prend pour base le capital réel.

1. Perçue par trimestre.

2. Gravier, *Du droit de transmission sur les valeurs mobilières* (Thèse, Poitiers, 1904).

3. Remarquons cependant que le droit spécial de timbre de la loi de 1850 avait été établi pour remplacer à la fois les anciens droits de timbre et les droits de *mutation à titre onéreux*, auxquels les valeurs étaient assujetties par la loi de frimaire an VII, mais qu'elles ne payaient pas la plupart du temps. De sorte que le droit de transmission de 1857 s'explique par des raisons budgétaires, beaucoup plus encore que par des raisons juridiques.

cier, sociétés, compagnies et entreprises quelconques. Comme la loi de 1857 a été votée à titre de complément de la loi de 1850, il en résulte que son champ d'application est le même.

En conséquence, sont exclus de son régime et soumis au droit commun en matière d'enregistrement : 1° les cessions de parts d'intérêt ; 2° les cessions d'actions qui, en vertu de clauses spéciales des statuts, ne sont transmissibles qu'au moyen des formalités de l'article 1690 du Code civil. Telle est du moins la thèse de l'administration, en désaccord sur 2° avec la Cour de cassation (arrêt du 4 février 1895, D. 95.I.321).

Mode différent de perception sur les titres nominatifs et sur les titres au porteur. — Pour la perception du droit, les titres sont divisés en deux catégories :

1° Les *titres nominatifs* permettent de constater facilement le fait de la mutation qui donne nécessairement lieu à un *transfert* sur les registres de la société. Le droit est perçu sur chaque transfert ; il est de 0 fr. 50 0/0 du montant de la valeur négociée. Ici, c'est le cours *réel* de la négociation qui est pris en considération, tel qu'il résulte de la *cote* du marché (déduction faite, s'il y a lieu, des versements restant encore à effectuer pour les titres non entièrement libérés [1]).

Par extension, le droit de transfert, qui prend en l'espèce le nom de droit de *conversion*, est perçu dans l'hypothèse où, en dehors de toute mutation, le propriétaire d'un titre le fait convertir de la forme au porteur à la forme nominative ou inversement.

2° Les *titres au porteur* passent de main en main sans que leur mutation laisse de trace sur les registres de la société. Aussi l'impôt est levé sur eux à forfait. Il consiste dans une taxe annuelle et obligatoire de 0 fr. 20 0/0 du cours moyen des titres dans l'année précédente [2]. Le cours moyen est la moyenne des cours cotés dans l'année ; quant au nombre de titres imposables, c'est le nombre de titres existants au jour de l'échéance de l'impôt, c'est-à-dire à la fin de chaque trimestre. Les droits sur les transferts et la taxe annuelle sur les titres au porteur sont en effet versés trimestriellement au Trésor par l'établissement émetteur, sauf son recours contre ses actionnaires ou obligataires. Il se rembourse en déduisant la taxe du montant des coupons.

La différence dans le mode de perception des droits fait que le revenu des titres nominatifs est un peu supérieur à celui des titres au porteur, et qu'un propriétaire de valeurs a intérêt, s'il est sûr de les conserver

---

1. En vertu des usages, les cours sont en effet inscrits à la cote comme si les titres étaient entièrement libérés.

2. Le projet de budget de 1907 prévoit le relèvement de ce droit de 0 fr. 20 à 0,25 0/0.

assez longtemps pour retrouver les frais du transfert, à les transformer en titres nominatifs [1].

III.— **Impôt sur les opérations de Bourse.**— Nous passerons tout de suite à l'impôt sur les opérations de Bourse [2], parce que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières nous retiendra plus longtemps, à cause de la question de la taxation de la rente.

L'impôt sur les opérations de Bourse, introduit par la loi du 28 avril 1893, a été présenté par ses auteurs comme une taxe sur la spéculation. Jusque-là les bordereaux d'agents de change [3], en vertu d'une loi du 2 juillet 1862, étaient frappés d'un droit de timbre de 0 fr. 50 pour les sommes de moins de 10.000 francs et de 1 fr. 50 pour les sommes supérieures à 10.000 francs. Cet impôt avait deux défauts : il laissait indemnes toutes les opérations de Bourse faites sans le ministère d'agents de change ; 2° la taxe était très improportionnelle, puisque le droit n'était jamais que de 0 fr. 50 ou 1 fr. 50, quel que fût le montant de l'opération.

Aussi la loi du 28 avril 1893 en a-t-elle modifié complètement la nature et l'assiette : elle établit sur *toutes* les opérations de Bourse ayant pour objet l'achat ou la vente, au comptant ou à terme, de valeurs de toute nature, un droit proportionnel de 5 centimes par 1.000 francs ou fraction de 1.000 francs du montant de l'opération.

Nous ne pouvons entrer dans les détails d'application de cet impôt, dont l'étude suppose la connaissance préalable du mécanisme de la Bourse. Nous nous bornerons aux indications essentielles :

1° L'impôt atteint les opérations sur les valeurs mobilières de Bourse proprement dites, à l'exclusion des *marchandises*, lettres de change, etc. ; 2° la taxe est due intégralement par chacune des parties, acheteur et vendeur, de sorte qu'elle est en réalité de 0 fr. 10 par 1.000 francs dont 0 fr. 05 pour l'acheteur et 0 fr. 05 pour le vendeur [4] ; 3° le taux de l'impôt est réduit des 3/4 pour la rente française.

Il était assez difficile d'assurer la perception de ce droit. On a obligé

---

1. Le droit étant de 0,50 0/0 par transfert pour les titres nominatifs,et de 0 fr. 20 annuellement pour les titres au porteur, l'impôt est égal pour les deux natures de titres, si le titre nominatif fait l'objet d'un transfert tous les 2 ans 1/2 (0,50 = 2 fois et demi 0,20). Toutefois, le transfert entraîne des frais accessoires (courtages, commissions) de sorte que la conversion en nominatif n'est avantageuse que si l'on doit conserver le titre sans l'aliéner, pendant un délai sensiblement plus long.

2. E. Weill, *L'impôt sur les opérations de Bourse* (Thèse, Paris, 1902).

3. Les bordereaux sont les bulletins sur lesquels les agents de change font le décompte des opérations exécutées par leur intermédiaire.

4. Pour la taxation des *reports*, voir notre ouvrage sur *Les reports dans les Bourses de valeurs* (Paris, Giard, 1900).

tous ceux qui font métier de recueillir des ordres de Bourse à faire à l'Enregistrement une déclaration préalable et à tenir un répertoire où ils consignent, avec toutes les indications utiles au fisc, toutes leurs opérations. C'est sur le vu d'extraits de ce répertoire, remis deux fois par mois au receveur de l'Enregistrement, que les droits sont liquidés. L'administration possède d'ailleurs des pouvoirs d'investigation étendus : elle peut se faire communiquer les carnets-souches de bordereaux des agents de change, les répertoires de tous les assujettis, de façon à contrôler la correspondance des répertoires des contre-parties acheteuses et vendeuses, etc.

La taxe est très minime ; elle est toutefois un peu plus lourde qu'elle ne le paraît pour les marchés à terme sur différences, et c'est en cela qu'elle devait servir de pénalité fiscale à la spéculation. Dans un marché sur différence, l'opération est en effet conclue sur des sommes très supérieures aux capitaux réellement engagés. Tel marché qui porte sur 100.000 francs de valeurs et qui sera taxé sur cette base se réglera avec 2.000 ou 3.000 francs.

En réalité l'impôt, avec les modérations qu'il comporte, est actuellement trop faible pour être sérieusement ressenti. Il y a lieu du reste de s'en féliciter, car c'est une entreprise singulièrement décevante que de vouloir lutter contre la spéculation par les armes fiscales. Mais la taxe actuelle pourrait même être encore légèrement accrue sans gêner les transactions.

Ce qui fait son intérêt, c'est que sa perception a remis en jeu la question du monopole des agents de change qui, d'après l'article 16 du Code de commerce, ont seuls le droit de faire les négociations de valeurs admises à la cote de la Bourse. En fait, depuis longtemps, les coulissiers faisaient à cet égard une concurrence illégale mais tolérée aux agents. En exigeant les justifications du paiement de l'impôt, la loi ne pouvait ignorer cette situation. Le législateur de 1893 n'osa pas cependant toucher au *statu quo*. Il prescrivit que quiconque fait métier de recevoir des ordres de bourse devrait justifier du paiement de l'impôt par la production d'un bordereau d'agent de change, *ou l'acquitter lui-même*. C'était mettre sur le même pied les agents et les coulissiers vis-à-vis du paiement de l'impôt et en quelque sorte couvrir légalement la coulisse.

L'article 14 de la loi du 13 avril 1898 (amendement Fleury-Ravarin) est revenu sur la question pour la trancher en faveur des agents. Pour les valeurs admises à la cote, la production d'un bordereau d'agent de change comme justification du paiement de l'impôt est obligatoire, sous peine d'amende.

Malgré ce texte qui causait une grave perturbation dans les habitudes du marché, un *modus vivendi* a dû s'établir. Les prescriptions en ont été

tournées en ce sens que les agents de change accordent aux coulissiers des réductions de courtage ou même leur délivrent, pour se mettre en règle, des bordereaux de complaisance.

IV. — **Impôt sur le revenu.** — Les valeurs mobilières acquittent depuis la loi du 29 juin 1872 un impôt direct sur le revenu, primitivement de 3 0/0 et porté depuis par la loi du 26 décembre 1890 à 4 0/0.

Cet impôt, d'une façon générale, atteint les bénéfices de toute nature (bénéfices annuels des parts d'intérêt ou de commandite, dividendes d'actions, intérêts d'obligations, etc.) distribués par une collectivité quelconque (départements, communes, compagnies, entreprises commerciales ou civiles, etc.). Son champ d'application est donc beaucoup plus vaste que celui des droits de timbre et de transmission précédemment étudiés.

Il est destiné, en principe, à frapper les revenus du capital indépendants du travail, c'est-à-dire les revenus que les capitalistes tirent de leur capital en le confiant à une société, sans le faire valoir eux-mêmes.

L'application de ce principe a été perfectionnée par des lois ultérieures :

1° Aux bénéfices soumis à l'impôt, la loi du 1er décembre 1875 a ajouté les *lots* et *primes de remboursement* [1] que la loi de 1872 ne permettait pas d'atteindre. La loi du 25 février 1901 a même élevé le taux de l'impôt qui les frappe à 8 0/0, alors qu'il n'est que de 4 0/0 pour les autres revenus mobiliers ;

2° On s'est attaché à exempter de l'impôt les revenus qui dérivent de l'activité personnelle des associés et récompensent l'engagement indéfini de leur responsabilité. En conséquence, la loi de 1875 exonère dans les commandites *simples* la part de tous les *commandités*, et dans les sociétés *commerciales* en nom collectif la part de tous les associés. Toutefois diverses raisons ont empêché le législateur d'aller jusqu'au bout dans cette voie : l'exemption ne s'étend pas : 1° aux commandités dans les commandites par actions ; 2° aux sociétés *civiles* en nom collectif ;

3° Des lois diverses ont exonéré de l'impôt les revenus distribués par un certain nombre de sociétés qui n'ont pas le caractère « capitaliste » proprement dit : sociétés coopératives d'artisans, sociétés de crédit agricole de la loi du 4 novembre 1894, sociétés d'habitations à bon marché (lois du 30 novembre 1894-11 avril 1906), etc.

Le revenu sur lequel l'impôt est prélevé se calcule de diverses façons, suivant les hypothèses : pour les actions, c'est le dividende fixé par l'assemblée générale ; pour les obligations, l'intérêt stipulé dans l'acte d'emprunt ; pour les commandites et parts d'intérêt, le dividende an-

1. Pour l'explication des primes de remboursement, voir chap. LIV.

nuellement fixé par le conseil d'administration ou l'assemblée des actionnaires, ou bien, à défaut de délibération annuelle, un revenu évalué forfaitairement à 5 0/0 du montant de la commandite ou du capital social [1], quel que soit le revenu réel.

L'impôt est acquitté trimestriellement par la société qui en fait l'avance au Trésor et qui s'en récupère en le précomptant sur les revenus qu'elle distribue, c'est à-dire en déduisant 4 0/0 du montant des coupons.

C'est exclusivement le fait de la *distribution*, et non de la réalisation des bénéfices qui donne ouverture à l'impôt. Il s'ensuit que les associations qui font des bénéfices sans les distribuer doivent échapper à l'impôt de la loi de 1872. C'est pour les atteindre et frapper une forme spéciale d'accumulation de la richesse que les lois des 28 décembre 1880 et 29 décembre 1884 ont créé un impôt sur le revenu des associations que nous retrouverons plus loin (p. 448).

III

Immunités fiscales de la rente française. — La question de l'impôt sur la rente. — En dehors des cas d'exemption particuliers que nous avons eu l'occasion d'examiner au cours des précédentes explications, il est encore certaines catégories de titres mobiliers dont le revenu échappe actuellement à l'impôt. Ce sont : 1° les créances chirographaires ; 2° les créances hypothécaires ; 3° la rente française.

On a renoncé à taxer les créances chirographaires parce que la perception de l'impôt aurait été trop difficile ; elle n'aurait pu être assurée que par l'enregistrement obligatoire de ces créances, ce qui eût été excessif.

Pour expliquer l'exemption des créances hypothécaires, on ne peut alléguer aucune raison bien sérieuse. On a dit cependant que le créancier aurait fait retomber l'impôt sur le débiteur dont la condition eût été aggravée, et que c'était là une faveur faite à l'agriculture.

L'immunité fiscale de la rente française [2] nous retiendra plus longtemps, parce que l'établissement d'un impôt sur la rente a donné lieu à divers projets parlementaires dans ces dernières années : notamment le projet Cochery pour le budget de 1897.

La rente française est à peu près complètement soustraite au régime

---

1. Ou encore à raison de 5 0/0 du prix moyen des cessions des parts d'intérêt ou de commandite dans l'année précédente, s'il s'en est produit.

2. Pech de Laclause, *L'impôt direct et les rentes sur l'Etat* (Thèse Toulouse, 1899) ; Level, *L'impôt sur la rente* (Thèse Paris, 1904).

fiscal des valeurs mobilières. Sur les quatre impôts spéciaux qui les frappent, elle échappe à l'impôt sur le revenu, au droit de timbre, au droit de transmission, et elle ne supporte que pour 1/4 l'impôt sur les opérations de Bourse. En dehors de cette dernière taxe réduite, et des droits de succession ou de donation entre vifs qui l'atteignent depuis 1850, elle est exempte d'impôts.

Nous aurons donc à voir comment s'explique cette immunité de la rente et si elle se justifie.

Origine de l'immunité de la rente française. — L'explication en est une raison historique. Lors de la création du Grand-Livre de la dette publique, Cambon fit décider par les articles 111 et 112 de la loi du 24 août 1793 que la rente serait assujettie au principal de la *contribution foncière* qui serait perçue *par voie de retenue* sur les arrérages. On ne sait pas exactement dans quelle mesure cet impôt fut levé. Une loi du 28 pluviôse an IV en exonéra le premier semestre de l'an IV. D'ailleurs à ce moment là les rentiers étaient dans une situation déplorable, on ne les payait plus qu'en assignats. C'est sur ces entrefaites que la loi du 9 vendémiaire an VI consacra la célèbre banqueroute des deux-tiers. Deux tiers des inscriptions étaient remboursés aux rentiers en assignats sans valeur ; le tiers restant était consolidé, c'est-à-dire conservé en inscriptions au Grand-Livre, et pour donner un dédommagement aux rentiers, l'article 98 de la loi du 9 vendémiaire an VI déclara que « le tiers de la dette publique conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute *retenue* présente et future » [1].

Depuis lors, et jusqu'à l'époque actuelle, on a considéré qu'il y avait là un engagement pris par l'Etat d'assurer à la rente l'immunité fiscale ; les lois successives qui ont organisé la taxation des valeurs mobilières ont respecté cette interprétation et des lois d'emprunt, en 1894, 1898, et 1902 (loi de conversion) ont rappelé, en termes généraux et sans préciser, « les privilèges et immunités attachés aux rentes » pour en faire bénéficier les titres à émettre.

De nos jours, la question est vivement discutée entre les partisans et les adversaires de la taxation de la rente [2].

Objections contre l'imposition de la rente. — Ses adversaires

---

1. Les droits d'enregistrement sur les transferts et mutations continuaient à être perçus. Ils furent supprimés par la loi d'enregistrement du 22 frimaire an VII ; la loi de 1850 les a rétablis seulement pour les mutations à titre gratuit.

2. Tous les éléments de la controverse se trouvent contenus dans deux articles de la *Revue politique et parlementaire* de 1895 ; l'un de M. Léon Say (1895, t. IV, p. 401 et s.), contre la taxation ; l'autre de M. Fernand Faure (1895, t. V, p. 19 et s.), en sa faveur.

font valoir des objections de droit et des objections pratiques d'ordre financier.

Les arguments *juridiques* sont au nombre de deux principaux: 1° l'Etat a pris un engagement vis-à-vis des porteurs de rente ; il est lié par sa parole, comme l'est « un honnête homme » par ses promesses ; 2° taxer la rente, c'est faire une banqueroute partielle. L'Etat qui s'est constitué débiteur réduit en effet sa dette de sa propre autorité en retenant un impôt sur les arrérages. Mettre un impôt de 4 0/0 sur le revenu de la rente, c'est tout bonnement spolier les rentiers de 4 centimes par chaque franc d'arrérages qui leur est dû en vertu du contrat. C'est une mesure comparable aux retranchements de quartier de l'ancien régime.

Quant aux arguments *financiers*, ils s'appuient sur cette idée que l'impôt sur la rente fera baisser les cours. Il y a, dit-on, dans un pays, à un moment donné, un taux d'intérêt moyen pour les placements. Si le revenu de la rente est diminué par l'impôt, sa valeur en capital diminuera en proportion, jusqu'à ce que le rapport du revenu réduit au capital se rétablisse au niveau du taux moyen d'intérêt. Soit ce taux moyen sur le marché, de 3 0/0, à une certaine époque ; 3 francs de rente sont donc cotés 100 francs. Supposons qu'un impôt formidable vienne prélever 1 franc sur les 3 francs, de sorte que le rentier ne touche que 2 francs nets ; la rente va tomber à 66 fr. 66. En effet, au taux de 3 0/0, 2 francs de revenu représentent 66 fr. 66 de capital.

Conséquences : 1° le cours de la rente fléchissant, la possibilité de la conversion, qui implique que la rente a atteint et même dépassé le pair [1], se trouve retardée pour longtemps ; or, les conversions sont la façon la plus fructueuse et la seule légitime d'imposer la rente.

2° Les emprunts futurs seront plus difficiles et l'impôt qui les frappera ne procurera aucun profit à l'Etat. En effet, soit une nouvelle émission de rente 3 0/0 : de la rente 3 0/0 frappée d'un impôt sur le revenu de 4 0/0 par exemple, c'est-à-dire de 4 centimes par franc d'arrérages, n'est plus du 3 0/0, mais du 2,88 0/0 (puisque sur 3 fr. d'intérêts, l'impôt prélève 3 fois 4 centimes = 12 centimes). Emettant du 2,88 0/0, l'Etat ne peut pas le faire payer le même prix que du 3 0/0 effectif. Pour se procurer une certaine somme au moyen de l'emprunt, il sera donc obligé de faire une émission plus forte que s'il n'y avait pas eu d'impôt sur la rente, et le produit de cet impôt lui servira simplement à payer les arrérages des titres qu'il a dû émettre en plus ; ce sera un simple jeu d'écritures.

3° Le mécanisme de la capitalisation de la rente fait que l'impôt équivaut à une expropriation des rentiers actuels et n'est plus ressenti par

---

1. Sur les conversions, voir chap. LVI.

les suivants [1]. Pour le comprendre, reprenons l'exemple déjà employé plus haut : le taux moyen d'intérêt sur le marché est de 3 0/0 ; la rente 3 0/0 est donc cotée 100 francs. Un impôt, que nous supposons énorme pour simplifier les données numériques, est établi et vient prendre 1 franc de revenu sur 3. La rente, pour se maintenir au niveau de l'intérêt courant, va tomber de 100 francs à 66 fr. 66. Si le rentier actuel veut vendre à ce cours, il perdra donc 100 — 66 fr. 66 = 33 fr. 34 sur son capital primitif. Par contre, l'acheteur ne s'apercevra pas du poids de l'impôt, puisque le prix s'est trouvé diminué en conséquence ; ses 66 fr. 66 lui rapporteront 2 francs de revenu net (3 fr. d'arrérages moins 1 fr. d'impôt), c'est-à-dire qu'ils seront placés au taux de 3 0/0, taux normal des placements.

Réponses à ces objections. — Les partisans de la taxation répondent point par point à ces divers arguments.

D'abord, en ce qui touche aux prétendus engagements de l'Etat : 1° ils n'ont pas le sens qu'on leur attribue ; 2° ils ne peuvent pas lier l'Etat.

1° La loi du 9 vendémiaire an VI faisait une faveur spéciale au *tiers consolidé* et ne se prononçait pas sur les émissions à venir ; de plus, cette faveur ne visait pas l'exemption de tout impôt présent et futur, mais bien d'un impôt déterminé, la contribution foncière, que la loi de 1793 avait étendue aux rentes par voie de *retenue* sur les arrérages, d'où l'expression de *retenue* employée par le texte. Aussi bien, après la loi de l'an VI,les rentes ont continué d'être soumises, jusqu'en l'an VII, à l'impôt des mutations. Quant aux lois d'emprunt en 1878, 1894 et 1902 qui ont rappelé les « privilèges et immunités de la rente », elles n'ont pas tranché la question d'interprétation de la loi de l'an VI ; elles se sont bornées à dire que les nouveaux fonds jouiraient des mêmes faveurs que les fonds antérieurs, qu'il ne serait fait aucune différence entre eux, mais elles n'ont aucunement stipulé que ces faveurs devraient pour les uns et les autres durer à perpétuité.

2° Quand bien même l'engagement serait formel et absolu, il serait au surplus sans valeur. Il faut distinguer, en effet, l'Etat *contractant* et l'Etat *puissance publique*. L'Etat puissance publique ne peut pas s'engager à renoncer pour toujours à ses prérogatives fiscales. Il ne peut pas, dans un contrat d'emprunt, abdiquer définitivement l'exercice des droits inaliénables de la souveraineté. Il reste le juge discrétionnaire du moment où il convient de faire cesser une immunité fiscale, sans pouvoir être lié par aucune clause contractuelle.

---

1. Voir le même genre d'argument employé contre la péréquation de l'impôt foncier, chap. XL, p. 371.

Reste l'allégation que l'imposition de la rente équivaut à une banqueroute partielle. Elle serait fondée dans un cas : à savoir, si l'Etat, dans le but de diminuer le poids de sa dette, soumettait la rente à un impôt spécial qui ne frapperait pas les autres formes de la richesse et qui ferait à la rente une situation en dehors du droit commun [1]. Mais il n'en va pas de même quand l'impôt est au contraire établi en vue de faire rentrer la rente dans le droit commun et de la soumettre au système général d'impôts qui frappe les autres valeurs mobilières.

Dans ce cas, on ne peut pas dire que l'Etat réduit sa dette de sa propre autorité. Il n'y a pas de réduction de dette, car ce n'est pas la même personne qui perçoit l'impôt et qui paie les arrérages. C'est l'Etat *contractant* qui est débiteur des intérêts de sa dette ; c'est l'Etat *puissance publique* qui lève l'impôt. De même, dans les rentiers que l'Etat a en face de lui, il y a deux personnalités : la personnalité *prêteur*, créancier d'intérêts, et la personnalité *contribuable*, débiteur de l'impôt ; et l'on ne cesse pas d'être contribuable parce qu'on prête de l'argent à l'Etat. Pour l'emprunt, la convention fait loi entre les parties ; mais pour l'impôt, c'est cette règle de droit public qui domine, que tous les citoyens sont égaux devant l'impôt.

D'ailleurs, en fait, les pays qui ont un système général d'impôt sur les revenus ou sur le revenu global [2] (Angleterre, Prusse, etc.) n'ont jamais hésité à frapper leurs fonds d'Etat [3].

Quant aux arguments financiers, ils se ramènent tous à ceci : l'impôt amènera une baisse de la rente, et cette baisse sera exactement du montant du capital dont l'impôt représente le revenu annuel. Ce serait en effet une vérité indiscutable si les lois économiques étaient des lois mathématiques. Il n'en est malheureusement pas ainsi et on ne peut jamais prédire avec certitude l'incidence d'un impôt. L'idée que le revenu des valeurs mobilières se règle sur un taux d'intérêt moyen qui ferait la loi du marché financier est une idée beaucoup trop simpliste.

---

1. A cet égard, les législations étrangères qui imposent les fonds d'Etat davantage que les autres valeurs mobilières (Autriche, Portugal) sont critiquables. C'était également le cas de l'Italie avant la conversion du 29 juin 1906, à l'occasion de laquelle la rente italienne a été affranchie de l'impôt sur la richesse mobilière.

2. Il paraîtrait évidemment scandaleux que, dans un système d'impôt sur le revenu global, on autorisât les contribuables à défalquer de leur revenu imposable précisément la part qu'ils touchent en qualité de rentiers. Pour être moins apparent, le manque d'équité est le même quand, dans un système d'impôts sur les revenus, on laisse indemnes les revenus des rentiers de l'Etat.

3. L'Italie, comme nous venons de le dire, a toutefois, pour assurer le succès de la conversion de sa rente en juin 1906, accordé au nouveau fonds l'immunité fiscale.

Il suffit de lire la cote de la Bourse pour voir qu'à un même jour des valeurs de même catégorie sont à un taux d'intérêt différent. Pour ne citer qu'un exemple saisissant, le cours des obligations de la Ville de Paris n'est pas exactement le quadruple du cours des quarts d'obligation, comme il devrait l'être mathématiquement. Lorsqu'on compare, au surplus, le cours des valeurs mobilières à la Bourse de Paris avant et après l'établissement (1872) ou l'augmentation (1890) de la taxe sur le revenu, ou que l'on rapproche la cote d'une valeur taxée, comme une obligation de chemin de fer française, et celle d'une valeur non taxée, comme la rente française ou certaines valeurs étrangères, on n'aperçoit aucune relation déterminable entre la quotité de la taxe et la fixation du cours [1].

C'est que la tenue d'une valeur ne dépend pas seulement de son rendement, mais d'une foule de facteurs divers : événements politiques et économiques, étendue de son marché, et surtout nature et sécurité du titre qui en font le placement préféré d'une certaine clientèle. Il n'est pas dit qu'une légère diminution de revenu suffira à détourner cette clientèle vers des valeurs plus rémunératrices. La rente baissera peut-être au moment où on l'imposera, mais elle remontera rapidement parce qu'elle a une clientèle qui lui restera fidèle. Le placement en rentes sur l'Etat est, on n'y prend point assez garde, en vertu des règles de notre droit, un placement obligatoire pour beaucoup ; c'est, en tout cas, un placement de sécurité pour tous.

Avec les prémisses, tombent en même temps les conséquences qu'on en tirait. Ne voit-on pas d'ailleurs que l'Angleterre qui taxe sa rente est le pays qui a fait des conversions l'usage le plus méthodique ?

La seule chose qui apparaisse, c'est qu'il serait maladroit d'établir l'impôt juste au moment où la possibilité de conversion s'annonce comme prochaine.

Quant au taux d'émission des emprunts futurs, il est bien difficile de calculer l'influence déprimante que l'impôt exercera sur lui, étant donné qu'à consulter la cote des pays où la rente est taxée, on ne sait même pas quelle est son influence sur les rentes actuellement en circulation. Personne n'ignore qu'au moment d'un emprunt la fixation du taux d'émission est une affaire de tâtonnement et, pour peu que l'impôt sur la rente soit entré dans les habitudes, il n'est pas sûr que le nouvel emprunt se négociera à des conditions sensiblement moins avantageuses qui si les titres n'en étaient pas imposés.

---

1. Au sujet de l'absence d'influence des variations de l'*income-tax* sur les cours des consolidés anglais, voir les chiffres probants fournis dans le rapport de M. Krantz sur les impôts directs pour l'exercice 1897 : *J. off.*, Doc. parl., 1896, p. 467, annexe 1950.

Pour ce qui est enfin de la prétendue expropriation partielle des rentiers en possession au moment où l'impôt sera établi, elle suppose ce fait dont nous avons montré l'incertitude, que la taxation entraînera une baisse durable de la rente ; de plus, si c'était là l'argument en face duquel il fallût s'arrêter, il aurait conduit à cette étrange conséquence qu'on n'aurait jamais imposé ni la propriété foncière ni les autres valeurs mobilières, auxquelles il s'applique également.

D'ailleurs, il pourra être de bonne politique, quand on adoptera le principe de l'impôt sur la rente, d'introduire des mesures transitoires et de procéder avec ménagements [1]. Il est tout au moins un droit auquel on pourrait d'abord la soumettre et qui ne pourrait porter aucune atteinte au crédit public : le droit de transmission.

Taxation des rentes possédées par des étrangers.— La taxation de la rente soulève toutefois une difficulté d'ordre particulier, relativement aux rentes françaises placées à l'étranger. A l'égard des étrangers, l'Etat français ne peut intervenir que comme contractant, et non comme souverain ; ils ne sont pas tenus de contribuer aux charges publiques, et l'on ne peut invoquer contre eux la qualité de contribuables. De plus, la taxation de la rente pourrait diminuer sa clientèle étrangère qui ne lui est naturellement pas aussi attachée que la clientèle nationale. Aussi le projet d'impôt sur la rente compris dans le plan de réforme fiscale de M. Cochery en 1896 exemptait-il les rentes possédées par des étrangers non domiciliés. Seulement, le problème consiste alors à distinguer les rentes appartenant aux nationaux et les rentes appartenant aux étrangers, du moins en ce qui concerne les titres au porteur. Le projet Cochery s'en remettait du soin de le résoudre à un règlement d'administration publique.

Les pays étrangers qui taxent leurs fonds d'Etat l'ont résolu de trois façons : 1° tantôt, lors du paiement des arrérages dans les agences de l'étranger, le *titre* doit être présenté en même temps que le coupon (Italie). Les nationaux qui voudraient échapper à l'impôt seraient donc obligés d'expédier leurs titres à l'étranger et de se les faire retourner ensuite, ou de les mettre en dépôt dans une banque étrangère ; les frais et les risques qui en résulteraient compenseraient le bénéfice de leur fraude.

2° Tantôt, le serment — l'*affidavit* — est exigé de ceux qui présentent des coupons, qu'ils sont étrangers, résidant à l'étranger (Angleterre).

---

1. On trouvera divers projets tendant à organiser la transition (Kergall, Coste, etc.) dans les *Procès-verbaux de la commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus*, Paris, 1895.

3° Ou bien, à un moment donné, on détermine *grosso modo* les quantités de titres possédées respectivement par les nationaux et les étrangers, et ensuite on divise la dette en deux séries : l'Intérieure, soumise aux impôts nationaux, et l'Extérieure jouissant de l'immunité. Le classement une fois fait demeure définitif, peu importe que l'Extérieure passe plus tard entre les mains de nationaux et l'Intérieure entre les mains d'étrangers. Ce procédé, un peu rudimentaire et qui, à la longue, ne repose plus que sur une distinction purement fictive, a par contre l'avantage de rendre impossible toute espèce de fraude. Aussi est-il employé quand la taxe est très lourde et que les deux moyens précédents ne suffiraient pas à empêcher l'exode à l'étranger des titres possédés par les nationaux (Espagne).

IV

Taxation des valeurs étrangères. — Il nous reste maintenant à voir la taxation des valeurs étrangères dans le système fiscal français [1]. Nous nous en tiendrons aux notions indispensables.

Le principe théorique admis, bien qu'il puisse prêter à certaines critiques, c'est que les valeurs étrangères négociées sur le marché français doivent être soumises à la même taxation que les valeurs françaises.

La réalisation de ce principe soulève toutefois quelques questions délicates : 1° on ne peut évidemment imposer que les titres étrangers circulant en France : il faut donc en connaître le chiffre, ce qui est une première difficulté ; 2° si les établissements étrangers n'ont pas de biens en France, on n'a pas de garantie pour le paiement de l'impôt ; 3° quand il s'agit de fonds d'Etat étrangers, il y a des susceptibilités internationales à ménager.

Les diverses lois qui ont amené à son état actuel le régime fiscal des valeurs étrangères en France ont cherché à tenir compte de ces trois considérations.

a) Pour ce qui est des titres étrangers autres que les fonds d'Etat, ces titres sont soumis aux mêmes impôts — timbre (par abonnement obligatoire) ; droit de transmission (par abonnement, sans distinction de titres nominatifs et au porteur) ; impôt sur le revenu — que les valeurs françaises. Une commission spéciale dite *Commission des valeurs mobilières* fixe, d'après les renseignements approximatifs que lui fournit l'administration de l'enregistrement, le nombre des titres considérés comme circulant en France et sur lesquels doivent porter les impôts. Ses

1. M. Pougnet, *Les valeurs mobilières étrangères et les fonds d'Etat étrangers devant l'impôt* (Thèse Paris, 1904).

décisions sont sans recours pendant trois ans. Les taxes sont recouvrées auprès d'un représentant français que toutes les compagnies étrangères doivent faire agréer pour pouvoir faire circuler leurs titres en France, à moins qu'elles ne préfèrent fournir un cautionnement à la Caisse des dépôts et consignations.

b) Quant aux fonds d'Etat étrangers, ils acquittent uniquement le droit de timbre au comptant, fixé à 1 0/0 de la valeur nominale, et acquitté par les porteurs qui les font pénétrer pour la première fois sur le marché français, préalablement à toute négociation.

V

Problème de la péréquation des charges fiscales de la richesse foncière et de la richesse mobilière. — Impossibilité de le résoudre. — Après avoir examiné les divers droits établis depuis 1850 sur les valeurs mobilières, nous nous retrouvons en face de la question impliquée dans notre préambule. Le législateur est-il parvenu à équilibrer les charges fiscales respectives qui grèvent la richesse foncière et la richesse mobilière [1] ?

Nous n'hésitons pas à déclarer cette question insoluble. Toutes les évaluations qui ont été fournies à cet égard ne sont que des approximations plus ou moins arbitraires. On peut déjà le pressentir à la divergence de leurs résultats. Tel statisticien affirme, chiffres en main, que la propriété agricole a toutes les faveurs et que la propriété mobilière est sans cesse désignée à l'oppression fiscale [2], tel autre que la terre paie 21,80 0/0 de son revenu et les valeurs mobilières 7,59 0/0, c'est-à-dire 3 fois moins [3] ; d'autres, que le poids de l'impôt n'est pas sensiblement différent pour les deux catégories et varie de l'une à l'autre entre 8 et 10, ou 10 et 12 0/0. C'est la conclusion à laquelle arrive en somme une des analyses les plus judicieuses, celle de M. Stourm [4] qui a grand soin d'insister sur le caractère forcément artificiel de ces recherches. M. Stourm indique le taux de 10,82 0/0 pour le revenu foncier et 8,23 0/0 pour le revenu mobilier.

Nous signalerons simplement ici les difficultés insurmontables du problème :

1° Il faut d'abord dégager, les deux termes de comparaison, c'est-à-dire

---

1. H. Lagrange, *Essai sur la taxation des valeurs mobilières comparée à celle de la propriété du sol* (Thèse Bordeaux, 1900).

2. M. Manchez, Communicat. au *Congrès internat. des val. mob.* de 1900.

3. M. Klotz, *Rapport sur le budget de l'agriculture pour* 1905 (Ch. des dép., doc. parl. 1904, annexe 196).

4. *Op. cit.*, chap. XXIII.

la matière imposable de part et d'autre, à savoir l'ensemble du revenu foncier et l'ensemble du revenu mobilier. Admettons que les enquêtes officielles fournissent un chiffre plausible pour le premier ; un élément du second échappe à toute estimation, le revenu des créances chirographaires qui est inconnu et pour lequel on ne peut donner qu'un chiffre de convention.

2° A supposer franchi ce premier obstacle, il faut ensuite déterminer les impôts que l'on fera, de part et d'autre, entrer en ligne de compte dans la comparaison, rechercher en particulier quels sont les impôts à considérer comme frappant *à titre spécial* la propriété foncière.

C'est ici qu'on pénètre dans le domaine de la fantaisie. Certains auteurs font rentrer dans les charges de la propriété immobilière les prestations, qui ont cependant le caractère d'une capitation, une partie de l'impôt sur les chevaux et voitures et de la taxe sur les chiens, pour cette raison que ce sont des charges de l'exploitation du sol, etc. A ce compte, il faudrait porter à la charge des valeurs mobilières les patentes, les droits de douane, qui sont des charges de l'exploitation industrielle des sociétés de commerce et viennent réduire les bénéfices qu'elles peuvent distribuer. Où s'arrêter dans cette voie ?

Il est d'autre part peu correct de classer ensemble des impôts dont les uns, annuels, frappent des situations permanentes et grèvent le revenu [1], et les autres, accidentels, frappent des faits fortuits et se répercutent sur le capital [2].

3° Supposons encore cette difficulté résolue : on n'aura plus qu'a rapprocher le total des impôts constatés de part et d'autre du chiffre des revenus correspondants pour obtenir les deux pourcentages respectifs. Or, *ces deux pourcentages n'auront aucune signification.*

En effet, la moyenne dégagée est une donnée fictive, parce qu'au sein de chacune des deux catégories de richesse, il y a de très grosses inégalités de traitement fiscal entre les diverses natures de biens qui les composent. Considérons d'abord les valeurs mobilières. Près de la moitié, rentes sur l'Etat, créances chirographaires et hypothécaires ne paient pas du tout d'impôt ; de sorte que la moyenne obtenue devrait, de ce chef, être à peu près doublée pour les autres valeurs qui sont seules à supporter le poids total de l'impôt. — Les droits ne sont pas les mêmes pour les titres au porteur ou nominatifs, pour les valeurs françaises ou les fonds d'Etat étrangers, etc.

---

1. Par exemple : contribution foncière ; taxe de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières.

2. Par exemple : droits de mutation à titre gratuit ou onéreux sur les biens immobiliers ; droit de mutation à titre gratuit sur les valeurs mobilières ; droit de transfert sur les titres nominatifs.

Prenons d'autre part la propriété immobilière : pour la propriété non bâtie, la contribution foncière est basée sur un revenu cadastral qui ne correspond plus à la réalité, de sorte que, d'une propriété à une autre, le rapport de l'impôt au revenu subit des écarts considérables.

C'est précisément parce que la péréquation de l'impôt foncier est imparfaite d'une part, et que d'autre part certaines valeurs mobilières jouissent de privilèges par rapport aux autres, que l'antagonisme a été accentué entre la propriété foncière et la propriété mobilière. Trop souvent on est tenté de mettre en regard, pour en tirer des généralisations illégitimes, telle parcelle de terre surchargée par suite des vices du cadastre et telle valeur mobilière qui, à raison de sa nature (par exemple la rente française), jouit d'immunités exceptionnelles.

Les réformes fiscales devraient avoir simplement pour but, en cette matière, non pas de tenter une péréquation irréalisable entre les deux catégories de richesse, mais de l'établir au sein de chaque catégorie.

Raisons de ne pas surtaxer les valeurs mobilières. — Au surplus, l'idée de surtaxer les valeurs mobilières pour améliorer la situation fiscale comparative de la propriété foncière se heurte à trois objections principales :

1° Les capitaux placés en valeurs de Bourse sont extrêmement mobiles et aptes à se soustraire au besoin par l'émigration aux poursuites du fisc. Toutefois ce danger n'est à craindre que si la taxe est excessive et dépasse sensiblement les impôts qui les atteignent dans les pays étrangers ;

2° Les titres mobiliers offrent des risques que ne présente pas la terre : ils ne sont en effet que des papiers représentatifs d'un capital qui peut disparaître dans une catastrophe. La terre peut être dépréciée par la crise agricole, mais le fonds subsiste toujours ; combien, au contraire, de valeurs de Bourse célébrées comme des placements de tout repos se sont évanouies pour toujours, en ne laissant qu'une feuille de papier entre les mains de leurs possesseurs !

3° Au point de vue de l'équité, il ne faut pas oublier que les valeurs mobilières supportent déjà indirectement, en dehors des taxes spéciales qui les grèvent, le poids de beaucoup d'autres impôts, mobiliers et même fonciers. En effet, les valeurs mobilières, actions et obligations, ne sont autre chose que la mobilisation de titres de propriété, c'est-à-dire d'immeubles, de machines, d'outils, d'entreprises quelconques qui ont déjà payé la totalité des droits que les entreprises privées paient elles-mêmes. La société qui émet des titres paie déjà, aussi bien qu'un simple particulier, l'impôt foncier sur ses immeubles, la patente, les droits de douane ou les contributions indirectes sur les matériaux qu'elle

met en œuvre, etc. Tout cela augmente ses frais généraux et vient donc en déduction du revenu qu'elle peut distribuer [1]. Un banquier travaillant avec ses propres capitaux paie moins d'impôts pour la même industrie que les actionnaires d'une société de crédit.

Les impôts sur les valeurs mobilières sont donc des impôts de superposition qui, après que les impôts généraux ont atteint l'entreprise collective de même qu'ils atteignent l'entreprise privée, s'y surajoutent pour attaquer la forme sociétaire. Sans doute, on peut faire valoir que l'association est, par elle-même, un facteur de puissance économique qui peut être imposé. Les considérations précédentes n'en sont pas moins une raison très forte pour ne pas trop lourdement imposer les valeurs mobilières [2].

VI

Taxes perçues par l'Enregistrement sur les biens de mainmorte. — Pour en finir avec les principaux impôts perçus par l'administration de l'enregistrement, il nous reste à dire un mot de deux taxes perçues sur les biens de mainmorte : une taxe sur le revenu et une taxe d'accroissement.

La mainmorte comprend toutes les personnes morales que leur nature met à l'abri de la caducité de la vie physique, « les collectivités qui ont une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent exister dans leur personnel [3] ».

L'imposition de la mainmorte est, dans notre pays, surtout un chapitre de la lutte sur le terrain fiscal, de l'Etat contre les congrégations. Les associations de mainmorte échappaient à un certain nombre d'impôts qui frappaient les autres contribuables :

1° Tout d'abord à l'impôt sur les mutations par décès, puisque l'association, personne morale, ne meurt pas. C'est pour supprimer cet avantage de fait que la loi de 1849 créa la *taxe des biens de mainmorte* que nous connaissons déjà [4] et qui a pris rang parmi les taxes assimilées aux contributions directes.

---

1. M. Manchez,au Congrès des valeurs mobilières de 1900, montrait qu'en tenant compte de tous ces impôts divers qui frappent la société en dehors des taxes qui portent spécialement sur ses titres, l'actionnaire de la Société générale paie à l'Etat 31 0/0 d'impôt sur son revenu, celui de la Compagnie générale du gaz 33,33 0/0, et que si la Société de la Rente foncière n'avait pas payé d'impôt, son dividende se fût élevé de plus des 2/3.

2. Rappelons que le projet de budget de 1907 leur demande environ 12 millions de plus, sous forme de relèvement du droit de transmission des titres au porteur, de 0 fr. 20 à 0 fr. 25 0/0.

3. Article 2 de la loi de finances de 1903.

4. V. *suprà*, chap. XLIV, p. 404.

Taxe sur le revenu.— 2° La loi de 1872, en frappant les valeurs mobilières d'un impôt sur le revenu, avait atteint toutes les sociétés à but lucratif qui répartissent tout ou partie de leurs bénéfices entre leurs membres. Mais les associations à but non lucratif peuvent réaliser, pour les mettre en réserve, des bénéfices qui échappaient à l'impôt puisque celui-ci porte non sur la réalisation, mais sur la distribution des bénéfices. C'est le cas pour les congrégations religieuses qui accumulent et capitalisent sans jamais répartir leurs revenus entre leur personnel.

La loi du 28 décembre 1880 étendit l'impôt de la loi de 1872 à toutes les sociétés dans lesquelles les produits ne doivent pas être distribués. On voulait ainsi atteindre les congrégations, sans les désigner autrement que par une périphrase. Celles ci échappèrent aux prises du fisc en insérant dans leurs statuts une clause fictive de distribution. Aussi la loi du 29 décembre 1884 fut-elle obligée de les mentionner nommément. La taxe de 3 0/0, portée en 1890 à 4 0/0, sur le revenu des valeurs mobilières s'applique donc : 1° à toutes les congrégations autorisées ou non ; 2° aux sociétés autres que les congrégations qui ne doivent pas distribuer leurs bénéfices. Comme il faut pour ces dernières qu'il y ait association en vue d'un *bénéfice* et non-partage, ce qui exclut les sociétés à but désintéressé, littéraire, philanthropique, etc., les cas d'application de l'impôt sont ici tout à fait exceptionnels, et il ne porte en fait que sur les congrégations. Le revenu est calculé à forfait, sur le pied de 5 0/0 de la valeur brute des immeubles et meubles possédés *ou occupés, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté.*

Droit d'accroissement. — 3° D'autre part, la taxe des biens de mainmorte représentative des droits de mutation par décès, outre qu'elle ne représentait que les mutations d'*immeubles* [1] et laissait indemnes les mutations de meubles, n'atteignait pas les congrégations non autorisées qui étaient de simples associations de fait, et non des personnes morales. Or, dans une association non reconnue, tout membre possède à titre personnel une partie indivise des biens collectifs. A son décès, en vertu d'une clause de réversion expresse ou tacite, sa part advient aux survivants, de sorte qu'il se produit au profit des membres restants un accroissement. Il y a là une mutation de biens qu'il était légitime de taxer. Pourtant, par suite des lacunes de la loi avant 1880, ces mutations ne pouvaient être soumises, et encore grâce à des artifices de jurisprudence, qu'à un droit modique de 0 fr. 50 0/0 qui était le droit applicable aux cessions à titre onéreux de droits incorporels.

L'objet de la loi du 28 décembre 1880, qui a créé le *droit d'accroissement*, a été de les soumettre aux droits de mutation à titre gratuit, et

---

1. *Suprà*, p. 404.

en particulier aux droits de succession, sur le pied des successions entre non parents. Dans l'ardeur de la lutte, la loi de 1880, qui devait viser les congrégations non autorisées, a été étendue aussi par la loi du 29 décembre 1884 [1] aux congrégations autorisées, bien qu'ici le décès d'un membre n'entraîne pas juridiquement de mutation, puisque c'est la société qui est propriétaire des biens mis en commun et non les membres individuels. Le droit d'accroissement fait pour elles double emploi avec la taxe représentative des droits de mutation de la loi de 1849 à laquelle elles sont assujetties.

La loi de 1880 établissait la perception du droit d'accroissement à l'occasion des faits de mutation constatés. En réalité, le fisc était impuissant à les découvrir, à cause de la mobilité du personnel congréganiste. Aussi la loi du 16 avril 1895 a-t-elle transformé le droit d'accroissement en une taxe d'abonnement annuelle qui s'ajoute à la taxe sur le revenu. Elle est de 0 fr. 30 0/0 ou 0 fr. 40 0/0, suivant qu'il s'agit de congrégations autorisées ou non, de la valeur des biens meubles et immeubles détenus par les sociétés imposables. La différence de taux rétablit un peu l'équilibre entre les congrégations autorisées et les autres. Les biens acquis avec l'autorisation du gouvernement et affectés à un service de bienfaisance ou hospitalier sont exemptés du droit d'accroissement par décret en Conseil d'Etat.

Ajoutons, en terminant, que la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association, qui a prononcé l'interdiction de toutes les congrégations non autorisées, est destinée à ne plus conserver qu'un intérêt historique aux distinctions faites par les lois fiscales de 1880, 1884 et 1895 entre congrégations autorisées et non autorisées. Les dispositions relatives à ces dernières seront sans objet dans un avenir prochain, quand elles auront été complètement dissoutes.

---

1. Ici encore, les congrégations avaient trouvé moyen d'échapper au texte de la loi de 1880 qui ne les désignait que par une périphrase. C'est pour mettre fin à leurs subterfuges que la loi de 1884 nomme les « congrégations, autorisées ou non ».

CHAPITRE XLVIII

CONTRIBUTIONS INDIRECTES : NOTIONS GÉNÉRALES. MÉCANISME ET FORMALITÉS.

Historique des contributions indirectes. — Les contributions indirectes qui fournissent aujourd'hui la majeure partie des ressources budgétaires (près de 1.200 millions annuels) occupaient déjà sous des noms divers, droits d'aide, gabelles, etc. une place importante dans le système fiscal de l'ancien régime. Necker, dans son *Traité de l'administration des finances*, en 1784, évalue le rendement des taxes intérieures de consommation à 234 millions de livres. Ces impôts étaient affermés à deux compagnies distinctes : la Ferme générale et la Régie générale.

L'Assemblée constituante, influencée par les doctrines physiocratiques, supprima en bloc tous les impôts indirects. Elle les jugeait contraires au principe de la liberté du commerce ; elle estimait aussi qu'ils faisaient double emploi avec l'impôt direct destiné à atteindre le revenu net de la terre, c'est-à-dire la seule richesse imposable, celle sur qui, par l'effet des lois d'incidence, devait finalement retomber tout le poids de l'impôt, quelles qu'en fussent l'assiette et la nature. Le déficit qui résulta de cette mesure ne fut pas trop vivement ressenti au début, grâce aux émissions d'assignats. Avec la dépréciation des assignats apparurent les difficultés financières et le Directoire dut se préoccuper d'instituer un certain nombre d'impôts indirects : monopole des poudres et salpêtres, sous un prétexte de sécurité publique — droits sur les cartes à jouer — droit du 1/10 sur le prix des places dans les voitures publiques, etc. Cependant l'impôt indirect était encore trop mal vu pour que le Directoire osât rétablir les droits sur les sels et sur les boissons. Ce fut l'œuvre du Consulat et de l'Empire, dont la loi la plus importante en cette matière, celle du 24 avril 1806, réorganise les droits sur les boissons rétablis en l'an XII et la taxe de fabrication sur les tabacs.

Le rétablissement des impôts indirects, qu'on appelait alors les *droits réunis*, fut d'ailleurs extrêmement impopulaire, et ce fut un des griefs invoqués contre Napoléon en 1814. Celui-ci les supprima pendant les Cent-jours. La Restauration eut la grande habileté de maintenir en apparence la suppression des droits réunis, qui donnait satisfaction à l'opinion publique, et de créer à leur place des impôts désignés sous le nom de contributions indirectes, qui étaient absolument la même chose, moins le titre discrédité. La loi du 28 avril 1816 vint même donner

aux contributions indirectes une sorte de statut fondamental qui est encore aujourd'hui la base de la législation.

A partir de cette époque, nous n'avons plus qu'à mentionner, dans l'historique général : 1° une assez forte augmentation de tarifs et l'introduction d'un certain nombre d'impôts indirects nouveaux, de 1871 à 1875, pour faire face à l'accroissement des charges publiques occasionné par la guerre ; 2° une période de dégrèvements et de suppressions de taxes, de 1878 à 1880,qui correspond à une période de plus-values budgétaires ; 3° enfin la réforme de l'impôt des boissons réalisée par la loi du 29 décembre 1900, et celle de l'impôt des sucres, par la loi du 28 janvier 1903.

Actuellement, les contributions indirectes comprennent un grand nombre de taxes diverses : elles atteignent les boissons, les vinaigres, les sels, les sucres, les huiles, les bougies, les transports par voitures de louage, chemins de fer et bateaux, les matières d'or et d'argent, les cartes à jouer, etc. On peut y joindre aussi les monopoles, tels que ceux des tabacs, des allumettes, des poudres et salpêtres. Il va de soi que nous ne saurions épuiser toutes ces rubriques dans un manuel élémentaire. Nos explications porteront d'une façon plus spéciale sur l'impôt des boissons et sur l'impôt des sucres.

Formalités destinées à assurer le recouvrement des droits. — Avant d'aborder l'analyse des différentes catégories de taxes, il convient toutefois d'avoir quelques indications sur trois formalités qui sont essentielles à l'assiette et au recouvrement des contributions indirectes : la déclaration, l'exercice et le titre de mouvement qui constituent, comme on l'a dit très exactement, « l'armature » du système [1].

Déclarations. — Tandis que les impôts directs s'appliquent, en principe, à des situations stables qui peuvent être constatées par l'administration et consignées dans des matrices générales dont les rôles annuels d'impôts directs sont la copie rendue exécutoire par l'autorité préfectorale, il y aurait impossibilité matérielle à ce que tous les faits générateurs de l'impôt indirect, qui sont des faits transitoires et mobiles, soient constatés par l'administration. Aussi « on oblige les contribuables à des déclarations dont on peut dire qu'elles sont la base du régime [2] ». Si une marchandise est taxée à la consommation, nul ne peut la mettre en mouvement sans déclaration. Si elle est taxée à la fabrication, les diverses étapes de cette fabrication donneront également lieu à des déclarations.

---

1. Caillaux, *Les impôts en France*, t. II, p. 7.
2. *Ibid.*, t. II, p. 3.

Surveillance de la régie. — Le rôle de l'administration se transforme ainsi en un rôle de surveillance qui consiste à s'assurer si tous les contribuables font les déclarations exigées et si ces déclarations sont sincères, ensuite de quoi elle n'a plus, l'instant venu, qu'à procéder à la perception.

Cette perception se fera nécessairement à un des moments de l'existence de la marchandise taxée, c'est-à-dire depuis le jour où elle est fabriquée jusqu'au jour où elle disparaît par le fait de la consommation. Seulement, si la régie peut contrôler la fabrication, le fait de la consommation lui échappe fatalement. L'administration ne peut pas saisir, pour intervenir, le moment précis où nous buvons du vin ou de l'alcool. Aussi, quand les denrées sont taxées à la consommation et non à la fabrication, a-t-il fallu se rabattre sur le dernier fait qui tombe sous les sens de la régie, le fait de la dernière circulation, de l'arrivée chez le consommateur, de sorte que les droits de *consommation* sont perçus à la *circulation*.

Fabrication ou circulation, voilà donc les deux faits qui pourront donner ouverture au paiement des droits.

La surveillance de la régie aura un double objet :

1° Tantôt elle servira à déterminer l'assiette des droits et à les percevoir : ainsi, au cas de taxe de fabrication, c'est l'exercice des fabriques qui fera ressortir le montant des droits dus et donnera lieu à leur encaissement ; au cas de droit de consommation, c'est à l'occasion des formalités de circulation que sera exigé le paiement ;

2° Tantôt elle servira à garantir le paiement à venir ou à contrôler le paiement déjà fait des droits. Ainsi, s'il s'agit de denrées taxées à la fabrication, la surveillance à la circulation est utile, à titre complémentaire, pour s'assurer qu'aucun des objets en circulation n'a échappé au droit de fabrication. Inversement, s'il s'agit de denrées taxées à la consommation, c'est-à-dire à la circulation, la surveillance des lieux de production permettra de connaître toutes les sources qui peuvent alimenter la circulation et d'éviter, en conséquence, les circulations clandestines, en fraude des droits.

Surveillance des lieux de stationnement : l'exercice. — Comment cette surveillance sera-t-elle organisée ?

Elle aura lieu de deux façons différentes, suivant que la marchandise stationne ou est en mouvement. La marchandise stationne dans les lieux de production, dans les magasins des entrepositaires, etc. La surveillance des lieux où la marchandise stationne se fera en principe au moyen de l'exercice ; la surveillance des marchandises en mouvement au moyen des formalités de circulation.

L'exercice consiste dans une surveillance régulière, constante ou périodique, faite à domicile par les agents de la régie. Les formalités en sont différentes suivant les diverses catégories d'assujettis. Tantôt, pour certaines industries (sucre, bougie), les assujettis doivent fournir le logement aux agents chargés de les surveiller ; tantôt ils doivent seulement supporter les visites au gré de la régie (négociants de boissons en gros).Tantôt il y a surveillance permanente, tantôt intermittente, réduite aux périodes de mise en activité déclarée de la fabrique — tantôt de jour et de nuit, tantôt de jour seulement.

L'exercice donnera d'ailleurs toujours ouverture à des comptes au nom des assujettis sur des carnets spéciaux de l'administration appelés *portatifs*, comptes relatant tous les mouvements des matières soumises aux droits. Par exemple, chez un négociant de boissons en gros, toutes les entrées en magasin seront l'objet d'une prise en charge dans le *compte de gros*. Ce compte sera d'autre part déchargé de toutes les quantités expédiées en vertu de déclarations d'enlèvement régulières. Des inventaires périodiques feront ressortir si le « reste » effectif en magasin est d'accord avec le « doit rester » qui se dégage de la balance des entrées et des sorties. Si le « reste » constaté dépasse le « doit rester », c'est qu'il y a eu introduction clandestine ou dédoublement illicite, et les excédents sont saisis. Si le « reste » est inférieur au « doit rester » c'est qu'il y a eu — sauf les coulages et évaporations dont la régie tient compte selon un tarif de tolérances légales — des expéditions sans déclaration, et la régie soumettra les manquants aux droits de circulation.

L'exercice a un grand avantage, qui est de permettre à l'administration de faire un inventaire direct et sans dissimulations possibles de la matière imposable. Il a en revanche deux inconvénients : 1° il est coûteux et augmente les frais de perception de l'impôt, à raison du nombreux personnel qu'il nécessite ; 2° il est vexatoire pour les contribuables qu'il met, chez eux-mêmes, en contact perpétuel avec la régie et qu'il prive de leur liberté d'action. Il est fréquent que l'administration impose des aménagements spéciaux aux locaux industriels pour faciliter son contrôle.

Succédanés de l'exercice. — Ces raisons qui l'ont fait supprimer pour les débitants de boissons par la loi du 29 décembre 1900, qui les soumet à une simple surveillance, et pour les bouilleurs de cru par la loi du 28 février 1906 qui les exonère de tout contrôle, ont conduit à créer un certain nombre de succédanés, moins rigoureux que le système de l'exercice. Tel est, par exemple, l'*abonnement*, qui consiste dans un forfait passé entre l'administration et l'assujetti tendant à déterminer *a priori* l'importance des éléments d'imposition et libérant, moyennant

le paiement d'une somme fixée à l'avance, le contribuable de toute inquisition administrative. Les abonnements, qui ont les défauts des forfaits, n'ont jamais été nombreux dans notre législature. La loi du 29 décembre 1900 les a supprimés du régime des boissons où ils avaient quelque importance et, actuellement, il n'y en a plus que des applications très restreintes (droits d'entrée sur les huiles, par ex.) [1].

Telle est également la forme mitigée d'exercice qui consiste dans la surveillance pure et simple, laquelle : 1° n'a pas pour but de constater la matière imposable, mais simplement de poursuivre la fraude commerciale ou fiscale ; 2° qui ne donne pas lieu à ouverture de comptes et s'opère au moyen de visites irrégulières. C'est à cette surveillance que sont aujourd'hui soumis les débitants de boissons [2], de cartes à jouer, de tabac, de poudres à feu, etc.

Surveillance à la circulation : titres de mouvement. — Les formalités de circulation consistent en ce que toute circulation de marchandise soumise aux droits exige en principe un titre de mouvement délivré par la régie et comportant ou garantissant le paiement de l'impôt [3].

Exceptionnellement, ce titre est constitué par une simple vignette ou bande de garantie apposée sur la marchandise et indiquant qu'elle a payé les droits (cartes à jouer).La plupart du temps ce sera, suivant les cas, un congé, un passavant ou laissez-passer, ou un acquit à caution délivré par le receveur buraliste auquel la personne qui met la marchandise en mouvement est tenue de faire une déclaration.

Le *congé* est une pièce constatant que le paiement des droits a eu lieu ; c'est une quittance. En principe, le congé est destiné aux marchandises expédiées directement chez le consommateur.

Le *passavant* et le *laissez-passer* sont des titres purement descriptifs de la marchandise et n'impliquant que le paiement d'un droit de timbre, lorsque les objets dont la consommation est taxée circulent dans des conditions comportant la franchise.

L'*acquit à caution* est, en principe, un titre destiné à accompagner les marchandises adressées aux négociants auxquels la loi, pour faciliter leurs opérations, a accordé le crédit des droits. On peut donner de l'acquit à caution la définition suivante : « C'est un titre de mouvement par lequel le soumissionnaire s'engage, solidairement avec une caution, à

---

1. Moye, *Précis élém. de législat. fin.*, p. 199.

2. La surveillance des débitants de boissons a lieu seulement dans les localités où il n'existe pas de surveillance aux entrées, cette dernière rendant inutile la surveillance à l'intérieur de la commune.

3. Il y a cependant quelques exceptions et quelques tolérances : provisions de voyage, échantillons, petites quantités enlevées de chez le marchand, etc.

représenter les produits au lieu d'arrivée, sous peine de payer une amende de quotité variable [1]. » Une fois le produit parvenu à destination, le destinataire devra donc le replacer sous les yeux des agents qui lui donneront décharge de l'acquit. L'acquit sera déchargé suivant les cas, soit par le paiement immédiat des droits, soit par la prise en charge dans un compte d'entrepôt tenu à jour ou moyen de l'exercice.

L'obligation de représenter la marchandise à l'arrivée pour obtenir décharge de l'acquit constitue un contrôle très efficace ; l'acquit est le seul titre qui permette à la régie de savoir exactement où la marchandise est allée et si elle est arrivée, ce qui l'empêche de prendre de fausses destinations. Aussi a-t-elle été amenée à étendre son emploi et à s'en servir dans des hypothèses qui, théoriquement, devraient comporter la délivrance de congés ou de passavants auxquels l'acquit se substitue de plus en plus.

Parfois, pour s'assurer, en cours de route, de l'identité de la marchandise et pour être certain que la marchandise représentée à l'arrivée sera bien celle dont on a déclaré la mise en mouvement, la régie exige le visa des acquits dans des bureaux du parcours (par ex. pour les expéditions de vins de plus de 10 hectolitres, art. 12 de la loi du 6 août 1905).

Droit de visite de la régie. — Les divers moyens de surveillance que nous venons d'analyser sont encore renforcés par le droit de visite institué par l'article 237 de la loi de 1816. Le droit de visite doit être distingué de l'exercice ou de la surveillance des assujettis. Il s'applique à tout particulier — quel qu'il soit — soupçonné de fraude. Jusqu'à ces derniers temps, les agents des contributions indirectes avaient le droit, sur un ordre émané d'un employé supérieur et sauf à être accompagnés d'un officier de police judiciaire, de pénétrer dans le domicile suspect et d'y opérer des perquisitions. La loi du 6 août 1905 (art. 14 et 15), dans un but de protection du domicile, est venue restreindre ce pouvoir. Désormais : 1° la visite doit être autorisée par ordonnance du président du tribunal ou du juge de paix ; 2° l'ordre de visite doit mentionner les motifs du soupçon de fraude ; 3° la visite ne peut se baser sur une dénonciation anonyme. Ces dispositions protègent si bien le domicile qu'elles risquent tout bonnement de rendre la fraude insaisissable [2].

---

1. Caillaux, *op. cit.*, t. II, p. 6.

2. Aussi le projet de budget de 1907 propose-t-il d'apporter aux nouveaux principes posés par la loi du 6 août 1905 les restrictions suivantes :

« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux visites ayant pour objet la découverte 1° des fraudes intéressant les monopoles des tabacs, allumet-

Lacunes de la surveillance. — Les explications précédentes permettent de se faire une idée de la façon dont fonctionnerait le mécanisme de la surveillance, si la régie mettait en œuvre tous les procédés dont elle dispose :

Exercice du lieu de production. — Circulation de ce lieu de production au magasin de gros sous les liens de l'acquit à caution. — Décharge de l'acquit et prise en charge sur le compte de gros. — Exercice du magasin de gros. — Circulation sous les liens de l'acquit à caution du magasin de gros au magasin de détail. — Exercice de ce magasin, etc.

Dans cet ingénieux système, il n'y a aucune fissure par où puisse se glisser la fraude, qui est théoriquement impossible car, à aucun instant, l'administration ne perd la marchandise de vue depuis le jour même de sa naissance.

En fait, *jamais* la surveillance n'est aussi complète.

1° Les formes rigoureuses de contrôle sont souvent remplacées par des formes atténuées, moins compliquées ou moins vexatoires : l'exercice par la surveillance pure et simple, l'acquit par le congé ou le passavant, etc.

2° Il y a omission de certaines phases de la surveillance, ce qui explique principalement la possibilité de la fraude.

a) Tantôt certaines phases de la surveillance sont jugées superflues. Par exemple, si la fabrication est concentrée dans un petit nombre d'établissements industriels exercés et si les droits sont perçus à la fabrique, la surveillance à la circulation est considérée comme inutile, celle-ci ne pouvant s'alimenter à des sources clandestines (bières [1]).

b) Tantôt elles sont jugées impraticables. Il est impossible par exemple, en France, d'exercer plus d'un million de récoltants de vin. Le lieu de production échappe ici au contrôle de la régie. De même, pour l'alcool, on exerce les distillateurs de profession mais on a dû, en présence des résistances, renoncer au contrôle des bouilleurs de cru ; voilà une source de production soustraite à la régie et qui peut fournir en fraude la consommation. A l'intérieur de Paris également, pour les boissons, la surveillance à la circulation a été regardée comme trop

---

tes, poudres à feu ; 2° des fraudes relatives au phosphore ; 3° des fraudes relatives au sucrage, à la fabrication, à la vente ou à la mise en vente de vins artificiels ; 4° des distilleries clandestines dans les villes ayant une population agglomérée de 4.000 habitants et au-dessus. »

1. Le sucre rentrerait aussi dans ce cas. Toutefois la détention et la circulation du sucre, au delà d'une certaine quantité, sont soumises à la surveillance de la régie (loi du 6 août 1905), mais pour un motif spécial : il ne s'agit pas d'assurer la perception des droits sur les sucres, mais d'empêcher la fabrication des vins de sucre, dont la vente est prohibée.

compliquée, de même que l'exercice, qui ne s'applique qu'aux brasseries. On a cherché à y suppléer par diverses mesures, notamment par l'interdiction d'y fabriquer du vin, de l'alcool, etc. et par l'obligation de centraliser les stocks de gros dans des entrepôts de la régie (loi du 6 août 1905).

Il y a donc forcément dans les mailles du réseau de contrôles que nous avons décrit, des lacunes qu'il est impossible de combler.

CHAPITRE XLIX

CONTRIBUTIONS INDIRECTES (*suite*) : RÉGIME FISCAL DES BOISSONS.

Les impôts actuels sur les boissons se divisent en trois catégories : 1° l'impôt sur les bières ; 2° les impôts sur les vins, cidres, poirés et hydromels ; 3° les impôts sur l'alcool.

1. — Impôt sur les bières.

C'est le plus simple des impôts sur les boissons. Il a été établi par la loi du 25 novembre 1808, comme impôt sur la fabrication, caractère qu'il a conservé depuis. De 1816 à 1899, la taxe était évaluée d'après la contenance de la chaudière d'ébullition, sauf une déduction de 20 0/0 pour les pertes et déchets. Il y avait deux tarifs : la bière forte payait 3 fr. 75 et la petite bière 1 fr. 25 l'hectolitre. Le brasseur devait déclarer à l'avance la mise de feu sous la chaudière à l'administration pour qu'elle exerçât sa surveillance.Ce système était très favorable à la fraude. Les brasseurs mettaient des moûts très concentrés dans les chaudières et les dédoublaient ensuite ; de plus, l'exercice était insuffisamment organisé. Tant que le brasseur n'avait pas fait sa déclaration, les employés ne pouvaient pas entrer de nuit dans la brasserie. Or, avec les procédés modernes, une nuit suffit pour l'ébullition et la mise en tonneaux du liquide, de sorte que la fabrication était souvent dissimulée aux constatations fiscales. La loi du 30 mai 1899, modifiée par la loi du 29 décembre 1900, a corrigé le système en prenant pour base la densité du moût. Le droit est actuellement de 0 fr. 25 par *degré-hectolitre* de moût, c'est-à-dire que pour chaque hectolitre de moût on paie 0 fr. 25 par degré de densité dépassant celle de l'eau pure.

Il y a restitution de droits pour les bières exportées et exemption de droits pour les bières fabriquées par les propriétaires ou fermiers pour leur consommation et exclusivement avec les produits de leurs récoltes.

D'autre part, la loi de 1899 a renforcé la surveillance : les brasseurs de profession sont soumis, tant de nuit que de jour, même en cas d'inactivité de leurs établissements, aux visites et vérifications des agents de la régie et de l'octroi et tenus de leur ouvrir leurs maisons, brasseries, caves, etc. Si les brasseurs veulent éviter les visites de nuit, au cas où leurs établissements sont en inactivité, il faut qu'ils fassent

agréer par la régie certains dispositifs éliminant la possibilité de la fraude.

Ajoutons qu'en plus de l'impôt sur les bières fabriquées, les brasseurs doivent acquitter un droit professionnel de *licence*, qui est au minimum de 37 fr. 50 par trimestre, et qui est fixé par un tarif divisé en sept classes, à raison du nombre de degrés-hectolitres produits chaque année.

2. — Impôts sur les vins, cidres, poirés et hydromels.

La législation fiscale est ici plus complexe que pour les bières ; elle est également beaucoup plus importante à raison des intérêts qu'elle met en jeu : c'est d'abord l'intérêt des consommateurs, beaucoup plus nombreux pour le vin que pour la bière — l'intérêt des producteurs, car la France est le premier pays viticole du monde et ne parvient plus que difficilement à écouler toutes ses récoltes — enfin l'intérêt de la santé publique, l'expérience ayant montré que la consommation de l'alcool est en raison inverse de celle du vin. Ce sont ces intérêts divers que la loi du 29 décembre 1900 qui réforme le régime des boissons hygiéniques a cherché à satisfaire, en s'écartant de l'ancien point de vue exclusivement fiscal [1].

Historique. — Pour comprendre les dispositions de cette loi, il faut remonter à l'état de choses antérieur et étudier sommairement le régime qui a fonctionné de 1816 à 1900.

Les vins, cidres, etc. supportaient au profit du Trésor trois droits dont les deux premiers ne s'appliquaient d'ailleurs jamais cumulativement.

Ces droits étaient :

1° Le *droit de circulation*, perçu sur les achats en gros faits par les consommateurs ;

2° Le *droit de détail* qui était, pour ainsi dire, le pendant du droit de circulation et qui s'appliquait aux ventes au détail ;

3° Le *droit d'entrée*.

Depuis 1875, une *taxe unique*, perçue à l'entrée des villes de plus de 10.000 habitants, remplaçait dans celles-ci le droit de détail et le droit d'entrée.

I. *Droit de circulation.* — Le droit de circulation était perçu sur les boissons à destination des consommateurs, au moyen des titres de mouvement dont nous avons parlé. Tandis qu'il était fixe pour les

---

1. Déjà, une loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 avait modéré les tarifs, sans toucher encore à la structure du régime fiscal de la loi de 1816.

cidres, poirés et hydromels (0 fr. 80 par hectol.), on avait cherché à le graduer *grosso modo* d'après la valeur du vin. On présumait que le vin devait être d'autant plus cher qu'on était plus éloigné des régions productrices. En conséquence, les départements de destination du vin prenaient place dans l'une des trois classes établies par la loi, et pour lesquelles le droit était respectivement de 1 franc, 1 fr. 50 et 2 francs l'hectolitre, la 3e classe comprenant les pays à cidre ou à bière, dans lesquels le vin est objet de luxe. Ce droit ne s'appliquait qu'aux quantités de 25 litres et au-dessus.

II. *Droit de détail.* — Le droit de détail n'atteignait, au contraire. que les expéditions de moins de 25 litres, et toutes les ventes au détail des débitants. Il frappait tout commerçant en vin, cidre, etc., débitant cette boisson au détail, en proportion de la quantité vendue qui était déterminée au moyen de l'exercice. Le droit était *ad valorem*, de 12 fr. 50 0/0, calculé sur le prix de vente affiché dans le débit.

III. *Droit d'entrée.* — Le droit d'entrée, qui ressemblait aux taxes d'octroi, était perçu à l'entrée des villes d'au moins 4.000 habitants de population agglomérée, et variait avec le chiffre de cette population (de 0 fr. 40 à 3 fr. par hect.).

En outre, le commerce des boissons était encore grevé de *licences* imposées à l'exercice de la profession de marchand de boissons (sauf à Paris).

Taxe unique et taxe de remplacement. — Les difficultés et les vexations de l'exercice des débitants dans les localités de quelque importance avaient amené à rendre *facultatif* pour les villes de 4.000 à 10 000 habitants et *obligatoire*, au-dessus, le système dit de la *taxe unique* : le droit d'entrée et le droit de détail étaient remplacés par une *taxe unique* représentative des deux droits et perçue à l'entrée, ce qui équivalait dans ces villes à une suppression du droit de détail, compensée par une augmentation du droit d'entrée.

A Paris et à Lyon, aux trois droits — de circulation, de détail et d'entrée — se substituait une seule taxe de *remplacement* perçue à l'entrée. La circulation et la vente étaient libres à l'intérieur de ces villes qu'on appelait des villes *rédimées*.

A ces impôts perçus par l'Etat s'ajoutaient encore les *droits d'octroi communaux*.

Critiques soulevées par cette législation. — Ce système était l'objet de critiques très vives :

1° On lui reprochait de nuire à la consommation des boissons hygiéniques, en les imposant trop lourdement ;

2° On incriminait surtout le droit de détail et le droit d'entrée. Le droit de détail était plus élevé que le droit de circulation : 12 fr. 50 0/0

représentait 3 fr. 12 pour un hectolitre de vin à 25 francs ; tandis que le droit de circulation était au maximum de 2 francs. De plus, il était perçu sur le prix au débit, c'est-à-dire sur un prix déjà majoré. La loi se montrait donc plus rigoureuse pour les consommateurs qui n'étaient pas assez riches pour s'approvisionner par 25 litres à la fois. Enfin, le droit de détail soumettait les débitants des petites localités à la vexation de l'exercice, tempérée, il est vrai, par la faculté qui leur était laissée de s'abonner individuellement ou collectivement. La taxe unique, sans doute, supprimait dans la plupart des villes le droit de détail, mais présentait, en les aggravant, les inconvénients du droit d'entrée.

Celui-ci, qui était élevé, établissait une distinction arbitraire entre les villes et les campagnes, au détriment de la population ouvrière urbaine déjà défavorisée par la cherté de la vie dans les grands centres.

Législation actuelle : droit général de circulation. — Ce régime a été modifié par deux lois qui ont dégrévé les boissons hygiéniques : la loi du 29 décembre 1897 sur les octrois et la loi du 29 décembre 1900.

La loi du 29 décembre 1897 autorise les communes à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et interdit à celles qui n'en ont pas d'en établir à l'avenir. Les communes qui les conservent devront du moins en réduire le montant selon un tarif fourni par la loi et qui varie, suivant la population, de 0 fr. 55 à 2 fr. 25 par hectolitre (4 fr. pour Paris), sauf à recourir à d'autres impôts communaux indiqués par la loi, notamment à des surtaxes sur l'alcool, pour combler le déficit de leur budget [1].

La loi du 29 décembre 1900 est relative aux droits perçus par le Trésor. Elle a supprimé le droit de détail, le droit d'entrée, les combinaisons de taxe unique et de taxe de remplacement, c'est-à-dire tous les droits sauf le droit de circulation. Comme cette réforme équivalait à un dégrèvement de 100 millions, on s'est efforcé de les retrouver en relevant le taux des licences des marchands de boissons et en augmentant l'impôt sur l'alcool. L'économie de la réforme a consisté, en un mot, à dégréver le vin aux dépens de l'alcool.

Actuellement, les vins, cidres, poirés, hydromels sont, quelle que soit la quantité, soumis au droit général de circulation. Le taux en est fixé uniformément à 1 fr. 50 par hectolitre pour les vins et 0 fr. 80 pour les cidres, etc. Le droit est perçu, quel que soit le destinataire ; il atteint donc les quantités expédiées aux débitants. Il est acquitté d'ordinaire au moyen de congés.

Il y a quelques cas d'exemption : vins, cidres expédiés à l'étranger ;

1. Voir la 3e partie consacrée aux : « Finances locales ».

vins transportés par un récoltant d'une de ses caves à une autre, dans le rayon du canton, etc. — et des tolérances pour les petites quantités (provisions de voyage, etc.). Le récoltant qui consomme sur place est naturellement affranchi d'un droit qui frappe la circulation.

Les vendanges fraîches, au delà de 10 hectolitres, sont soumises, quand elles sortent du voisinage de l'arrondissement de récolte, au droit de circulation, à raison de 2 hectolitres de vin pour 3 de vendanges.

Remarquons que tout ceci ne s'applique qu'aux vins naturels, provenant de la fermentation des raisins frais. Les autres, dans le but de protéger nos viticulteurs, sont soumis au régime de l'alcool (vins de raisins secs, vins de liqueur, etc.)[1] ou même frappés d'une interdiction de mise en vente (vins alcoolisés, vins de sucre).

Licences. — Aux termes de la loi de 1900, tous les marchands en gros et débitants de boissons (alcool, vin, cidre, etc.), ne peuvent exercer leur commerce qu'en prenant pour chacun de leurs établissements une licence, dont le prix est fixé par un tarif remanié, en ce qui concerne les marchands en gros, par la loi du 20 décembre 1905. Le prix en varie pour les marchands en gros, de 20 francs à 220 francs par trimestre, selon 7 divisions établies d'après les quantités vendues annuellement et constatées, comme autrefois, par l'exercice ; pour les débitants, il varie de 5 francs à 112 fr. 50 par trimestre, suivant le tableau de la classe où ils sont rangés pour l'application de la patente. Le contentieux des licences est exceptionnellement jugé par les tribunaux administratifs, comme en matière de contributions directes, et la licence semble avoir été assimilée à cet égard, par le législateur, à la patente dont elle est une sorte de complément. Les débitants au détail sont dispensés de l'exercice quoique demeurant soumis à la surveillance (circonscrite aux caves et magasins), du moins dans les petites communes où il n'existe pas d'octroi et par conséquent pas de surveillance aux entrées.

Aux licences perçues au profit du Trésor les communes peuvent ajouter des licences municipales, plus élevées pour les établissements où l'on vend de l'alcool que pour ceux où l'on vend exclusivement des boissons hygiéniques (loi du 29 décembre 1897).

Ajoutons que le récoltant qui veut vendre au détail doit faire une déclaration, prendre une licence et acquitter le droit de circulation[2].

Il en est de même pour toute personne autre que le récoltant, qui fabrique des vins, cidres, etc., en vue de la vente en gros ou au détail.

---

1. V. *infrà*, p. 464.
2. Bien qu'il n'y ait pas, dans cette hypothèse, de circulation de la marchandise, consommée sur place.

3.— Impôts sur l'alcool.

Dans tous les pays civilisés, l'alcool fournit d'abondantes recettes au budget. Etant objet de grande consommation, sans être denrée de première nécessité, étant, d'autre part, d'un usage pernicieux, l'alcool, pour ces trois raisons, remplit toutes les conditions d'une bonne matière d'impôt. Cet impôt est constitué, suivant les pays par un *monopole* d'Etat (Suisse, Russie) ou par des *droits*.

Les droits sur l'alcool peuvent être établis suivant deux systèmes : on peut les asseoir sur les appareils de production ou les matières premières (Belgique, Allemagne jusqu'en 1887), ou bien au contraire sur le produit achevé. C'est ce dernier système qui a toujours été pratiqué en France.

Historique et législation actuelle. — Quand on a commencé en France à taxer l'alcool, on l'a traité d'abord sur le même pied que les autres boissons ; ce ne fut qu'en 1812 qu'on lui assigna un régime distinct. La loi du 28 avril 1816 soumettait les alcools à trois droits : 1° droit de circulation ; 2° droit d'entrée ; 3° droit de détail ou droit de consommation. Le loi du 24 juin 1824 créa le régime actuel, en utilisant l'alcoomètre pour la constatation des droits et en fondant ensemble le droit de consommation et le droit de circulation.

L'alcool est donc maintenant frappé au profit du Trésor de deux droits : *droit de consommation* et *droit d'entrée*, auxquels on peut ajouter la licence exigée pour l'exercice de la profession de marchand de boissons (alcool, vin, cidre, poiré) dont nous avons parlé plus haut. A ces droits se joignent les *droits d'octroi* communaux.

Nous savons que la dernière réforme du régime fiscal des boissons s'est proposé de retrouver dans l'augmentation des droits sur l'alcool, les moins-values résultant du dégrèvement des boissons hygiéniques. La loi du 29 décembre 1897 autorise les communes à porter les droits d'octroi sur les alcools au double des droits d'entrée perçus par le Trésor, et même au delà, avec l'autorisation législative.

Droit de consommation, — La loi du 29 décembre 1900 élève le droit de consommation qui était auparavant de 156 fr. 25, décimes compris, à 220 francs par hectolitre d'alcool pur, soit une augmentation de 63 fr. 75. La richesse en alcool pur du liquide alcoolique est déterminée à l'aide de l'alcoomètre centésimal. Le droit de consommation est perçu à l'occasion de l'expédition au débitant ou au consommateur, d'ordinaire au moyen d'un acquit à caution, exceptionnellement au moyen d'un congé.

Droit d'entrée. — Le droit d'entrée est levé à l'occasion de l'entrée

de l'alcool dans les localités de plus de 4.000 habitants agglomérés. Sa quotité est fixée en raison du chiffre de la population, suivant un tarif comportant 7 classes et allant de 7 fr. 50 à 30 francs par hectolitre. Ce droit, analogue en ceci aux droits d'octroi, frappe non-seulement l'alcool introduit, mais aussi l'alcool fabriqué dans la ville. Les négociants bénéficient d'ailleurs de la faculté d'entrepôt, c'est-à-dire qu'ils peuvent obtenir, pendant le séjour en magasin des quantités introduites, crédit des droits de consommation, d'entrée et d'octroi, qui ne seront perçus qu'à l'époque où la vente les en fera sortir.

Le régime de l'alcool s'applique aux eaux-de-vie, liqueurs et vins titrant plus de 21° qui sont traités comme des alcools.

Régimes spéciaux (vins de liqueur, alcools dénaturés). — Les vins de liqueur ou d'imitation, Byrrh, Porto, Malaga, et les vins de raisins secs sont considérés comme des dilutions alcooliques et taxés d'après leur richesse alcoolique, suivant des règles spéciales dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer [1].

Inversement, les alcools dénaturés, destinés aux usages industriels — éclairage, chauffage, force motrice, etc. — ne sont soumis depuis la loi de 1900 qu'à un simple droit de statistique de 0 fr. 25 par hectolitre. L'Etat alloue d'autre part aux fabricants une somme de 9 francs par hectolitre, pour leur tenir compte à forfait des frais de la *dénaturation* qui est obligatoire. Il se couvre de cette dépense en la répartissant, au moyen d'une taxe de fabrication, entre tous les producteurs d'alcools d'industrie, c'est-à-dire d'alcools provenant d'autres matières que les vins, cidres, poirés et fruits. Cette taxe, primitivement de 0 fr. 80 par hectolitre, est toujours fixée de façon à ce que son produit compense exactement le montant des indemnités de dénaturation [2]. Elle ne figure pas au budget ; elle fait l'objet d'un compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor.

Surveillance de la régie. — Comment la régie parvient-elle à saisir toute la matière imposable et à éviter les fraudes ? C'est là une question importante, parce qu'il est inévitable que de nombreuses tentatives de fraude se produisent, l'impôt représentant à peu près cinq fois la valeur de la chose imposée [3], et aussi parce qu'il s'y rattache un problème ardemment discuté, le problème des bouilleurs de cru.

---

1. Le projet de budget de 1907 modifie le régime des vins de liqueur, apéritifs, absinthes, etc. dans le sens de l'élévation des tarifs.

2. Elle est actuellement fixée à 1 fr. 72 par hectolitre, à partir du 1er janvier 1907, par la loi du 19 juillet 1906.

3. Et même bien davantage si on fait entrer en ligne de compte les droits d'octroi. A Paris, l'alcool paie 415 francs d'impôts, soit environ dix fois la valeur de la marchandise ; à Lyon, Bordeaux,Toulouse, 295 francs, soit environ huit fois.

1° *A la circulation.* — La régie dispose d'abord de ses moyens habituels de contrôle à la circulation qui, pour l'alcool, sont mis en œuvre avec une rigueur particulière (acquit à caution obligatoire pour tous les envois autres que ceux faits aux *consommateurs* des petites localités non sujettes au droit d'entrée — visa des acquits, obligatoire à partir d'un hectolitre d'alcoo pur, dans les bureaux du parcours — formalités spéciales à la traversée des villes, etc.).

De plus, elle opère une surveillance des magasins : les marchands en gros sont exercés ; les débitants, dans les petites localités où n'existent ni droits d'entrée ni droits d'octroi, où le contrôle, par conséquent, ne peut pas avoir lieu aux barrières, sont soumis à une surveillance, avec tenue de comptes par la régie, qui pratiquement équivaut à un exercice un peu atténué.

2° *A la production.* — Le bénéfice considérable que procure la fraude, avec un impôt élevé, rendrait d'ailleurs ces mesures insuffisantes, si elles ne se complétaient pas par une surveillance à la production qui mette la régie à même de connaître toutes les quantités d'alcool produites : il faut que le fisc n'ignore aucun des endroits d'où l'alcool peut sortir pour pénétrer dans la consommation. Or cette surveillance à la production soulève de graves difficultés, à raison de la diversité qui existe dans les conditions de la production.

Il est tout d'abord de grandes *distilleries industrielles* , où l'on traite les mélasses et les grains : ce sont en général de très vastes établissements, peu nombreux et dans lesquels il est assez facile d'organiser l'exercice. La surveillance a lieu de nuit et de jour et des employés de la régie logent en permanence dans l'établissement.

Il y a, en second lieu, des *distilleries agricoles*, où l'on ne fabrique que des produits non achevés qui auront besoin de subir ensuite la rectification dans les distilleries industrielles. Elles ne sont pas non plus très nombreuses ; la surveillance y est encore aisée, et effectuée de la même façon que pour les distilleries industrielles, avec quelques atténuations.

Il y a ensuite les *bouilleurs de profession* qui sont plus nombreux : ce sont des industriels qui achètent des vins, cidres, poirés ou des fruits pour les faire bouillir. Ici, il n'y a pas de contrôle permanent, mais des visites qui, en principe, peuvent avoir lieu à tout moment du jour et de la nuit. Les quantités fabriquées sont prises en charge, et décharge est donnée toutes les fois qu'une quantité sort en vertu d'expéditions régulières.

Enfin, il y a les *bouilleurs de cru.* C'est à leur sujet que naissent les difficultés, ce qui nous conduit à étudier le *privilège* des bouilleurs de cru.

Privilège des bouilleurs de cru. — On appelle bouilleurs de cru les récoltants qui distillent : 1° exclusivement des vins, cidres, poirés, marcs, lies, prunes et cerises ; 2° provenant exclusivement de leurs récoltes.

Les bouilleurs de cru, par suite de l'importance du vignoble et du morcellement de la propriété rurale en France, y sont particulièrement nombreux, puisqu'on en compte, certaines années, jusqu'à 1.500.000. Aussi le problème des bouilleurs de cru est-il spécial à la France.

Les bouilleurs de cru jouissent d'un privilège qui consiste dans les deux faveurs suivantes :

1° Les bouilleurs de cru sont dispensés de toute déclaration préalable de fabrication et affranchis de l'exercice : ils peuvent opérer leurs distillations quand et comme bon leur semble, sans être soumis au contrôle de la régie ;

2° Ils sont exemptés de la taxe de consommation sur l'alcool fabriqué par eux *qu'ils consomment à domicile* ; c'est là du reste une conséquence qui découle nécessairement du bénéfice précédent, sans qu'aucune loi ait eu besoin de la mentionner d'une façon explicite : il va de soi que le bouilleur de cru peut consommer *chez lui* sans payer les droits ; la régie ne saurait l'imposer à une quantité quelconque, puisqu'elle ignore sa production. Elle ne connaît des alcools du bouilleur de cru que ceux qu'il vend et met dans la circulation ; ceux-là seuls se trouvant astreints aux formalités de circulation paieront, par suite, l'impôt.

Tentatives de suppression du privilège. — Le privilège des bouilleurs de cru est d'origine assez ancienne dans notre législation, puisqu'on peut le faire remonter à des lois de 1806 et 1808 [1]. Il fut précisé par les lois des 28 avril 1816, 20 juillet 1837 et 20 août 1839. Au fur et à mesure que l'impôt sur l'alcool augmentait, les bouilleurs étaient de plus en plus portés à utiliser leur privilège pour alimenter la fraude. En 1872, le tarif de l'alcool ayant été élevé de 90 à 150 francs, l'Assemblée nationale se résolut à soumettre à l'exercice les bouilleurs de cru, en leur accordant une simple franchise de consommation de 40 litres d'alcool pur réduite à 20 en 1874, à titre de consommation de famille. Cette mesure fut si mal accueillie que l'Assemblée, à la veille de se séparer, à la fin de 1875, voulut s'en réhabiliter en abrogeant la loi de 1872. La question perdit de son intérêt pendant la crise phylloxérique qui, de 1880 à 1890, fit décroître notre production viticole et diminua par contre-coup le chiffre des bouilleurs de cru. Une fois la

---

1. Il est faux toutefois qu'il ait, comme on l'a prétendu, existé sous l'ancien régime. — Voir l'analyse de la réglementation de l'ancien régime dans : Jaudon, *De la condition des bouilleurs de cru* (Thèse Paris, 1903), p. 8-40.

crise conjurée, les bouilleurs se multiplièrent à tel point que la discussion du privilège revint à l'ordre du jour. Au moment de la réforme du régime des boissons, il parut impossible d'obtenir de l'augmentation de l'impôt sur l'alcool les sommes qu'on en attendait, sans priver les bouilleurs de cru de faveurs dangereuses pour les intérêts du Trésor. C'est ce que firent la loi du 29 décembre 1900 et celle du 31 mars 1903, dont les dispositions, en ce qui concerne les bouilleurs de cru, sont aujourd'hui abrogées par la loi du 27 février 1906, qui rétablit le privilège.

Lois du 29 *décembre* 1900 *et du* 31 *mars* 1903.— La loi du 29 décembre 1900 ne s'attaque pas directement au privilège. Elle se borne à deux mesures essentielles : 1° elle retire un certain nombre de bouilleurs de cru de la catégorie des bouilleurs privilégiés, pour les faire rentrer dans la catégorie des bouilleurs de profession exercés. Elle distingue du petit bouilleur, qui ne distille que pour sa consommation familiale, le bouilleur qui, en se servant d'appareils à grand rendement ou perfectionnés, montre qu'il distille aussi en vue d'en retirer un bénéfice commercial, ou qui, en même temps que bouilleur, est débitant ; 2° elle établit le principe d'un contrôle des alambics qui sera repris par la loi de 1903.

La loi de 1900, tout en restreignant le nombre des privilégiés, laissait en somme subsister le privilège ; ce fut la loi du 31 mars 1903 qui en réalisa partiellement la suppression éphémère.

1° Cette loi complète et renforce le système de contrôle des alambics institué en 1900. Tous les *marchands* et *détenteurs* d'appareils de distillation doivent les déclarer et les faire poinçonner par l'administration. Ces appareils ne peuvent circuler que sous acquit à caution ; ils doivent être scellés pendant les périodes d'inactivité et représentés à la régie qui peut, seulement de jour, aller sur place en constater l'identité. La régie possède ainsi « l'état civil » de tous les alambics ; elle connaît par là quiconque est à même de fabriquer de l'alcool. Ces dispositions n'ont pas été explicitement abrogées par la loi du 27 février 1906 [1].

2° La loi de 1903 astreint les bouilleurs de cru à l'exercice : tout bouilleur, avant de procéder à la distillation, doit faire une déclaration : les agents recensent les matières premières et font l'inventaire de l'alcool fabriqué ; ils peuvent vérifier toutes les opérations pendant que la brûlerie est en marche, enfin contrôler à toute époque les alambics. Les bouilleurs paient les droits sur les quantités produites, soit immédiatement, soit au moyen d'un compte réglé par campagne. Ils bénéficient d'une allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur.

---

1. La réglementation générale des alambics subsiste « en tant qu'elle ne lèse pas le privilège des bouilleurs de cru et l'inviolabilité de leur domicile. » (?) — Circul. de l'admin. du 28 février 1906.

Cette partie de la loi de 1903 avait un défaut qu'on aurait pu d'ailleurs corriger dans la suite : son extrême complication, aggravée par les règlements d'administration publique pris pour en assurer l'exécution. D'interprétation malaisée même pour les agents du fisc, ces règlements imposaient aux bouilleurs des formalités et des tenues de comptes difficiles à exiger de paysans peu instruits.

Il y avait toutefois un correctif des plus intéressants, et dans lequel on aurait pu trouver peut-être le principe d'une solution définitive : des commodités particulières étaient accordées aux bouilleurs groupés en syndicats ou en coopératives de distillation et qui faisaient distiller dans le local social et y entreposaient leurs produits. *La loi de finances du 22 avril 1905* étendait ces facilités aux distillations faites dans un lieu public agréé par l'administration.

3° La loi de 1903 contenait une fissure considérable. Non seulement tous les bouilleurs bénéficiaient d'une allocation en franchise de 20 litres, mais la plupart d'entre eux se trouvaient soustraits à la loi, en vertu de l'article 21, connu sous le nom d'*amendement Morlot* et ainsi conçu : « Sont dispensés de toute vérification et de toute prise en charge les propriétaires, fermiers et métayers qui justifient qu'ils ne cultivent pas une superficie plus considérable de vignes ou un plus grand nombre d'arbres fruitiers à l'état de rapport normal qu'il n'est nécessaire pour la production normale de 50 litres d'alcool pur.» Cet amendement, qui bouleversait toute l'économie de la loi, faisait échapper près des 2/3 des bouilleurs de cru au contrôle de la régie.

Ce n'était pas assez cependant pour les défenseurs des bouilleurs de cru qui ont obtenu du Parlement, à la veille des élections générales, le vote de la loi du 27 février 1906, qui rétablit intégralement le privilège, en dispensant les bouilleurs de la déclaration et en les affranchissant de l'exercice [1].

Quels sont donc les éléments du débat entre bouilleurs et anti-bouilleurs ?

Critique du privilège. — Les adversaires du privilège lui adressent trois critiques principales :

1° D'être un privilège ;

1. La loi de finances du 18 avril 1906, dans son article 9, fait cependant revivre un certain nombre de dispositions des lois de 1903 et de 1905, à titre *purement facultatif* pour les intéressés, lorsqu'ils en demandent expressément le maintien à leur égard et désirent se soumettre au contrôle de la régie. Ils y ont intérêt lorsque, comme dans les Charentes, ils travaillent pour le commerce et veulent faire circuler leurs produits sous l'acquit *blanc* de la régie, qui constitue un certificat d'authenticité réservé aux eaux-de-vie naturelles de vin, cidre et fruits. Cet acquit n'est accordé qu'aux alcools fabriqués sous le contrôle de l'administration.

2° D'être la source d'une fraude qui inflige au Trésor des pertes énormes, et qui subsistera tant que l'exercice ne permettra pas à la régie de prendre connaissance des alcools distillés par le bouilleur de cru. « Il est au-dessus des forces humaines, il est au-dessus de la subtilité fiscale la plus avisée de percevoir un droit de 220 francs par hectolitre sur une denrée qui vaut 40 à 70 francs, si vous laissez entr'ouverte une porte, une fissure par laquelle une portion de ce droit s'écoulera faute de surveillance [1]. » C'est à cette fraude qu'on a attribué les moins-values sur les résultats attendus de la réforme du régime fiscal des boissons de 1900, moins-values qui, après la loi de 1903, ont fait place à des excédents. Elle peut s'effectuer d'abord à la production : le bouilleur peut acheter des matières pour les distiller en plus des produits de son cru ; mais la plus dangereuse est la fraude à l'écoulement. Il sort clandestinement de chez les bouilleurs d'énormes quantités d'alcool qui n'ont pas payé les droits et qui se répandent dans la consommation. M. Rouvier évaluait le détriment subi par le budget entre 60 et 100 millions ;

3° Le privilège favorise l'alcoolisme. D'abord les eaux-de-vie du petit récoltant sont insuffisamment rectifiées et sont toxiques. D'autre part, des propriétaires bouilleurs de cru paient, d'ailleurs en contravention avec la loi, leurs ouvriers avec de l'alcool. Enfin, il va de soi que lorsque des facilités fiscales particulières sont données à la production et à la consommation de l'alcool, l'usage ne peut que s'en développer, ne serait-ce déjà que du fait des bouilleurs et de leurs familles, sans parler des quantités qui pénètrent dans le public en fraude et par conséquent exemptes de droits.

Arguments des bouilleurs. — Réfutation. — Ces arguments sont combattus par les partisans des bouilleurs qui ont, pour le moment, obtenu gain de cause.

Ce qui passionne, du reste, la discussion, c'est qu'elle met en jeu des intérêts antagoniques considérables : les pays de distilleries industrielles de grains et de betteraves — les départements du Nord — sont les ennemis des bouilleurs de cru qui font concurrence à leurs industries. C'est la lutte du Nord contre le Midi. D'autre part, les bouilleurs forment une imposante masse électorale, qui se trouve répartie dans tous les pays de petite propriété agricole. Et cette circonstance explique — sans l'excuser — l'ardeur de certains de leurs défenseurs [2].

---

1. Rouvier, *J. off.*, Chambre des députés, séance du 6 mars 1905.

2. L'*Officiel* enregistre des arguments comme celui-ci, produit à la tribune de la Chambre : « J'ai ici la nomenclature des départements ayant aujourd'hui une majorité de représentants républicains et qui défendent avec vous la politique anticléricale : et vous allez voir que ce sont ces mêmes départements qui vont être frappés par le projet... » ! (Séance du 10 février 1903).

Ceux-ci font valoir en faveur de ce qu'on appelle le *privilège* une première raison : c'est que ce privilège n'en est pas un ; que c'est là une dénomination malveillante appliquée à ce qui constitue le légitime usage du *droit de propriété*. Le droit de propriété implique pour le propriétaire le droit de se servir de sa chose comme il l'entend. Le récoltant, par exemple, a le droit de faire de son raisin, de ses pommes, de ses prunes ou de ses cerises ce que bon lui semble, de les manger, d'en faire des confitures ou d'en faire de l'alcool sans que l'administration ait à l'inquiéter. Supprimer le privilège, c'est tout bonnement violer le droit de propriété.

Ce raisonnement n'est qu'un sophisme grossier. La suppression du privilège laisse intact le droit pour les bouilleurs de faire de l'alcool et les oblige seulement à payer, comme tout le monde, la taxe de consommation. Y a-t-il dans notre législation fiscale un principe en vertu duquel les producteurs sont exonérés des taxes de consommation sur leurs produits ? Aucunement. La franchise dont bénéficient pour leur consommation familiale les récoltants de vin et les propriétaires et fermiers qui font de la bière de ménage, est une exception visée par des textes spéciaux [1] et une dérogation au droit commun.

Le principe est, au contraire, que les taxes de consommation sont universelles. Le propriétaire qui habite sa maison n'en paie pas moins la contribution mobilière, véritable taxe de consommation sur le logement. Le récoltant de grains ou de betteraves paie les droits sur l'alcool qu'il fabrique, bien que sa condition soit identique à celle du bouilleur de cru. Enfin une objection qui semble décisive, et qu'on néglige souvent, c'est l'analogie des droits d'octroi municipaux qui frappent non seulement les matières soumises aux droits qui entrent dans la commune, mais encore celles que les particuliers recueillent sur les propriétés qu'ils ont à l'intérieur de la commune. Du moment que la taxe sur l'alcool est une taxe de consommation, il est naturel qu'elle porte sur toute consommation, y compris celle que le récoltant fait de ses produits.

De plus, si le droit de propriété avait vraiment toutes les conséquences qu'on allègue, on ne voit pas pourquoi l'argument devrait se limiter à certains produits du cru et même à tous. Les matières qu'un particulier achète sont aussi bien sa propriété que celles qu'il récolte et il devrait jouir pour leur utilisation de la même liberté que le bouilleur de cru.

Comme cette première thèse ne résiste pas à la discussion, les bouilleurs se retournent sur un autre terrain. Le privilège est bien un privi-

---

1. Lois des 8 décembre 1814 et 28 avril 1816 pour les vins, loi du 30 mai 1899 pour les bières.

lège, mais il n'est pas exceptionnel. Les primes à la culture du chanvre ou du lin, à la navigation marchande, à l'élevage sont aussi des faveurs spéciales. Pourquoi en exclure le petit bouilleur de cru ? La production de l'eau-de-vie n'est-elle pas également un des éléments de la richesse nationale [1] ?

— Si la production de l'alcool est une source de richesse pour la France, encore convient-il de se demander quel alcool intéresse la prospérité de notre industrie. Ce n'est évidemment pas celui qui est consommé par le producteur, mais celui qui est objet de commerce, ce qui revient à dire que ce ne sont pas les bouilleurs de cru (sauf pour la partie de leur production qu'ils versent dans la circulation *et pour laquelle ils doivent payer les droits*), mais les distillateurs et les bouilleurs de profession qui travaillent au développement de la fortune nationale.

Restent la question de la fraude et de l'alcoolisme. La fraude, dit-on, a été exagérée ; elle incombe d'ailleurs plutôt aux distillateurs industriels ou aux négociants en spiritueux qui bénéficient, dans les prises en charge de l'administration, d'une marge trop forte de déchets de fabrication et de coulage qui leur laisse des résidus. Ce sont ces résidus qui alimentent la consommation clandestine. Quant à l'alcoolisme, le mal vient au contraire des alcools de grains ou de betteraves, plus toxiques que les alcools de vin ou de cidre. Il ne faut pas assimiler « l'eau-de-mort » de l'industrie à « l'eau-de-vie » des bouilleurs.

— En réalité, il serait inconcevable que les bouilleurs de cru ne missent pas à profit, pour frauder, les facilités que leur donne l'absence de surveillance à la production. Enfin, il ne faut pas oublier que les eaux-de-vie des bouilleurs sont toxiques, elles aussi, parce qu'elles ne sont pas rectifiées, et qu'en dehors de la qualité, il faut tenir compte également de la quantité absorbée. Les ravages de l'alcoolisme dans les pays à bouilleurs sont d'ailleurs notoires.

Le rétablissement du privilège par la loi du 27 février 1906 a rouvert un problème dont la solution devra être reprise, un jour ou l'autre, dans l'intérêt du fisc, et dans celui de la santé et de la moralité publiques.

Problèmes soulevés actuellement par la taxation de l'alcool. — La législation fiscale de l'alcool soulève encore actuellement en France deux problèmes importants.

I. La production des eaux-de-vie, qui constituait une des sources de la prospérité de notre viticulture, est menacée depuis un demi-siècle par la concurrence des alcools d'industrie (grains et betteraves) qui, à rai-

---

1. Viroulaud, *Le privilège des bouilleurs de cru et la loi du* 31 *mars* 1903 (Thèse Bordeaux, 1904), p. 19 et suiv.

son de leur prix beaucoup moins élevé, se substituent à elles dans la consommation courante. Aussi a-t-on proposé, dans l'intérêt des agriculteurs : 1° d'établir une taxe différentielle, destinée à surcharger les alcools d'industrie ; 2° de dériver ces derniers, par un ensemble de mesures fiscales et autres, vers les emplois industriels (force motrice, éclairage, etc.), pour réserver la consommation de bouche aux alcools de vins, cidres et fruits. Seulement, l'alcool dénaturé a un rival dans le pétrole qui coûte moins cher, de sorte qu'il faudrait abaisser artificiellement le prix des alcools dénaturés, en fournissant aux dénaturateurs des primes assez fortes dont les frais pourraient, peut-être, être couverts en partie par la surtaxe sur les alcools d'industrie non dénaturés.

La question du monopole. — II. Les difficultés inhérentes au régime actuel de l'alcool en France ont fait naître la pensée d'une solution radicale : le monopole de l'alcool, à l'imitation de ce qui existe en Suisse et en Russie. La question a fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses propositions législatives [1].

Les partisans du monopole invoquent, en sa faveur, des considérations diverses :

1° L'énormité des droits existants, qui place déjà l'alcool dans une situation exceptionnelle au point de vue fiscal. « Pour que le prince, dit Montesquieu en parlant de cas semblables, puisse lever un droit si disproportionné à la valeur de la chose, il faut qu'il vende lui-même la marchandise et que le peuple ne puisse l'aller acheter ailleurs » (*Espr. des lois*, liv. XIII, ch. VIII).

2° L'argument fiscal : le monopole sera pour le Trésor une source de bénéfices que certains évaluent pour la France à 1 milliard 1/2 ;

3° L'argument hygiénique : l'alcoolisme diminuera, soit parce qu'en élevant les prix de vente on pourra restreindre la consommation, soit parce que l'Etat ne mettra en vente que des produits rectifiés, débarrassés des impuretés qui les rendent toxiques ;

4° Enfin, il y a des raisons spéciales à chacun des pays qui l'ont adopté : par exemple, l'intérêt des agriculteurs (Suisse), ou la lutte contre l'usure au cabaret (Russie), ce qui fait que l'exemple des précédents étrangers ne peut être invoqué qu'avec beaucoup de réserves.

Le monopole de l'alcool peut d'ailleurs adopter plusieurs types : il peut être un monopole de fabrication, un monopole de rectification, un monopole de vente, ou même un monopole absolu englobant toutes ces opérations.

Le monopole à l'étranger. — En Suisse, depuis 1887, la Confédéra-

1. V. Bazet, *Le monopole de l'alcool* (Thèse Caen, 1905).

tion fabrique, importe, rectifie et vend les alcools (sauf les alcools de vins et de fruits). Pour la fabrication, elle fait travailler pour le compte exclusif de l'Etat les propriétaires de distilleries, auxquels elle adjuge par lots les quantités d'alcool à livrer. Cet alcool est alors rectifié dans des usines appartenant à l'administration. Il est ensuite vendu en gros par l'Etat, pour un prix qui varie de 120 à 150 francs l'hectolitre d'alcool pur.

Ce qu'il y a de particulier dans le monopole suisse, c'est d'abord qu'il laisse en dehors de ses prises toute la production des distillateurs de fruits qui sont entièrement libres ; c'est aussi qu'il ne poursuit pas un but fiscal, puisqu'il ne rapporte guère plus de 5 millions 1/2 à 6 millions, mais un but hygiénique et surtout un but de protection agricole. On a voulu favoriser la culture. Comme le monopole a relevé les prix de l'alcool, le bénéfice est évident pour les bouilleurs de fruits qui vendent leurs produits plus cher. Il existe aussi pour les distillateurs et les cultivateurs de céréales et de pommes de terre, car les distillateurs qui vendent à l'administration sont tenus de ne mettre en œuvre que des matières indigènes et le prix d'adjudication consenti par l'Etat est très rémunérateur.

En Russie, le monopole a des origines très lointaines puisqu'il est antérieur au règne de Catherine II. Il a été réorganisé, après une période de liberté sauf paiement de droits d'accise qui va de 1861 à 1894, par la loi du 6 juin 1894 due au ministre des finances M. de Witte.

C'est un monopole de rectification et principalement de vente, qui se présente encore avec un caractère spécial. Il s'explique surtout en Russie par des circonstances nationales : on l'a institué pour mettre fin à l'exploitation du paysan russe par le cabaretier qui entretenait en lui des habitudes d'ivrognerie. Ce monopole est d'ailleurs circonscrit à certaines provinces de la Russie, mais tend à se propager de plus en plus. La fabrication, dans les provinces de monopole, est entièrement libre, mais la vente ne l'est que pour les alcools expédiés à l'extérieur de la province. Tout l'alcool destiné à être consommé à l'intérieur doit être vendu au gouvernement, à un prix fixé par le ministre des finances. L'administration s'en remet du soin de le faire rectifier à un entrepreneur ; elle procède ensuite à la mise en bouteilles de la régie et expédie l'alcool dans des entrepôts régionaux où s'approvisionnent les débitants. Ceux-ci sont des fonctionnaires du gouvernement qui reçoivent un traitement fixe, afin qu'ils soient désintéressés des progrès de la vente et de l'alcoolisme. Il est formellement interdit de consommer l'alcool sur place dans le débit. Le débit du monopole est le seul endroit où l'on puisse acheter de l'alcool (sauf quelques tolérances rigoureusement limitées pour les hôteliers, restaurateurs, etc.). Le monopole russe semble avoir jusqu'ici produit d'assez bons résultats. Si la consomma-

tion de l'alcool n'a pas sensiblement diminué, la classe exploiteuse des cabaretiers-usuriers a disparu, enfin le rendement fiscal a dépassé pour la période triennale 1895-1897 de 18 millions 1/2 de roubles les prévisions de l'administration.

Projets de monopole en France. — En France, parmi tous les projets récents de monopole, nous nous bornerons à deux échantillons : le projet Alglave et le projet Astier-Chaigne-Ruau.

Le projet Alglave [1] a un double but : hygiénique et fiscal. C'est un monopole de rectification qui doit assurer la pureté et l'innocuité des alcools et qui doit fournir au Trésor 1 milliard 1/2, ce qui permettra de supprimer la plupart des autres impôts. La fabrication est libre, de même que la vente au détail ; mais entre les deux s'intercale le monopole de l'Etat. L'Etat achèterait aux industriels fabricants d'alcool leur production par petits lots d'adjudication, de sorte qu'il y aurait en fait autant de ventes distinctes qu'aujourd'hui, seulement le seul acheteur serait l'Etat qui paierait de 38 à 40 francs en moyenne l'hectolitre d'alcool pur, soit pour les producteurs un bénéfice de 25 0/0 environ. L'Etat ferait ensuite rectifier cet alcool dans des usines à lui, le couperait pour le réduire à la force usuelle d'une quarantaine de degrés, le mélangerait de bouquets inoffensifs et le mettrait dans des bouteilles fiscales d'un système spécial, qu'on pourrait vider mais qu'on ne pourrait plus remplir ensuite. Cet alcool serait vendu sans formalités aux débitants, au prix de 4 francs le litre, sauf une remise analogue à celle des débitants de tabac, de 10 à 20 0/0, qui constituerait leur bénéfice tout en leur permettant de ne vendre que 0 fr. 10 chacun des quarante petits verres dont se compose un litre d'alcool. La garantie de l'Etat consisterait dans l'obligation pour les marchands de ne vendre d'alcool que dans les bouteilles fiscales.

Les liqueurs et les eaux-de-vie fines ne seraient pas soumises au monopole, mais seulement à un contrôle hygiénique pour s'assurer qu'elles ne dépassent pas un certain degré d'impuretés. Le commerce en serait libre, le prix fixé à la volonté des commerçants ; seulement elles devraient être mises dans des bouteilles fiscales que la régie fournirait vides au même prix que si elles étaient pleines de l'alcool du monopole, c'est-à-dire 4 fr. par bouteille d'un litre.

Quant aux bouilleurs de cru, ils restent libres, sont seulement obligés, lorsqu'ils veulent expédier hors de chez eux des alcools, de les mettre dans des fûts fournis par la régie, et M. Alglave prétend qu'il est assez facile de se prémunir contre leurs fraudes.

Ce projet en a inspiré un certain nombre d'autres, dont nous ne re-

---

1. Alglave, *Le monopole facultatif de l'alcool*, 1886.

tiendrons que le projet Astier-Chaigne-Ruau [1]. Ce projet établit un monopole de fabrication, de rectification et de vente d'un type assez original. L'Etat rachète un certain nombre d'établissements privés pour en faire des distilleries nationales. Les autres distillateurs et bouilleurs ne seront pas expropriés, mais transformés en quelque sorte en représentants de l'Etat, qui produiront exclusivement pour son compte et qui seront munis de licences annuelles, personnelles et incessibles. Ensuite aura lieu la rectification par les soins de l'Etat, puis la vente par l'Etat, au prix de 270 francs l'hectolitre, à des négociants en gros également pourvus de licences de même nature et soumis à l'exercice. Ces négociants en gros vendent, aux prix réglementaires, aux débitants au détail qui doivent être agréés par l'administration et munis d'une licence, et dont le nombre sera réduit. L'Etat aura aussi le monopole de l'exportation et de l'importation. Ce qu'il y a de curieux dans ce projet, c'est l'effort pour conserver, tout en instituant le monopole, les cadres actuels de l'industrie de l'alcool, distillateurs, bouilleurs, marchands en gros, débitants, en en faisant des agents du monopole.

La diversité des projets et des préoccupations dont ils s'inspirent semble indiquer qu'il y a là une question qui, malgré le chemin qu'elle a fait depuis quelques années, n'est pas encore suffisamment mûrie. Il apparaît en tout cas qu'il importe avant tout d'être fixé sur ce que l'on demande au monopole, pour ne pas en attendre des résultats contradictoires. Si ce sont des résultats fiscaux, il faut savoir si l'on veut les obtenir de la disparition de la fraude, ce qui suppose des prix de vente peu élevés, ou de l'augmentation des tarifs, ce qui est un encouragement à la fraude ; et enfin il faut décider si le monopole doit être un instrument financier ou un instrument d'hygiène, car dans un cas il devra être institué de façon à favoriser la consommation de l'alcool, et dans l'autre de façon à la restreindre aux dépens des recettes. De plus, ce qu'on ne remarque pas assez, l'établissement du monopole implique, au préalable, la solution du problème des bouilleurs de cru, sinon la fraude en paralysera le fonctionnement.

---

1. *J. off.*, Ch. des députés, séances des 30 janvier et 27 février 1903.

CHAPITRE L

CONTRIBUTIONS INDIRECTES (*suite*). — LÉGISLATION FISCALE DES SUCRES.

Les deux plus grandes réformes fiscales de ces dernières années, en matière de contributions indirectes, ont porté sur le régime des boissons remanié par la loi du 29 décembre 1900 que nous venons d'étudier, et sur le régime des sucres, modifié par la loi du 28 janvier 1903 [1] en vue d'obtenir également la baisse de prix de cette denrée et l'augmentation de sa consommation nationale. Cette loi est venue mettre fin à un système fiscal extrêmement compliqué dont il est indispensable d'avoir une notion sommaire pour comprendre l'objet de la loi de 1903.

Historique du régime fiscal des sucres. — L'impôt sur le sucre a mis en jeu, dès son origine, des intérêts économiques bien plutôt que des intérêts fiscaux. Pour ne remonter qu'au premier Empire, la première période place en présence les producteurs de sucre de betterave, qui se sont multipliés en France par suite du blocus continental, et les producteurs coloniaux de sucre de canne ; après une proposition étrange faite en 1843 pour interdire en France la production des sucres de betterave, on adopte simplement le principe de l'égalité de taxation. Tandis que le sucre colonial est frappé à la frontière, au moment où il entre en France à l'état brut, on frappe le sucre de betterave brut dans la sucrerie.

La question des primes indirectes. — La taxation du sucre brut fut la source d'une prime indirecte à l'exportation. Pour encourager les exportateurs on avait institué un *drawback*, c'est-à-dire qu'on leur restituait les droits qu'ils avaient payés ; mais comme ils avaient payé sur du sucre brut et que c'était du sucre raffiné qu'ils exportaient, il fallait établir un taux légal de rendement du sucre brut en sucre raffiné. Ce rendement légal se trouva inférieur au rendement réel, de sorte qu'il était remboursé aux exportateurs plus d'impôts qu'ils n'en avaient payés. Les autres nations répondirent par des primes qui faussaient la concurrence. La France provoqua la réunion d'une conférence internationale en 1864 pour essayer d'égaliser et de diminuer les bonis de fabrication. L'entente subsista jusqu'en 1875, époque à laquelle elle fut dénoncée.

---

1. E. Pâris, *Régime fiscal des sucres* (Thèse Caen, 1905).

Leur suppression par la loi de 1880. — A ce moment, la question des sucres est presque exclusivement transportée sur le terrain du commerce international. L'Allemagne est devenue un pays de production sucrière de premier ordre et, d'autre part, notre industrie qui s'est développée a besoin des marchés extérieurs pour écouler ses stocks.

La France, tout d'abord, ne se préoccupa cependant que d'améliorer son système fiscal, de façon à en corriger les lacunes et les fissures. Pendant longtemps l'impôt sur le sucre brut avait été établi d'après des types de couleurs, c'est-à-dire qu'on avait dressé pour les sucres bruts une gamme de nuances d'après laquelle on présumait, suivant que l'échantillon était plus ou moins foncé, sa teneur en sucre pur, pour graduer le droit en conséquence. C'était là une méthode conjecturale, qui ne donnait que des résultats approximatifs et qui était cause que le rendement réel du sucre brut en sucre raffiné était d'ordinaire supérieur au rendement légal.

Après diverses tentatives, on substitue en 1880 au procédé des types de couleurs la méthode saccharimétrique, au moyen du polarimètre, instrument qui dévie les rayons lumineux qui traversent un liquide sucré, proportionnellement à sa force en sucre. On sait donc exactement maintenant ce que chaque type de sucre brut peut donner en sucre pur, et on peut asseoir l'impôt sur des bases rigoureusement exactes. Le système est parfait et c'est précisément en cela que, par une étrange anomalie, consiste son défaut.

En effet, les producteurs français n'ont plus de bonis de fabrication : quand ils exportent, on leur rembourse exactement ce qu'ils ont payé d'impôt, de sorte que la prime disparaît. L'Allemagne, au contraire, a un impôt établi sur la betterave qui laisse des bonis aux fabricants. Aussi en 1884, le législateur français est-il obligé de rétablir les primes indirectes et déguisées à la fabrication sucrière, en détériorant volontairement le mécanisme de l'impôt.

Leur rétablissement par la loi du 29 juillet 1884. — La loi du 29 juillet 1884 organisa un système d'impôt basé sur le poids des betteraves mises en œuvre. Chaque quantité de 100 kilos de betteraves pénétrant dans la sucrerie était prise en charge pour 6 kilos de sucre qu'elle était estimée devoir fournir, et ce sucre était frappé d'une taxe de consommation à raison de 60 francs les 100 kilos. Ce rendement légal de 6 kilos de sucre par 100 kilos de betteraves, qui était déjà calculé trop bas, constituait un encouragement à la bonne fabrication : on substitua aux betteraves cultivées jusque-là et dans lesquelles on recherchait surtout le poids, des espèces de betteraves moins grosses et plus riches en sucre, de sorte qu'en 1889 avec 100 kilos de

betteraves, on obtenait plus de 10 kilos de sucre. Si la loi de 1884 avait subsisté intégralement, il y aurait donc eu, puisque le rendement légal qu'elle instituait était de 6 kilos de sucre par 100 kilos de betteraves, 4 kilos de sucre sur 10 qui n'auraient pas payé l'impôt. C'était un dégrèvement considérable, quand le sucre était versé dans la consommation intérieure ; c'était une prime indirecte et très onéreuse pour le Trésor, quand le sucre était exporté. Dans ce cas, en effet, le Trésor restituait les droits pour 6 kilos qui les avaient payés, ce qui était bien une restitution, et pour 4 kilos qui ne les avaient pas payés, ce qui était un véritable cadeau à l'exportateur et une dépense effective pour le budget.

En fait, les choses n'allèrent pas aussi loin que nous venons de le supposer pour la clarté de l'exemple, parce que, dès avant 1889, l'intérêt du Trésor obligea à relever le rendement légal et à imposer à un droit réduit les excédents obtenus en dépassement du rendement légal. Mais malgré ces corrections, le principe établi en 1884 subsistait et le régime des sucres comportait toujours une prime indirecte — progressivement réduite, il est vrai — à l'industrie sucrière.

Primes directes (loi du 7 avril 1897). — Un essai de conférence internationale réunie à Londres en 1888 pour la suppression des primes n'aboutit pas. Pour tenter de forcer la main aux autres puissances, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie changèrent alors leur système fiscal, supprimèrent les primes indirectes et établirent ouvertement des primes directes, remises par le Trésor aux exportateurs, dont elles élevèrent ensuite le taux. La France riposta par une loi du 7 avril 1897 qui, en laissant subsister la prime indirecte qui résultait du système fiscal inauguré en 1884, y ajoutait des primes douanières directes à l'exportation (3 fr. 50 et 4 fr. 50 par quintal de sucre pur exporté), dont la dépense était couverte par un léger relèvement de la taxe de consommation intérieure. Alors les producteurs allemands et autrichiens se groupèrent en *cartells*, c'est-à-dire en ententes de producteurs organisées dans le but de limiter leur production, de relever les prix intérieurs à l'abri des droits de douane et d'utiliser leurs bénéfices en primes à l'exportation pour dominer le marché étranger.

Conséquences de ce régime. — La situation semblait sans issue et avait les conséquences les plus bizarres. Le sucre, dans tous les pays producteurs, était beaucoup plus cher qu'en Angleterre, pays qui n'en produit point et qui formait le principal débouché de la fabrication continentale, et tous ces pays s'imposaient des sacrifices d'argent considérables (en France près de 100 millions par an de primes indirectes) pour permettre uniquement à l'Angleterre d'acheter le

sucre continental au-dessous du prix de revient. Le kilo de sucre valait en France 1 fr. 03 et 0 fr. 34 à Londres ; aussi, tandis que la consommation par tête était en Angleterre de 41 kilos, elle n'était que de 13 kilos en France. Il y avait même des circonstances où le système des primes se réduisait à un simple versement du Trésor national à un Trésor étranger. C'était le cas vis-à-vis des pays qui, en réponse aux primes, avaient établi des droits compensateurs. Par exemple, les Etats-Unis avaient décidé que les sucres des pays à primes paieraient une surtaxe douanière égale à la prime ; dans ce cas, l'Etat français, allemand ou autrichien faisait simplement cadeau de ses primes au Trésor américain.

Conférence de Bruxelles (1902). — Ses résultats. — En 1898 eut lieu à Bruxelles une première conférence internationale qui échoua, la France refusant de discuter autre chose que les primes directes et d'abandonner les primes indirectes du système de 1884. En 1902 se réunit à Bruxelles une nouvelle conférence qui semblait ne pas devoir mieux réussir, lorsqu'une circonstance inattendue vint en assurer le succès : l'Angleterre manifesta l'intention, sous l'influence des idées protectionnistes de M. Chamberlain et des projets d'union douanière britannique étendue à toutes les terres de l'Empire [1], de réserver son marché au sucre de ses colonies. Le marché anglais fermé, c'était le principal débouché extérieur échappant aux pays producteurs. Rapprochés par la menace de cette exclusion, ils signèrent la convention de Bruxelles du 5 mars 1902 à laquelle adhérèrent la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Suède et la Norvège. La Russie seule n'y participa point et entendit réserver sa liberté d'action.

Les principaux dispositifs de cette convention sont :

1° La suppression de toutes les primes directes ou indirectes. Pour assurer la sanction de ce principe, la convention frappe d'un droit de douane spécial dit *droit de compensation*, les sucres d'un pays ayant conservé des primes. L'interdiction complète de ces sucres peut même être prononcée ;

2° La limitation des droits de douane dont chaque pays devra frapper les sucres étrangers autres que ceux qui se présenteront dans les conditions précédentes. Ces droits ne pourront pas être supérieurs à 6 francs par 100 kilos de sucre raffiné, de façon à rendre impossible la formation des cartells qui, pour se constituer et pour dominer le marché national, ont besoin d'être abrités par une barrière douanière très élevée.

---

1. Ces projets se trouvent indéfiniment ajournés par suite du succès des libéraux anglais aux dernières élections législatives.

Réforme du régime des sucres (loi du 28 janvier 1903). — La convention de Bruxelles fut ratifiée par le Parlement français en janvier 1903, et c'est pour remettre la législation fiscale des sucres d'accord avec la situation nouvelle issue de la conférence de Bruxelles qu'a été votée la loi du 28 janvier 1903.

Cette loi a cherché à compenser la réduction des débouchés extérieurs dont allait souffrir notre industrie nationale, en élargissant la consommation intérieure par un dégrèvement considérable qui permette d'abaisser le prix du sucre sur le marché français. Ce dégrèvement qu'on évalue à 300 millions par an ne devait occasionner au Trésor, à cause des économies que lui fait réaliser la suppression des primes, qu'une moins-value de 25 millions au début, qui a fait place depuis à des plus-values, par suite de l'augmentation de la consommation. Sous l'empire de la loi actuelle, les 100 kilos de sucre raffiné qui payaient auparavant 64 francs d'impôt n'en paient plus que 26.

Les droits sur les sucres se composent maintenant : 1° d'une taxe de consommation qui est de 25 francs pour 100 kilos. La loi actuelle abandonne l'ancien système de présomption légale de rendement de la betterave ; elle y substitue le rendement réel déterminé par l'exercice des sucreries. Les agents des contributions directes constatent les produits à la sortie des appareils et en déterminent, par l'analyse saccharimétrique, la teneur en sucre pur taxé à 25 francs les 100 kilos. Les droits sont payés en principe à la sortie du sucre de la fabrique ; 2° en outre, le sucre paie une taxe de raffinage de 1 franc par 100 kilos [1], perçue à l'entrée de la raffinerie.

Ajoutons que la loi de 1903 maintient pour les droits de douane des détaxes de distance auxquelles a consenti la conférence de Bruxelles, calculées sur le montant effectif des frais de transport supportés par les sucres coloniaux qui viennent se faire raffiner en France. Cette mesure est destinée à sauvegarder les intérêts de nos raffineries des ports et à assurer l'égalité aux sucres coloniaux et indigènes.

La loi de 1903 a eu un effet inattendu : celui de mettre en conflit les sucriers et les viticulteurs. Le bon marché du sucre permet en effet de l'employer en vendange pour obtenir des vins de seconde cuvée qui entretiennent la surproduction. La vente des vins de sucre a été interdite par une loi du 6 avril 1897. Pour en assurer l'observation et éviter la fraude rendue très rémunératrice par le bas prix du sucre, les viticulteurs ont fait voter la loi du 6 août 1905 qui assujettit la circulation et la détention du sucre dans certains cas à la surveillance de la régie.

---

1. Cette taxe qui était auparavant de 2 francs a été ramenée à 1 franc par l'article 15 de la loi de finances du 18 avril 1906.

CHAPITRE LI

AUTRES DROITS PERÇUS PAR LA RÉGIE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — MONOPOLES. — CONTENTIEUX. — DOUANES.

La législation fiscale des boissons et celle des sucres sont les plus importantes et les plus intéressantes en matière de contributions indirectes. Nous ne saurions entrer dans le détail de la multitude de taxes diverses que perçoit encore la régie : droit sur la stéarine et les bougies, impôt sur les vinaigres et l'acide acétique, taxe de consommation sur les sels [1], taxe de fabrication sur les huiles minérales brutes, droit d'entrée sur les huiles autres que les huiles minérales, garantie des matières d'or et d'argent, impôt sur les cartes à jouer, taxe sur les bicyclettes transformée en taxe indirecte à partir de 1907, voire même « redevance pour la dénaturation des saindoux » et « remboursement des frais de surveillance relatifs à l'admission temporaire des clous de girofle ».

Impôt sur les transports. — Citons toutefois l'impôt sur les transports par voitures publiques de terre ou d'eau, impôt de caractère franchement anti-économique, qui crée une entrave à la circulation et ne s'excuse que par les nécessités budgétaires. Cet impôt n'atteint que les voitures mises à la disposition du public à prix d'argent [2].

La portion la plus importante en est fournie par l'impôt sur le prix des places de chemin de fer qui, sur les 70 millions annuellement perçus en moyenne, produit à lui seul 65 millions. Cet impôt comprenait avant 1878 une taxe assez élevée sur la grande vitesse et une taxe de 5 0/0 sur la petite vitesse. L'impôt de la petite vitesse a été supprimé en 1878, et celui de la grande vitesse considérablement diminué en 1892, en même temps que les compagnies abaissaient leurs tarifs. Il est actuellement de 12 0/0 perçus sur le prix net des places de voyageurs et des transports de bagages en grande vitesse (y compris les 0 fr. 10 d'enregistrement, loi du 18 avril 1906, art. 14). Tous les envois en petite vi-

---

1. La taxe de consommation sur les sels (environ 30 millions), qui est levée à la sortie des fabriques et qui est de 0 fr. 10 par kilo, n'est perçue par l'administration des contributions indirectes qu'à l'intérieur du pays. Dans le rayon des douanes, elle est perçue par le service des douanes qui en recouvre la plus grosse part (plus de 20 millions).

2. Les chevaux et voitures possédés par les particuliers pour leur usage personnel sont soumis à la taxe des chevaux et voitures assimilée aux contributions directes. Cette taxe est réduite de moitié pour les chevaux et voitures habituellement employés au service de l'agriculture.

tesse et la plupart des envois en grande vitesse (messageries, denrées, bestiaux) ne le supportent pas.

Monopoles. — *Tabac*. — Mentionnons enfin les monopoles qui ont pour objet la perception d'un impôt de consommation : tabac, allumettes et poudres.

Le monopole du tabac date en France, sous sa forme actuelle, d'un décret de 1810. Le monopole existe également en Autriche, où il a été à peu près contemporain de l'usage du tabac. En Angleterre, fonctionne un système particulier qui tient du monopole. La culture du tabac est interdite sur le sol anglais depuis Cromwell, de sorte que tout le tabac qui y est consommé est obligé de passer la frontière et de payer l'impôt à la douane. Dans les pays qui ne font pas usage du monopole, tantôt l'impôt porte sur le poids du tabac récolté, comme en Allemagne, tantôt sur le produit fabriqué (Etats-Unis, Russie), tantôt sur la superficie cultivée ou le nombre des plants (Allemagne avant 1879, Belgique).

En France, le monopole a été renouvelé depuis 1810 de cinq ans en cinq ans jusqu'à la loi de 1892 qui le renouvelle sans limites. La culture du tabac est faite sous la surveillance de la régie. Chaque année le ministre autorise la culture dans un certain nombre de départements et sur un certain nombre d'hectares. Les cultivateurs doivent demander au préfet un permis de culture ; des agents administratifs en surveillent les différentes phases et comptent les feuilles des pieds de tabac. Les planteurs sont obligés de porter *toute* leur récolte dans les magasins de l'administration, à un prix fixé par le ministre des finances pour chaque type de tabac. Une commission d'expertise range les tabacs fournis dans les différents types de la série.

L'administration achète également des tabacs exotiques par adjudication ou de gré à gré. Ensuite a lieu la fabrication, dont les produits sont remis par les manufactures de l'Etat à l'administration des contributions indirectes chargée d'en opérer la vente par l'intermédiaire des entreposeurs et débitants. Les tabacs, dont la productivité augmente tous les ans, fournissent actuellement près de 450 millions au budget. Les tabacs de luxe coûtent à l'Etat à peu près ce qu'il les vend ; c'est sur les tabacs communs qu'il réalise les plus gros bénéfices. Pour éviter la fraude, l'Etat a dû, sur la frontière belge et sur la frontière suisse, établir des zones où le tabac est vendu à prix réduit. Ces zones jouent, en quelque sorte, le rôle d'un tampon pour arrêter la contrebande.

Allumettes. — La loi du 4 septembre 1871 a pour la première fois créé sur les allumettes un impôt qui, par la loi du 2 août 1872, fut transformé en monopole de fabrication, ce qui nécessita l'expropriation des fabriques existantes. Le monopole fut d'abord affermé à une Com-

pagnie, puis rendu à l'exploitation directe de l'Etat par le décret du 30 décembre 1889.

Poudres. — Le monopole des poudres a existé en France depuis 1775 jusqu'à la Révolution. Momentanément supprimé, il a été réinstallé pour des raisons de sécurité publique par la loi du 13 fructidor an V. Il est aujourd'hui sous la dépendance du ministre de la guerre qui fait mettre ses produits en vente par l'administration des contributions indirectes. Les poudres mises en vente sont les poudres de chasse, sur lesquelles l'Etat réalise son bénéfice, et les poudres de mine vendues à prix de revient. Depuis 1875,la dynamite et les explosifs à base de nitroglycérine peuvent être fabriqués dans les établissements privés, moyennant le paiement d'un impôt de fabrication de 2 francs par kilogramme dont la perception est assurée au moyen de l'exercice. Cette liberté de fabrication de la dynamite rend un peu sceptique à l'égard des raisons de sécurité publique invoquées en faveur du monopole des poudres.

En dehors de ces monopoles, l'Etat en exploite encore un autre : les Postes, télégraphes et téléphones, érigés en sous-secrétariat d'Etat, actuellement rattaché au ministère des travaux publics. Son étude n'intéresse pas les théories fiscales, et nous nous bornons à le citer.

Contentieux des contributions indirectes.

Après avoir passé en revue les principaux droits perçus par les contributions indirectes, il convient de prendre une connaissance sommaire du contentieux de cette régie.

Contrainte. — Ses effets. — Observons d'abord qu'en cas de refus de paiement par le redevable, l'administration possède un moyen très énergique : elle délivre contre le récalcitrant une *contrainte*. Cette contrainte, quand elle est régulière, c'est-à-dire visée par le juge de paix après avoir été décernée par le receveur compétent, timbrée et enregistrée, a force exécutoire *en dépit de toute opposition*. C'est-à-dire que l'administration pourra immédiatement recourir aux voies d'exécution, et que l'opposition du contribuable n'aura d'autre effet que de conserver son droit à réclamer à l'Etat la restitution des droits et des dommages-intérêts, en cas d'annulation des poursuites [1]. La régie a d'ailleurs un privilège sur les meubles des redevables, mais il est primé par un certain nombre d'autres, ce qui lui enlève beaucoup de son importance pratique.

---

1. L'opposition à la contrainte suspend au contraire l'exécution des poursuites en matière d'enregistrement.

Les affaires contentieuses en matière de contributions indirectes se subdivisent en deux catégories : les affaires civiles et les poursuites correctionnelles.

Affaires civiles. — Les affaires civiles, qui supposent une contestation entre le fisc et les redevables, sont de la compétence des tribunaux *civils*. C'est d'ailleurs un principe général que, tandis que le contentieux des impôts directs appartient aux tribunaux administratifs, le contentieux des impôts indirects au sens large — Enregistrement, Contributions indirectes et douanes — relève des tribunaux ordinaires. Le tribunal civil rend son jugement en chambre du conseil, sans plaidoiries, sur dépôt de mémoires écrits. Ce jugement *n'est pas susceptible d'appel* et ne peut donner lieu qu'à un recours en cassation.

En matière de douanes, le juge en premier ressort est toujours le juge de paix, qui prononce d'ailleurs toujours sauf appel au tribunal civil, quelque minime que soit le chiffre de la contestation.

La prescription pour le paiement des droits réclamés par l'administration des contributions indirectes est, sauf exception, d'un an. La prescription pour restitution des droits réclamée par le contribuable est de six mois.

Poursuites correctionnelles. — Les poursuites correctionnelles, en cas de contravention, ont toujours pour point de départ un procès-verbal dont les formes sont, à peine de nullité, minutieusement déterminées par les règlements administratifs. Le procès-verbal ne fait d'ailleurs plus jamais foi que jusqu'à preuve contraire[1]. Il doit être suivi dans les trois mois d'une assignation devant le tribunal correctionnel. Les peines sont la confiscation, l'amende qui peut aller de 16 francs à 20.000 francs et l'emprisonnement dans des cas assez nombreux[2]. Les circonstances atténuantes sont admises depuis 1888.

Ce qu'il y a lieu de noter, c'est d'abord : 1° que les infractions qui, théoriquement, sont des contraventions punissables même en l'absence d'intention coupable, sont traitées comme des délits, passibles des peines et juridictions correctionnelles ; 2° que l'amende a ici un caractère particulier. Elle est considérée à la fois comme une peine et comme une réparation civile. Il en résulte de nombreuses conséquences. Pour ne citer que la plus importante, l'administration peut transiger pour le paiement de l'amende[3].

---

1. Autrefois, il faisait foi, sous certaines conditions, jusqu'à inscription de faux.

2. Dans le but de réduire la fraude, le projet de budget de 1907 ajoute, en matière de fraude sur les alcools, le paiement du quintuple droit en sus de l'amende et étend les cas d'emprisonnement.

3. Il devrait également résulter de là que la loi Bérenger (loi de sursis) peut s'appliquer à l'emprisonnement, sans pouvoir s'étendre à l'amende. La loi du

Droits de douane.

Les droits de douane sont actuellement fixés en France par la loi du 11 janvier 1892 [1] qui établit deux tarifs : un *tarif général* qui est le tarif de droit commun, et un *tarif minimum* qui marque la limite des concessions que la France peut accorder aux nations étrangères au moyen de traités de commerce.

Tarifs fiscaux et tarifs protecteurs. — Au point de vue théorique, on distingue deux natures de tarifs : les *tarifs fiscaux*, qui n'ont d'autre but que de fournir des recettes au Trésor. Le tarif anglais présente ce caractère : il frappe de préférence les produits exotiques qui n'ont pas de similaires en Angleterre, thés, tabacs, vins, etc. et dont la consommation anglaise est obligée de se fournir au dehors, de sorte que les droits de douane anglais équivalent à des sortes de contributions indirectes perçues à la frontière.

Dans les *tarifs protecteurs*, au contraire, la préoccupation de la recette est reléguée au second plan. Ce qu'on veut par leur moyen, c'est protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère, en frappant précisément les articles similaires de droits élevés, ce qui peut avoir un résultat tout opposé à l'intérêt fiscal, à savoir la diminution des importations. Le tarif français de 1892 a un caractère protecteur très accentué. L'efficacité en a été renforcée par la loi du 13 décembre 1897, dite « loi de cadenas » : cette loi autorise le gouvernement, du jour où un projet de loi portant relèvement des droits de douane sur un certain nombre de produits déterminés est *déposé* au Parlement, à l'appliquer provisoirement par décret, sauf à restituer ensuite, si le projet n'est pas voté, les droits perçus en trop. On a voulu ainsi éviter les spéculations que faisaient auparavant les importateurs étrangers pendant la durée de la discussion parlementaire, en devançant le vote des nouveaux droits.

Etant donné leur caractère protecteur, les droits de douane en France ne s'inspirent que de considérations économiques et non de considérations financières, bien qu'ils produisent plus de 400 millions. Aussi laisserons-nous de côté leur étude qui déborderait singulièrement le cadre de ce manuel. Nous nous bornerons à une nomenclature succincte des termes essentiels en matière de douane.

---

6 août 1905, art. 23, généralise cependant l'application du sursis.

Le caractère plutôt réel que personnel de l'amende de contributions indirectes entraîne d'autres différences avec les amendes ordinaires, au point de vue du cumul, de la non-rétroactivité des lois d'amende, de l'extinction par décès du contrevenant, etc.

1. Modifiée sur un certain nombre de points par des lois postérieures.

Droits spécifiques et « ad valorem ». — Les droits spécifiques sont ceux dont le montant est déterminé eu égard à la nature de la marchandise, sans considération de sa valeur : par exemple, droit de 5 francs par 100 kilos d'une certaine marchandise. Les droits *ad valorem* sont ceux dont le montant est calculé sur la valeur du produit importé : par exemple, droit de 5 0/0 sur une certaine marchandise. Comme les droits *ad valorem* prêtent à la fraude par fausses déclarations de valeurs, notre tarif a adopté le système des droits spécifiques. On peut d'ailleurs les rendre, eux aussi, relativement proportionnels à la valeur en subdivisant les types de marchandises. Il est légitime de supposer, par exemple, que telle étoffe sera d'autant plus chère qu'elle contiendra plus de fils au centimètre carré, qu'elle sera plus lourde par unité de surface, etc. ; on prendra pour base de distinction des types ces divers éléments, et on appliquera à chaque type un droit spécifique fixé en conséquence. Ce procédé a toutefois l'inconvénient de compliquer à l'excès les tarifs.

Droit de statistique. — Tous les colis, à leur introduction en France, acquittent en plus des droits d'entrée un droit de statistique de 0 fr. 10 qui atteint également les colis qui *sortent* de France.

Transit. — Les marchandises étrangères qui traversent simplement la France à destination d'un autre pays étranger bénéficient du régime du *transit international*, c'est-à-dire passent en franchise, en wagons plombés.

Le *transit ordinaire* s'applique aux marchandises à destination d'une ville française où existe un service des douanes, et pour lesquelles la perception des droits, au lieu d'être effectuée à la frontière, est reportée au lieu d'arrivée. Les colis, déclarés, vérifiés et plombés à la frontière, circulent sous les liens de l'acquit à caution.

Drawbacks. — *Admissions temporaires*. — *Entrepôts*. — Le régime protecteur serait impraticable, s'il n'était tempéré par certaines restrictions. Pour autant qu'il peut être utile aux producteurs, il est nuisible au commerce, en écartant les produits étrangers de nos frontières. Il y a même des cas où il peut être nuisible aux producteurs eux-mêmes, à savoir s'il doit empêcher des produits étrangers de venir chercher un complément de main-d'œuvre en France ou de se mêler à des produits français, pour ressortir ensuite sous forme de produit achevé ou transformé.

Aussi a-t-on dû lui apporter certains tempéraments :

Les *drawbacks* sont la restitution, à la sortie des produits fabriqués, des droits perçus à l'importation des matières premières. Ils ont à peu près disparu de notre législation douanière. Cependant la loi du 4 février 1902, en réformant l'admission temporaire des blés a, en fait, établi un véritable système de drawbacks à leur égard.

L'*admission temporaire* consiste dans l'autorisation donnée à certaines marchandises qui viennent subir un complément de main-d'œuvre en France, de pénétrer sur le territoire national en suspension de l'acquittement des droits, sauf à ressortir dans un certain délai sous forme de produits transformés. L'admission temporaire diffère donc du drawback en ce qu'elle ne comporte ni paiement ni restitution de droits et constitue une franchise conditionnelle. Elle ne peut être accordée que par une loi [1], ne peut s'appliquer qu'à certaines catégories de marchandises, et ne permet le séjour en franchise que pendant un délai assez court. Au bout de ce délai, la transformation doit être faite et l'importateur doit exercer l'option suivante ; verser les produits à la consommation intérieure, en acquittant les droits dont le paiement avait été suspendu, ou bien réexporter ou entreposer.

L'*entrepôt* est un local où les marchandises passibles de droits peuvent séjourner sans paiement préalable de ces droits. L'entrepôt jouit d'une fiction d'exterritorialité, c'est-à-dire est considéré comme étant en dehors du territoire douanier. Il permet de ne payer les droits qu'au moment où les denrées sont livrées à la consommation intérieure, ou de les réexporter en franchise, ce qui est logique, la marchandise étant alors censée n'avoir jamais pénétré sur le territoire douanier. On distingue deux sortes d'entrepôts : 1° l'entrepôt réel, local gardé par la douane et dont elle possède la clé. Les marchandises y peuvent séjourner trois ans ; 2° l'entrepôt fictif, qui est le magasin même du propriétaire ou du consignataire, placé sous la surveillance de la douane : les marchandises peuvent y séjourner un an. Pour les grains, le délai est de deux ans.

Toutes les marchandises ne sont pas admises en entrepôt, surtout en entrepôt fictif, par crainte des fraudes. En principe, il ne peut y être opéré de manipulations ou de transformations, sauf certains coupages de liquide, triages et nettoyages, etc.

---

1. C'est-à-dire qu'il faut une loi pour accorder, par mesure générale, le bénéfice de l'admission temporaire à telle ou telle catégorie de marchandises, mais non une loi spéciale pour chaque arrivage.

CHAPITRE LII

PROJETS DE RÉFORME DU SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS.

Nous avons pris connaissance, au cours des chapitres précédents, des grandes lignes du système fiscal français, tel qu'il est actuellement en vigueur.

Ce système a été l'objet, depuis ces dernières années surtout, de nombreuses critiques, qui ont provoqué une foule de projets divers de transformation. Ils ont tous ceci de commun, qu'ils s'appliquent à la réorganisation des impôts directs : c'est contre ces derniers, contre les « quatre vieilles » que la campagne est menée, et on le comprend aisément :

1° L'impôt direct est le plus immédiatement sensible et tangible, celui dont les imperfections sont le plus apparentes.

2° Tandis que les taxes indirectes sont nécessairement des taxes spéciales, sans lien entre elles, qui comportent presque autant de modalités qu'il y a d'objets sur lesquelles elles portent, il est possible, au contraire, de construire un système d'impôts directs sur un plan d'ensemble et d'opérer une réforme générale.

Défauts de notre système d'impôts directs. — Il est certain que les impôts directs en France — et il convient d'y faire rentrer, au point de vue d'un examen théorique, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, véritable impôt direct, bien que perçu par l'Enregistrement — présentent beaucoup d'imperfections et donnent l'impression d'avoir été combinés de pièces et de morceaux. Depuis que le système fiscal de la Constituante a été détraqué — à partir du Directoire surtout — aucun principe bien défini,si ce n'est l'intérêt fiscal,ne semble avoir présidé à leur coordination.

D'abord,on serait fort en peine de dire si le système actuel se rattache au type de l'impôt sur *le* revenu, ou à celui de l'impôt sur *les* revenus. Les patentes, l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières sont des impôts sur des revenus distincts. D'autre part, l'impôt mobilier et celui des portes et fenêtres avaient, à l'origine, la prétention d'être des impôts sur le revenu global, bien qu'ils aient dégénéré depuis en taxes de consommation sur l'habitation.

Si l'on envisage le système français comme un système d'impôts sur les revenus, il apparaît qu'il manque de méthode et qu'il frappe un peu au hasard, car il comporte beaucoup de lacunes. Plusieurs catégo-

ries de revenus — et des plus importantes — ne sont atteintes par aucun impôt particulier : les rentes sur l'Etat français, les créances chirographaires et hypothécaires sur les particuliers, les traitements et pensions publics et privés, de même que certains revenus professionnels (artistes, hommes de lettres, etc.) qui échappent à la patente. On remarque aussi que les bénéfices industriels et commerciaux sont soumis à la patente, tandis que les bénéfices de l'exploitation agricole ne sont pas taxés.

Autre manque d'unité : certains impôts sont de quotité, d'autres de répartition ; à l'intérieur même de l'impôt foncier coexistent la répartition pour les propriétés non bâties et la quotité pour les propriétés bâties.

Même manque d'harmonie dans les tarifs : la propriété bâtie est taxée à 3.20 0/0 de son revenu, les valeurs mobilières à 4 0/0, sans que cette discrimination soit la conséquence du moindre dessein prémédité. On pourrait, du reste, multiplier les exemples.

Enfin, parmi les quatre bonnes vieilles, il n'en est pas une qui ne soit boiteuse ou paralytique. L'impôt foncier, du moins pour les propriétés non bâties,s'appuie sur un cadastre vieux de près de cent ans et est réparti un peu à l'aventure. L'impôt des portes et fenêtres n'est plus défendu par personne, si bien qu'il est virtuellement supprimé depuis 1894. L'impôt mobilier, pour atteindre le revenu du contribuable, se base sur un indice notoirement insuffisant, le loyer. Enfin les patentes, malgré toute l'ingéniosité du législateur pour combiner des assemblages savants de signes extérieurs, malgré la complication de leur mécanisme, ne sont pas, de l'aveu général, proportionnelles aux revenus qu'elles visent. Seule, la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, qui reste en dehors du groupe, échappe à ces critiques.

En outre, en marquant sa prédilection pour la méthode des signes extérieurs, notre système fiscal affecte un caractère *réel* très marqué, c'est-à-dire qu'il frappe la matière imposable elle-même, plutôt que son possesseur. Il veut ignorer la personne du contribuable. Un même loyer paiera toujours le même impôt, que l'occupant soit riche ou gêné, chargé ou non de famille. La même parcelle de terre sera cotée de la même façon, qu'elle appartienne à un petit paysan ou à un gros propriétaire. C'est là du moins le principe, et les exceptions sont peu nombreuses : dégrèvement des petites cotes foncières de 1897, faveurs aux petits loyers, facultatives pour les municipalités (lois des 16 juillet 1903 et 20 juillet 1904). En général, point de souci des charges de famille ou du minimum d'existence, point d'essai de discrimination des revenus, etc.

En revanche, les quatre vieilles peuvent invoquer deux choses en leur faveur : leur discrétion et leurs beaux états de services :

Leur discrétion — car le système des signes extérieurs et le caractère réel de l'impôt ont aussi leurs bons côtés : du moment que le fisc se contente des apparences, point d'enquêtes, point d'inquisition, point de déclaration contrôlée et point de taxation d'office ;

Leurs beaux états de service — car les contributions directes sous leur forme actuelle ont, depuis le Consulat, traversé sans faiblir les divers régimes politiques, les émeutes et les révolutions. Tout le monde y est habitué et certains estiment que le meilleur impôt est celui qu'on est accoutumé à payer depuis longtemps.

Enfin, une crainte est toujours possible, quand il s'agit de supprimer même un très mauvais impôt, c'est qu'on ne le remplace par un plus mauvais encore.

Diversité des projets de réformes. — Cela explique comment la réforme des impôts directs, la substitution aux impôts actuels d'une formule nouvelle telle que l'impôt sur le revenu, peut avoir à la fois de très chauds partisans et des adversaires également convaincus, et comment, parmi tous ceux qui sont d'accord pour supprimer tout ou partie des impôts existants, l'accord ne subsiste plus sur les impôts à mettre à la place.

Il y a eu en effet, surtout depuis 1890, après que l'évaluation administrative de la propriété non bâtie, puis de la propriété bâtie fût venue mettre en évidence la nécessité d'une réforme profonde, une infinité de projets extrêmement divers. Nous n'étudierons que quelques-uns d'entre eux pris comme échantillons, et encore en nous en tenant à leurs grandes lignes [1].

De ces projets qui portent, en général, le titre d' « impôt sur le revenu », qu'ils ne justifient pas tous également, les uns opèrent un changement d'ensemble de nos impôts directs, d'autres une transformation limitée à l'impôt mobilier et à l'impôt des portes et fenêtres. Certains se bornent à un système nouveau de combinaison et d'interprétation des signes extérieurs (projet Peytral) ; d'autres s'inspirent de l'*Einkommensteuer* prussien et fondent l'impôt sur le revenu global, avec taxation d'office ou déclaration (projet Doumer) ; d'autres, de l'*income-tax* anglais et établissent l'imposition des revenus par cédules (premier projet Cochery, projet Poincaré).

Projet Peytral (1898). — Le projet Peytral, déposé le 25 octobre 1898, sous le cabinet Dupuy, supprimait la contribution personnelle-

---

1. Voir, sur cette question, les articles déjà cités de M. Truchy sur *Le système des impôts directs d'Etat, en France* et, du même auteur : *La question de l'impôt sur le revenu, son état actuel*, article paru dans les *Questions pratiques de législation ouvrière* de 1902.

mobilière et les portes et fenêtres, et les remplaçait par un impôt sur le revenu. Celui-ci rappelait, par son esprit, l'impôt sur le revenu de l'époque révolutionnaire. Il était basé sur un ensemble de signes extérieurs, qui étaient la valeur-locative de l'habitation principale et des habitations secondaires, les domestiques attachés à la personne ou à l'habitation, les voitures et chevaux pour le transport des personnes, les chiens d'agrément et les bateaux de plaisance.

La valeur locative était interprétée comme manifestation du revenu, au moyen d'un coefficient qui variait à la fois avec le chiffre de la population du lieu et les diverses tranches successives de loyer. Ainsi, à Paris, pour avoir le chiffre de revenu représenté par un loyer de 12.000 francs on multipliait par 4 la première tranche de 400 francs, par 5 la deuxième tranche de 400 à 800, par 6 la troisième tranche de 800 à 1.600, par 8 la quatrième tranche de 1.600 à 4.000, et par 10, qui était toujours le coefficient maximum, le reste.

Le tableau des coefficients, qui allaient de 4 à 10, s'appliquait dans des conditions différentes, suivant la population de la commune.

Au chiffre de revenu ainsi obtenu, on ajoutait encore une certaine somme par domestique, somme qui variait avec la population du lieu, et suivant qu'il s'agissait d'une première domestique-femme, des autres domestiques-femmes ou des domestiques-hommes ; — enfin, une certaine somme encore pour les voitures, les bêtes de trait, etc. On avait ainsi le total du revenu imposable, sur lequel porterait l'impôt dont le taux devait être annuellement fixé par la loi de finances.

D'ailleurs, le projet comportait une exemption à la base du revenu, pour représenter le minimum d'existence ; une seconde fraction, égale à la fraction exemptée, n'était soumise qu'au demi-tarif ; enfin des atténuations étaient admises pour charges de famille : un dixième pour deux enfants mineurs ou ascendants, deux dixièmes pour trois, etc.

Les centimes départementaux et communaux étaient remplacés par une taxe sur les loyers, appliquée sous forme de centimes additionnels à un principal fictif égal au dixième de la valeur locative.

Ce projet était à la fois élégant et peu pratique ; son principal défaut, comme on le fit justement remarquer, c'est qu'il était bien plutôt un impôt sur les dépenses que sur le revenu. Cela tenait à la méthode employée, qui était celle des signes extérieurs. Quel que fût le soin mis à les combiner, on n'aboutissait jamais qu'à des résultats conjecturaux : pour ne citer qu'un exemple, il n'est pas exact que dans des communes de même population, mais situées dans des régions différentes, un même loyer corresponde toujours à un même revenu.

Projet Doumer (1896). — Le projet Doumer, déposé le 1er février

1896, sous le ministère Bourgeois, apportait dans notre fiscalité des principes nouveaux, inspirés de l'impôt prussien sur le revenu global. Un impôt global et progressif sur le revenu était substitué à la contribution personnelle-mobilière et à celle des portes et fenêtres [1].

Cet impôt frappait la totalité du revenu annuel, quelle qu'en fût la source : propriétés mobilières et immobilières, commerce et industrie, charges et offices, emplois publics et privés, pensions de retraite, bénéfices des professions libérales et artistiques, rentes sur l'Etat, etc.

Du revenu annuel on déduisait : les dépenses nécessaires à la production et à la conservation de ce revenu, les intérêts des dettes à la charge des contribuables, la contribution foncière et les patentes qui étaient maintenues, la redevance des mines, la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, les impôts indirects susceptibles d'être considérés comme rentrant dans les dépenses professionnelles, et les primes d'assurances, sauf certaines réserves.

Au revenu du chef de famille, on ajoutait les revenus des membres de sa famille dont il avait l'administration et la jouissance, revenus et gains de la femme et des enfants.

Le taux de l'impôt était en principe de 5 0/0, mais avec les atténuations suivantes, qui lui donnaient un caractère progressif : les revenus inférieurs à 2.500 francs étaient affranchis ; tous les revenus supérieurs à ce chiffre bénéficiaient de la même exemption de 2.500 francs à la base. En outre, la taxe était réduite à 1 0/0 pour la fraction de revenu de 2.500 à 5.000 francs, à 2 0/0 de 5.000 à 10.000 francs, à 3 0/0 de 10.000 à 20.000 francs, à 4 0/0 de 20.000 à 50.000 francs. Au delà fonctionnait le plein tarif à 5 0/0.

Des déductions pour charges de famille étaient accordées aux contribuables dont le revenu ne dépassait pas 20.000 francs, à raison de 1/10 pour deux enfants mineurs, 2/10 pour trois, 3/10 pour quatre, etc. jusqu'à 5/10.

Comment était connu le revenu imposable ? Le projet faisait une distinction : à partir de 10.000 francs de revenu, la déclaration était obligatoire. Au-dessous, on avait recours à la taxation d'office, faite par une commission d'évaluation de premier degré, présidée par le maire et composée de deux membres du conseil municipal, du contrôleur et du percepteur des contributions directes. Une commission de deuxième degré fonctionnait au-dessus d'elle, pour connaître des réclamations : elle était présidée par le secrétaire général de la préfecture ou le sous-préfet, composée

---

1. Toutefois — et c'était là une grave lacune du projet — la part de l'Etat dans ces deux impôts était seule supprimée et les centimes locaux devaient continuer à être perçus sur un principal fictif.

de membres du conseil général et du conseil d'arrondissement, du trésorier général ou d'un de ses délégués, d'un agent de l'enregistrement et d'un agent des contributions directes.

Ce projet, qui était intéressant, avait cependant un assez grave défaut : comme la contribution mobilière, la contribution foncière, les patentes et l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières se trouvaient maintenus, les revenus fonciers, les revenus commerciaux et les revenus des valeurs, qui entraient aussi en ligne de compte dans l'estimation du revenu global, étaient frappés deux fois [1]. C'était là, suivant l'auteur du projet, un procédé de discrimination des revenus, mais un procédé sommaire et dangereux par les charges excessives qu'il faisait peser sur le commerce et sur la propriété agricole.

Le projet Doumer souleva une très vive opposition, qui fut surtout portée sur le terrain politique. On l'accusa d'introduire un impôt « socialiste ». La progression jusqu'à 5 0/0 n'était qu'une amorce pour aboutir à la confiscation des grosses fortunes ! Il est vrai qu'on lui reprochait en même temps, et dans les mêmes discours, de ne pas être assez démocratique parce que les revenus inférieurs à 2.500 francs qui bénéficiaient de l'exemption totale n'étaient qu'une infime minorité, si on additionnait les revenus de tous les membres d'une famille.

Enfin, ce qui le fit ajourner jusqu'à la chute du ministère, ce fut le système de la déclaration et de la taxation d'office qui devaient, disait on, être des moyens d'oppression politique et développer la fraude.

Projet Cochery (1896). — La caractéristique du projet Cochery, déposé sous le cabinet Méline, le 4 juin 1896, est très différente. Ce projet, qui s'appuyait sur les travaux d'une commission extraparlementaire de l'impôt sur les revenus instituée en 1894 [2], se rapprochait beaucoup du type de l'*income-tax*.

A la place des contributions directes, de la redevance des mines et de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, il créait 5 cédules : A. revenus des propriétés bâties ; — B. revenus des propriétés non bâties ; — C. revenus des capitaux mobiliers, *y compris la rente française* ; — D. revenus professionnels ; — E. taxe d'habitation. Le taux de l'impôt devait être dans l'ensemble de 4.50 0/0, tandis qu'actuellement la propriété bâtie, par exemple, paie 3.20 0/0, les valeurs mobilières 4 0/0, etc.

---

1. On déduisait bien du revenu global, pour avoir le revenu imposable, le montant des contributions payées d'autre part (contribution foncière, patentes, etc.) mais non la part de revenu spécialement atteinte par ces contributions.

2. Cette commission qui a travaillé fort activement jusqu'en juillet 1905 avait établi elle-même un projet. Son œuvre a été résumée dans le rapport général de M. Coste.

Pour la cédule A continuait de fonctionner l'impôt foncier de la loi de 1890, dont le tarif était relevé à 4.50 0/0. La contribution foncière des propriétés non bâties subsistait pour la cédule B, mais on devait procéder à une révision des revenus cadastraux. Les intérêts des dettes hypothécaires devaient être déclarés par les propriétaires débiteurs et déduits des revenus imposables des cédules A et B, pour être taxés à la cédule C, au compte du créancier.

Pour la cédule C, l'impôt actuel sur le revenu des valeurs mobilières était porté à 4.50 0/0 et atteignait les valeurs françaises et étrangères, les intérêts des dépôts confiés aux sociétés de crédit pour plus d'un an, les fonds d'Etat français et étrangers, les créances hypothécaires et privilégiées, etc. Il y avait exemption pour les rentes françaises possédées par l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, et pour les fonds publics et les valeurs étrangères aux mains de porteurs étrangers non domiciliés en France.

La cédule D conservait l'impôt actuel des patentes.

La cédule E constituait, dans le projet, l'élément d'impôt personnel. Le contingent de la taxe d'habitation était réparti entre les départements et devait représenter 4.50 0/0 du total des valeurs locatives. La répartition entre les communes était faite par le directeur des contributions directes. La taxe d'habitation se compliquait de surtaxes sur les domestiques et les voitures, elle comportait par contre des exemptions à la base et des déductions pour charges de famille.

Le projet échoua, à cause de l'imposition de la rente et du relèvement de l'impôt foncier des propriétés bâties de 3.20 à 4.50 0/0. En réalité, malgré la nouveauté de ses cadres, il ne transformait pas sensiblement les bases du système actuel, puisque, à part la suppression des portes et fenêtres, il conservait les contributions en vigueur, en les incorporant simplement dans des cédules. C'était plutôt un projet d' « encadrement ». Son intérêt était ailleurs : il était dans l'effort : 1° pour soumettre à l'impôt les branches de revenus qui y échappaient ; 2° pour uniformiser le taux d'impôt pour tous les revenus.

Enfin, il aboutissait à reporter une partie des charges fiscales de la richesse foncière à la richesse mobilière.

A la suite de l'échec de son premier projet, M. Cochery en présenta un second, le 9 février 1897. Ce projet, beaucoup plus modeste, sériait les réformes en les faisant porter principalement sur deux points : 1° un dégrèvement d'un quart sur le principal de l'impôt foncier des propriétés non bâties ; 2° la suppression de la cote personnelle-mobilière et son remplacemeut par une taxe d'habitation analogue à celle du projet précédent. La première partie, seule, fut adoptée, et le dégrèvement fut réservé aux petites cotes foncières inférieures à 25 francs (V. *suprà*, chap. XL, p. 365).

Projets récents : projet Caillaux (1900). — Nous arrivons maintenant aux deux projets ministériels les plus récents, le projet Caillaux et le projet Rouvier, en attendant le projet Poincaré qui n'est pas encore déposé à l'heure où nous publions ces lignes, et dont on ne connaît que les données d'ensemble.

Le projet Caillaux, déposé sous le ministère Waldeck-Rousseau, le 12 avril 1900, est un projet d'impôt global sur le revenu,destiné à remplacer la contribution personnelle-mobilière et la contribution des portes et fenêtres ; c'est, en quelque sorte, une atténuation du projet Doumer. Il est assis sur l'ensemble du revenu, quelles qu'en soient les diverses provenances,sous déduction des dépenses nécessaires à la production et à la conservation de ce revenu et de l'intérêt des emprunts à la charge du contribuable. Il est fait masse, comme dans le projet Doumer, de tous les apports des divers membres de la famille pour déterminer le revenu du chef de famille.

Le projet établit un minimum d'existence qui est totalement affranchi d'impôt, minimum qui varie suivant la population du lieu de la résidence habituelle du contribuable ; qui est, par exemple,de 2.500 fr. à Paris, et de 1.000 fr. seulement dans une commune de moins de 2.000 habitants.

D'autre part, il y a encore des déductions pour les charges de famille ; elles sont d'une somme fixe et uniforme par chaque enfant mineur ou ascendant à la charge du chef de famille, somme qui est déterminée aussi selon la population du lieu, les charges devant être plus lourdes dans une grande ville où la vie est chère, que dans une bourgade.

Enfin, il y a application d'un tarif dégressif pour les premières tranches de revenu. Le tarif plein étant, en effet, de 4 0/0, la première tranche est taxée à 1/2 0/0, la deuxième à 1.50 0/0, et une troisième et une quatrième à 3 0/0. L'importance de ces tranches varie suivant la population de la commune ; elles sont en effet égales au minimum d'existence non imposé. Par ex. à Paris, un revenu qui atteint, sans les dépasser, 2.500 francs ne paie pas d'impôt. Un revenu de 50.000 francs est soumis aux échelons du tarif dégressif pour ses quatre premières tranches de 2.500 francs et l'application du plein tarif ne commence qu'à 10.000 francs. Dans une commune de 2.000 habitants au plus, le minimum d'existence exempté est de 1.000 francs. Un revenu de 50.000 francs sera taxé au tarif dégressif pour ses quatre premières tranches de 1.000 francs et le tarif plein de 4 0/0 fonctionnera à partir du cinquième millier de francs.

Ce qu'il y a de plus original dans le projet Caillaux, c'est la méthode de détermination du revenu ; là surtout, se marque l'atténuation du projet Doumer.

Dans les communes rurales, dans les communes de moins de 5.000 habitants, il y a taxation d'office par le contrôleur des contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs. Il est assez facile, en effet, dans les petites localités où chacun est connu, d'être renseigné sur les situations de fortune individuelles. Au surplus, les répartiteurs, par une infraction évidente mais tolérée aux lois actuelles, y répartissent déjà l'impôt mobilier beaucoup plus d'après le revenu présumé des contribuables que d'après leur dépense de loyer, et en font ainsi, par une voie détournée et illégale, un impôt sur le revenu.

Pour les communes supérieures à 5.000 habitants, le projet n'ose ni conserver la taxation d'office, ni recourir d'emblée à la déclaration. Il s'en tient au système des signes extérieurs.

Le signe extérieur employé, c'est le loyer qui sera multiplié par toute une gamme de coefficients croissant par tranche de loyer, au fur et à mesure que le loyer est plus élevé. Toutefois, pour donner plus de souplesse au système, le projet laisse aux contrôleurs des contributions directes le soin de fixer eux-mêmes dans chaque commune les coefficients convenables, en leur interdisant seulement de les réduire au-dessous d'un certain chiffre.

Cependant, si l'administration possède des renseignements qui lui permettent de savoir que le revenu réel est supérieur au revenu résultant de la multiplication du loyer par les coefficients, c'est ce revenu réel, dont l'estimation sera tenue secrète, qui servira de base à l'impôt.

La taxation d'office réapparaît donc *à titre subsidiaire*. Au même titre apparaît d'ailleurs aussi la déclaration. En effet, si le contribuable se prétend taxé pour un revenu supérieur à son revenu véritable, il devra en apporter la preuve à l'administration, en faisant connaître les éléments de sa fortune.

Ajoutons que le projet Caillaux, sur la réforme des impôts directs d'Etat, greffait une réforme des impôts départementaux et municipaux. Il abandonnait aux départements et aux communes le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties, ce qui simplifiait considérablement le problème de la péréquation, et leur attribuait une part de la contribution des propriétés bâties et des patentes.

Par contre, les centimes additionnels départementaux et communaux étaient supprimés.

Le projet Caillaux avait le mérite de poser les bases d'une solution intéressante : la création d'un impôt personnel, au profit de l'Etat, et l'attribution de l'impôt réel aux groupements locaux, à l'exemple de la réforme prussienne de 1891-1893 [1].

---

1. Depuis lors, M. Caillaux, n'étant plus ministre, a, dans des discussions fisca-

Projet Rouvier (1903).— Le projet Rouvier se rapproche, dans une certaine mesure, du projet Caillaux.

Dans sa teneur primitive, le projet déposé le 16 juin 1903, sous le ministère Combes, crée à la place de la contribution personnelle-mobilière et de celle des portes et fenêtres, un impôt sur le revenu devant fournir une somme égale (160 millions). Cet impôt sur le revenu se compose de deux taxes : 1° une taxe personnelle, graduée d'après l'ensemble des facultés des contribuables ; 2° une taxe sur le loyer d'habitation.

Sont d'ailleurs affranchis de l'impôt les contribuables dont les facultés ne dépassent pas un certain minimum d'existence, fixé à raison de la population de la résidence habituelle : par exemple, 500 francs dans les communes de moins de 2.000 habitants et 2.000 francs à Paris.

La taxe personnelle graduée est de 1.50 0/0. Jusqu'à 20.000 francs tous les revenus bénéficient, pour l'application de la taxe, d'une déduction qui est de 10 0/0 pour les revenus de 15.000 à 20.000 francs, de 85 0/0 pour les revenus de 500 à 1.000 francs, et dont l'importance diminue entre ces deux limites à mesure que le revenu s'élève. Les contribuables ne dépassant pas 100.000 francs de revenus, suivant que le nombre de leurs enfants est de 2 à 5 ou supérieur à 5, sont classés dans une catégorie de revenus inférieure de 1, 2 ou 3 degrés à celle qui correspond à leur revenu réel.

La taxe sur le loyer d'habitation est basée sur la valeur locative réelle de l'habitation, et est due à raison de chaque habitation meublée occupée par le contribuable ou à sa disposition, soit dans la commune de son domicile réel, soit dans toute autre commune. Elle est de 4 0/0 de la valeur locative, laquelle est déterminée au moyen des baux, ou par comparaison avec la valeur locative notoirement connue d'autres immeubles, ou, à défaut, par voie d'appréciation.

Une des particularités du projet est le mode de détermination des revenus, inspiré du projet Caillaux.

N'ayant pas voulu donner la préférence, soit à la taxation d'office, soit à la déclaration du contribuable, soit à la considération des signes extérieurs, M. Rouvier fait intervenir alternativement les trois systèmes :

1° Celui qui intervient en premier lieu est la taxation d'office. « Le contrôleur, assisté du maire et des répartiteurs, dit l'article 18 du projet, à l'aide des renseignements que présentent les matrices des rôles des

---

les récentes (Ch. des dép., 13 décembre 1904), abandonné les idées de son projet, pour se prononcer en faveur de l'introduction en France d'un impôt cédulaire calqué sur l'*income-tax* anglais, qui varie les modes de perception suivant la nature des revenus et ne comporte jamais la déclaration obligatoire du revenu global.

contributions directes, de ceux qu'il recueille dans la commune ou que lui fournissent les divers services publics, détermine la catégorie dans laquelle chaque contribuable doit être rangé pour l'application de la taxe personnelle. Observons d'ailleurs que, pour déterminer le revenu du chef de famille, il est fait masse des revenus des membres de la famille vivant avec lui ;

2° En second lieu, apparaît, à titre subsidiaire, le système des signes extérieurs : en effet, le revenu imposable du contribuable dans les communes de plus de 5.000 habitants ne pourra pas, en principe, être arrêté à un chiffre inférieur à un certain nombre de fois le loyer (7 fois à Paris, 10 fois dans les communes de 5 à 10.000 habitants, 9 et 8 fois dans les communes intermédiaires). En fait, quand l'administration manquera de renseignements pour évaluer le revenu, c'est sur le chiffre du loyer qu'elle se rabattra ;

3° Enfin, la déclaration des contribuables prend également place dans le système, d'une façon détournée, au moment des réclamations. Notification individuelle leur est faite de la catégorie dans laquelle ils ont été placés par l'administration, et s'ils s'estiment surtaxés, ils peuvent produire des documents, livres de comptabilité, etc. prouvant la consistance véritable de leur revenu.

Ajoutons que pour faciliter la besogne du fisc, tous les établissements publics ou d'utilité publique et toutes les associations privées, occupant des employés et des ouvriers, doivent fournir tous les ans la liste du personnel et des salaires et traitements payés.

Le projet remanie d'autre part les centimes additionnels départementaux et communaux et attribue 20 0/0 du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties aux départements et communes, en supprimant par contre le dégrèvement des petites cotes de 1897.

Ce projet fut soumis à l'examen d'une commission parlementaire qui refit elle-même un projet plus radical. Finalement, l'accord s'établit entre elle et le gouvernement sur un texte transactionnel unique, qui reproduisait à peu près — sauf un léger relèvement des tarifs et un élargissement des exemptions et déductions — les premières propositions gouvernementales.

Pour se rendre compte des résultats que produirait la réforme, l'administration des finances procéda, pendant l'été de 1904, à une expérience à blanc, c'est-à-dire à une application fictive des deux projets parallèles de la commission et du gouvernement, dans un certain nombre de communes prises dans toutes les régions de la France.

Le rapport du directeur général des contributions directes constate, en ce qui concerne d'abord l'évaluation du revenu au moyen de la taxation d'office : 1° qu'il n'y a pas eu de difficultés sérieuses à connaître les re-

venus fonciers ; 2° que, pour les revenus de l'exploitation agricole, il n'a pas toujours été possible d'en opérer l'évaluation directe, et qu'on a dû souvent recourir à une présomption semblable à celle de la cédule B de l'*income-tax* anglais, c'est-à-dire qu'on les a estimés en fonction du fermage, tantôt comme représentant une fois et demie le fermage, tantôt comme égaux au fermage, et tantôt comme inférieurs.

3° Quant à l'estimation des revenus provenant des capitaux mobiliers, elle a été particulièrement délicate et n'a donné lieu qu'à des résultats incertains. La connaissance des bénéfices du commerce et de l'industrie a soulevé les mêmes difficultés, insurmontables pour les revenus des professions libérales et du haut commerce. De même, dans les villes, pour les professions ordinaires, on a dû s'en tenir aux signes extérieurs.

4° Enfin, en ce qui concerne les traitements, salaires et pensions, on est parvenu à une certitude presque absolue.

Au point de vue des résultats de l'application des tarifs, le rendement de l'impôt eût été de 167 millions pour le projet du gouvernement et de 240, pour le projet de la commission ; quant aux contribuables, avec l'un ou l'autre projet, le nombre des contribuables dégrévés dépassait le nombre des contribuables surtaxés. Dans les communes agricoles, les contribuables, en moyenne, paieraient moins ; dans les communes mixtes, industrielles et agricoles, ils paieraient 8 à 9 0/0 de plus, en chiffres ronds, et dans les villes, 25 0/0 ou 50 0/0 de plus, suivant qu'il s'agissait du projet du gouvernement ou du projet de la commission.

Même après l'établissement d'un texte transactionnel, le projet Rouvier a soulevé au sein du Parlement d'assez vives critiques.

a) On lui a d'abord reproché d'être un impôt de superposition, puisque les patentes, la taxe de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières et l'impôt foncier étaient conservés. Le ministre répondait à cette objection, comme autrefois M. Doumer, en invoquant la nécessité de discriminer les revenus, et d'atteindre deux fois les revenus provenant du capital (terre, valeurs mobilières) et les revenus dus à la collaboration du capital et du travail (revenus commerciaux frappés par la patente). Mais il est certain que c'était là un procédé de discrimination tout à fait rudimentaire, sans compter qu'il fonctionnait mal et ne fonctionnait même pas toujours : les patentes, en effet, atteignent certains revenus provenant du seul travail (avocat, médecin, etc.) ; d'autre part, la rente française échappe à l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières.

b) La taxe sur le loyer d'habitation, qui constituait un des éléments de l'impôt sur le revenu, n'était qu'une nouvelle incarnation de la contribution mobilière actuelle, transformée en impôt de quotité. Il y avait

toutefois une différence ; actuellement, les répartiteurs — illégalement, du reste — répartissent cet impôt, dans la plupart des communes, en considération des revenus présumés : avec la nouvelle taxe, qui était de quotité, il ne serait forcément tenu compte que du loyer, dont la dépense, comme chacun sait, n'est pas proportionnelle au revenu.

c) La taxe personnelle graduée qui formait le second élément de l'impôt comportait des objections plus graves encore. Une de celles qui lui valut le plus d'adversaires était qu'elle surchargeait les villes dans d'assez fortes proportions. En outre, on critiquait la totalisation des revenus et des gains des membres de la famille, pour obtenir le revenu imposable du chef de famille, ce qui était une prime aux unions irrégulières et faisait, d'autre part, entrer dans la catégorie des contribuables des personnes qui méritaient d'être exemptées : par exemple, un célibataire n'eût pas payé l'impôt parce que son revenu n'excédait pas le minimum d'exemption ; un père de famille ayant deux fils de 18 et 19 ans qui travaillaient, eût été imposé parce que leurs salaires annuels ajoutés au sien dépassaient ce minimum, bien qu'ils n'eussent gagné que de quoi subvenir à leurs dépenses.

d) On s'élevait encore contre la fixation du minimum d'existence affranchi et les atténuations du tarif à la base, qui étaient déterminées en relation avec la population du lieu. Il en résultait des conséquences bizarres : de deux ouvriers travaillant à Paris et gagnant 1.800 francs, l'un qui habitait Ivry paierait l'impôt parce que, dans une ville de 10.000 à 30.000 habitants, le minimum non imposable s'arrêtait à 1.600 francs ; l'autre qui habitait Saint-Denis ne le paierait pas parce que, dans les villes de plus de 50.000 habitants, il fallait, pour être imposé, que le revenu dépassât 2.000 francs.

e) Enfin, une critique plus sérieuse, parce qu'elle touchait à un point fondamental, était relative au mode d'évaluation du revenu, au moyen de la taxation d'office.

Dans nombre de cas, organisé comme il l'était, il n'aurait pas changé grand'chose, en dépit des apparences, au système actuel des signes extérieurs dont on sait les défauts. Ainsi, pour les revenus industriels et commerciaux, l'administration, dans l'impossibilité de les évaluer directement, serait obligée de consulter les signes extérieurs, c'est-à-dire de procéder comme on procède aujourd'hui pour la patente. De même, dans les grandes villes, le contrôleur des contributions directes, manquant la plupart du temps des éléments d'instruction nécessaires à l'évaluation directe, se rabattrait sur le dernier recours que lui offrait la loi : la multiplication du loyer par des coefficients que le projet ne combinait pas, d'ailleurs, d'une façon très heureuse.

Enfin, l'insuffisance de la taxation d'office laissait l'administration

désarmée contre les contribuables qui réclameraient. Si le contribuable, en effet, contestait les chiffres de l'administration, en en produisant d'autres, c'était à celle-ci qu'il incomberait de faire la preuve contre lui; comme elle n'aurait généralement pas les éléments nécessaires pour cela, elle serait forcée d'accepter, les yeux fermés, les chiffres fournis par les réclamants, si suspects fussent-ils.

La conclusion qui se dégageait de cette dernière critique, c'était, au dire de M. Caillaux [1], que le projet cherchait vainement à se tenir en état d'équilibre instable entre deux conceptions d'impôt sur le revenu, dont il faut choisir l'une ou l'autre : la conception de l'*Einkommensteuer* prussien, avec déclaration obligatoire, minutieusement contrôlée par l'administration investie pour cela de pouvoirs particuliers ; — ou bien la conception, préférable d'après l'orateur, de l'*income-tax* anglais, dans laquelle on saisit chaque branche de revenu à sa source, en adaptant à chaque cédule le mode de fixation du revenu et de perception de l'impôt qui convient le mieux : déclaration, retenue, présomption légale. Seulement, avec le système cédulaire se pose en France un problème particulier, le problème de la taxation de la rente, qui devrait être comprise dans la cédule des valeurs mobilières. Et c'est parce que M. Rouvier était opposé à la taxation de la rente qu'il reculait devant l'impôt cédulaire.

Les autres travaux parlementaires arrêtèrent la discussion du projet Rouvier jusqu'au moment où son auteur quitta le ministère.

Projet Poincaré. — Actuellement, le projet Poincaré, à la veille d'être déposé au moment où nous écrivons, a pris nettement parti, d'après ce que l'on en connaît déjà, dans l'option indiquée plus haut et s est prononcé en faveur d'un impôt du type *income-tax*.

Nous empruntons au discours du ministre, prononcé dans la deuxième séance de la Chambre du 12 juillet 1906, les indications suivantes sur la réforme qu'il compte prochainement soumettre au Parlement.

L'impôt nouveau serait un « income-tax », amélioré par le principe de la discrimination des revenus [2]. Il comprendrait 5 cédules : A. revenus de la propriété bâtie ; — B. revenus de la propriété non bâtie ; — C. revenus des capitaux mobiliers (y compris la rente française) ; — D. revenus provenant de la collaboration du capital et du travail, autrement dit bénéfices provenant des professions actuellement assujetties à la patente ; — E. bénéfices des professions qui ne sont pas actuellement assujetties à la patente : pensions, traitements, salaires, etc.

---

1. Ch. des députés, séance du 13 décembre 1904.
2. En fait, il semble devoir se rapprocher surtout de l'impôt italien sur la richesse mobilière.

Le mode d'assiette et de recouvrement varierait avec chaque cédule.

Les revenus de la propriété bâtie sont estimés d'après l'évaluation administrative des valeurs locatives. Celle-ci pourra d'ailleurs être rectifiée par une déclaration motivée du contribuable.

Pour le revenu de la terre, on prendra provisoirement pour base l'impôt foncier actuel, en attendant la révision des revenus cadastraux (ch. LX, p. 373). D'ailleurs, ici encore, l'imposé aurait la liberté de déclarer son revenu réel, lorsqu'il y aurait avantage.

Quant aux bénéfices industriels et commerciaux, les bases sur lesquelles repose actuellement l'impôt des patentes seraient conservées, mais le contribuable pourrait également faire tomber les présomptions administratives au moyen d'une déclaration, appuyée sur la production de sa comptabilité.

Dans toutes ces hypothèses, « le contribuable aurait ainsi le choix entre une sorte d'impôt forfaitaire et une déclaration spontanée. La déclaration n'interviendrait que dans son avantage et pour le décharger ».

Enfin la déclaration et la retenue seraient utilisées pour les revenus des valeurs mobilières et les bénéfices du travail.

La discrimination des revenus se ferait suivant la méthode employée dans l'impôt italien sur la richesse mobilière. C'est-à-dire que les revenus du capital seraient taxés pour leur totalité, les revenus mixtes pour les trois quarts, et les revenus du seul travail pour leur moitié, par exemple [1]. Ces retranchements apportés au revenu réel donnent le revenu imposable. De ce revenu imposable, on déduit encore les charges de famille, et l'on retranche une certaine somme fixe — 1.200 francs par exemple [2] — à titre de minimum d'existence exempté.

Il résulte de ces diverses dispositions que l'impôt revêtirait un aspect dégressif, à la façon de l'impôt italien, et que le tarif plein ne frapperait que certaines catégories de revenus (revenus du capital) et seulement pour la portion qui dépasse le minimum affranchi.

« Bien entendu, pour faire ces déductions, il faudra totaliser les revenus. L'administration commencera elle-même cette totalisation, au domicile du contribuable : l'agent de l'assiette opérera d'office et avant la confection du rôle, sur le revenu imposable, la déduction du minimum. La déclaration n'interviendra que par surcroît, lorsque le total des revenus connus par l'administration au lieu du domicile sera inférieur à la somme à déduire. Le mécanisme à mettre en jeu sera fort simple... »

L'impôt ne remplacerait pas d'un seul coup tous les impôts directs

---

1-2. Toutes ces données numériques ont été fournies simplement à titre d'exemple, et seront précisées et modifiées lorsque le projet sera mis au point.

existants ; on en appliquerait successivement les diverses cédules, en commençant par la suppression de l'impôt mobilier et de celui des portes et fenêtres, et par la réforme de l'impôt sur les propriétés non bâties.

Il est impossible de se prononcer sur un projet dont on ne possède encore que des aperçus sommaires et incomplets [1]. Peut-être pourrait-on dire qu'il paraît constituer plutôt une retouche, d'ailleurs heureuse, de notre système fiscal actuel, qu'une réforme véritable et profonde. La déclaration facultative n'y fonctionnera, en somme, que contre le fisc, et quand elle fera défaut, ce sont les bases d'imposition actuelles qui continueront à servir.

Quoi qu'il en soit, il est probable que c'est sur lui que s'engagera le grand débat entre les partisans de l'impôt cédulaire et ceux de l'impôt global, et il est possible que la législation actuelle aboutisse enfin dans une réforme dont les explications précédentes ont montré les difficultés.

---

1. La question de la réforme des impôts départementaux et communaux, nécessairement liée à celle des impôts d'Etat, n'a pas été touchée dans la discussion.

DEUXIÈME SECTION : L'EMPRUNT ET LA DETTE PUBLIQUE

LIVRE VIII

THÉORIE DE L'EMPRUNT

CHAPITRE LIII

GÉNÉRALITÉS SUR L'EMPRUNT.

Nous avons eu maintes fois à redire, au cours de ces chapitres, que l'impôt est, dans les civilisations modernes, la ressource normale et ordinaire de l'Etat. Cependant, lorsque les nations se trouvent placées en face de grosses dépenses, l'impôt, même poussé jusqu'à la limite des facultés contributives du pays, ne suffit pas et l'Etat se trouve dans la nécessité de chercher des ressources exceptionnelles dans l'emprunt. On constate, au surplus, qu'il existe une dette publique plus ou moins importante dans tous les pays.

L'emprunt a fait l'objet d'appréciations très diverses. On doit signaler, à cet égard, deux opinions extrêmes qui se sont fait jour parmi les économistes et qui s'éloignent, croyons-nous, également l'une et l'autre de la vérité : « l'emprunt est toujours un mal » et « l'emprunt est toujours un bien ».

L'emprunt est-il toujours un mal ? — La première opinion a été soutenue par les économistes classiques, Hume, A. Smith, Ricardo, J.-B. Say, et par le ministre anglais Gladstone. C'est de Hume cette phrase maintes fois citée, que : « ou la nation détruira le crédit public, ou le crédit public détruira la nation ». Pour justifier cette thèse, on fait observer que :

1° Les emprunts, par la facilité avec laquelle ils permettent aux gouvernements de se procurer de l'argent, les poussent aux aventures et aux prodigalités ;

2° Au lieu de faire porter sur les contribuables actuels les charges publiques, ce qui serait le cas avec l'impôt, l'Etat qui emprunte les répartit sur toutes les générations qui se succéderont, tant que l'emprunt ne sera pas remboursé, et qui devront en payer les arrérages. La génération actuelle hésiterait davantage à engager des guerres ruineuses ou à se lancer dans une politique de dépenses inconsidérées, si elle savait qu'elle devra seule payer, et que le présent ne pourra pas être soulagé aux dépens de l'avenir ;

3° L'emprunt d'Etat, en attirant des masses considérables de capitaux dans les caisses publiques, les détourne des emplois productifs qu'ils auraient trouvés dans l'industrie. La préférence des capitalistes pour les fonds publics raréfie les capitaux circulants et, par conséquent, gêne la production, hausse le niveau de l'intérêt et abaisse corrélativement le taux des profits.

Cette opinion qui d'ailleurs ne peut avoir dans la pratique qu'une influence salutaire, en retenant les gouvernements sur la pente de la prodigalité, appelle de nombreuses réserves au point de vue théorique.

1° D'abord, il est des circonstances où l'emprunt est inévitable et indispensable : *a*) il est impossible d'augmenter les impôts au delà d'un certain chiffre, parce qu'alors ils cessent de rentrer : il y a aux capacités contributives, des limites que la fiscalité la plus avide ne peut franchir. L'Etat est obligé, si elles sont atteintes, de réduire ses dépenses, ou sinon, de demander à l'emprunt les ressources nécessaires ; et tandis que les contribuables sont naturellement portés à se soustraire à l'impôt qui leur inflige une privation, les capitalistes vont, au contraire, au devant de l'Etat pour souscrire à l'emprunt qui leur offre un placement ; *b*) la rentrée de l'impôt ne s'opère que lentement et dépasse même la durée de l'année budgétaire ; or dans certaines circonstances, pour faire face à des dépenses urgentes — par exemple au paiement d'une indemnité de guerre — ou même en période normale, pour assurer la continuité des services publics, l'Etat a besoin d'argent immédiatement disponible, que l'emprunt seul peut lui fournir : il suffit de citer, à cet égard, les emprunts de libération du territoire en France, après 1870, ou encore les emprunts au jour le jour, au moyen de la dette flottante ;

2° Il y a des cas où il est juste que les générations futures contribuent, par la charge des emprunts, aux dépenses de la génération présente : à savoir quand elles en recueillent le bénéfice. C'est le cas, par exemple, pour les dépenses d'amélioration de l'outillage national, des routes canaux, chemins de fer, etc. qui profitent à plusieurs générations. La seule règle de sagesse à suivre en cette matière, c'est de faire en sorte

que l'emprunt soit amorti dans le même délai que se consommeront les utilités créées ;

3° Quant à la stérilisation des capitaux empruntés par l'Etat, il y a lieu de faire une distinction, suivant les emplois donnés à l'emprunt. Il y a des emprunts dépensés improductivement, et il est certain que lorsqu'on étudie l'histoire des dettes européennes, on découvre que partout la guerre en a été le plus important facteur. Mais il y a aussi des emprunts qui ont été consacrés à des travaux productifs d'utilité. On a maintes fois demandé au crédit public les ressources nécessaires pour créer ou compléter l'outillage national. Dans ce cas il n'y a pas eu dépense stérile de capitaux, et l'objection ne s'applique plus ;

4° On peut encore observer que souvent les capitaux qui couvriront l'emprunt n'auraient pas fécondé l'industrie nationale, parce que ce sont, en partie, des capitaux de spéculation ou des capitaux étrangers, ou encore de petites économies gardées en réserve par les particuliers, qu'attire la puissance du crédit de l'Etat. On a même pu soutenir, à ce dernier point de vue, que les emprunts, surtout quand des facilités particulières sont données aux petits souscripteurs, contribuent au développement de l'épargne, en « fixant » de petites sommes que leurs possesseurs auraient sans doute dépensées en jouissances supplémentaires, s'ils ne les avaient placées en rentes sur l'Etat ;

5° Enfin, il y a une autre raison sérieuse, bien que paradoxale en apparence, à invoquer en faveur de l'existence de la dette publique. Un Etat n'est jamais sûr que des circonstances difficiles ne le contraindront pas un jour à recourir à l'emprunt. Or, contrairement à ce qu'on pourrait supposer, un Etat qui n'a pas ou qui n'a que peu emprunté trouve beaucoup moins facilement de l'argent qu'un Etat déjà connu comme emprunteur. Le crédit d'un pays dépend en effet, en grande partie, des preuves qu'il a fournies de sa loyauté et de sa ponctualité à tenir ses engagements; il ne parvient à placer avantageusement ses titres que s'ils ont déjà une clientèle. De là résulte la facilité avec laquelle les pays qui ont les plus grosses dettes, comme la France, trouvent des souscripteurs pour leurs emprunts.

L'opinion que l'emprunt est *toujours* un mal n'est donc pas fondée. Les emprunts ne sont condamnables que lorsqu'ils sont effectués en vue de pourvoir à des dépenses inutiles, ou à des dépenses normales auxquelles l'impôt devrait régulièrement subvenir, ou encore lorsque étant employés à des ouvrages productifs d'utilité, ils ne sont pas amortis assez rapidement et que leurs charges survivent à l'utilité des travaux qu'ils ont servi à exécuter.

L'emprunt est-il toujours un bien ? — Infiniment plus dange-

reuse est la thèse opposée, que l'emprunt est toujours un bien. Telle était une opinion courante au XVIIIe siècle. Le philosophe anglais Berkeley regardait l'emprunt comme « une mine d'or », et un banquier hollandais Pinto écrivait en 1771 dans un *Traité de la circulation et du crédit* que par l'influence magique du crédit, les emprunts accroissaient la fortune publique de tout leur montant, puisqu'aux richesses déjà existantes dans le pays venait s'ajouter la valeur des titres d'emprunt qui étaient émis. C'est là une erreur manifeste que Hume avait déjà mise en lumière. Ce qui fait la valeur du titre fourni au rentier, c'est qu'il lui donne le droit de percevoir des arrérages ; or, comme ceux-ci sont prélevés sur le produit des impôts, la classe des contribuables perd ce que gagne la classe des rentiers.

C'est d'ailleurs sur cette dernière considération que s'appuient au XVIIIe siècle Mélon, Condorcet et Voltaire pour soutenir que si l'emprunt n'est pas positivement un bien, il n'est jamais un mal quand le pays s'emprunte à lui-même. Dans ce cas, en effet, à en croire Mélon, les dettes publiques sont « des dettes de la main droite à la main gauche ». Il y a simple déplacement de richesse du contribuable au rentier, mais non appauvrissement public.

La première objection qu'on puisse faire à cet ingénieux sophisme, c'est qu'en fait, un Etat n'emprunte pas qu'à lui-même et qu'au nombre des souscripteurs figurent la plupart du temps des capitalistes étrangers, de sorte qu'il y a bien, dans une certaine mesure, perte de richesse du pays emprunteur au profit des pays étrangers.

Mais, en dehors de cette considération, et à supposer même qu'il n'y ait qu'un déplacement de richesse du contribuable au rentier, ce déplacement ne serait pas indifférent. C'est en effet un déplacement forcé, puisqu'il a lieu par la voie de l'impôt et, à ce titre, regrettable. De plus, comme le remarque justement M. Leroy-Beaulieu dans son *Traité de la science des finances*, s'il n'y avait pas eu d'emprunt public, le capitaliste ne serait pas en peine de tirer d'entreprises privées à peu près le même revenu qu'il tire de l'Etat en qualité de rentier, et alors le contribuable garderait l'argent que l'impôt n'aurait plus à prélever sur lui pour le service des intérêts de la dette. « Pour reprendre l'image de Mélon, quand il y a un emprunt, la main droite, c'est-à-dire le contribuable, passe son argent à la main gauche, c'est-à-dire au rentier ; quand il n'y a pas eu d'emprunt, chacune des deux mains reste pleine, aucune ne se dessaisit et cela vaut mieux. »

En réalité, les emprunts valent ce que valent les objets auxquels on les consacre : s'ils servent à des dépenses stériles, il y a perte du capital emprunté et charge pour les contribuables ; s'ils sont appliqués à des travaux productifs, les avantages qu'on en retire peuvent compen-

ser ou dépasser les charges qu'ils occasionnent. Ce n'est d'ailleurs pas là quelque chose de spécial aux emprunts publics, et on en pourrait dire autant de ceux que fait un simple particulier.

Ces observations préliminaires étant faites, nous aurons dans deux parties successives à étudier : 1° comment s'effectuent les emprunts ; 2° comment un Etat peut réduire les charges de sa dette publique.

CHAPITRE LIV

COMMENT S'EFFECTUENT LES EMPRUNTS.

I. — Différentes sortes d'emprunts.

L'Etat qui emprunte peut le faire de différentes façons.

On peut distinguer trois sortes d'emprunts : l'emprunt forcé, l'emprunt patriotique et l'emprunt ordinaire [1].

Le premier s'appuie sur la contrainte, le second fait appel au sentiment, le troisième à l'intérêt bien entendu des rentiers, ce qui suffit à faire prévoir que ce dernier est seul assuré d'un succès durable, et que c'est à lui que l'Etat aura recours le plus fréquemment.

Emprunts forcés. — Dans l'emprunt forcé, l'Etat, en vertu de sa toute-puissance, requiert les citoyens de lui fournir des avances, dans des circonstances graves. Cet emprunt, qui est fait généralement sans intérêt, a en somme le caractère obligatoire de l'impôt, dont il se différencie en ce que l'Etat s'engage à rembourser quand il sera revenu à meilleure fortune. Condamnable sans réserve au point de vue théorique, parce qu'il constitue une mesure violente et oppressive, et parce que sa répartition est forcément injuste, il a donné en général des résultats déplorables dans la pratique. Les emprunts forcés sur les riches décrétés en 1793, 1795 et 1799 ont complétement échoué, malgré les poursuites et les persécutions administratives, par suite de la mauvaise volonté des personnes désignées qui dissimulaient leurs disponibilités. Seule, la réquisition extraordinaire de 100 millions opérée par le baron Louis en 1815, répartie entre les départements et avancée par les principaux propriétaires, réussit pleinement à cause de la confiance inspirée par le gouvernement, et du désir du pays de mettre fin aux troubles de la guerre.

D'ailleurs, les gouvernements redoutent d'ordinaire de recourir ouvertement à une mesure aussi impopulaire et usent de moyens indirects, dont les principaux sont l'émission de papier-monnaie à cours forcé et les consolidations.

Emission de papier-monnaie à cours forcé. — L'émission de papier-monnaie à cours forcé [2] équivaut bien à un véritable emprunt, puisque

---

1. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*

2. On dit qu'un billet a cours forcé, quand les particuliers ne peuvent pas exiger de la banque — ou de l'Etat — qui l'a émis, son remboursement en espèces métalliques. Cours forcé est synonyme d'inconvertibilité.

l'Etat, au lieu de payer ce qu'il doit en espèces, se contente de remettre à ses créanciers du papier qu'il n'échangera contre de la monnaie métallique que plus tard, quand le cours forcé sera abrogé. Il conserve ainsi d'autorité à sa disposition les sommes dont il se trouve débiteur.

L'émission de papier-monnaie est un procédé assez séduisant pour l'Etat : elle est facile, lui procure des ressources immédiates et gratuites, et chacun la subit d'abord sans en souffrir ; tant que le papier n'est pas déprécié, peu importe en effet aux particuliers d'être payés en métal ou en billets. Seulement, ce procédé est des plus dangereux au point de vue financier, car l'Etat résiste rarement à la tentation d'exagérer les émissions, ce qui amène une dépréciation générale et souvent irrémédiable du papier-monnaie. C'est ce qui s'est passé en France, à l'époque des assignats. De 1789 à 1795, les gouvernements de la Révolution créèrent pour plus de 45 milliards d'assignats, si bien qu'en 1796, un assignat de 100 francs valait à peine 0 fr. 50. Malgré cette dépréciation, l'Etat continuait à payer en assignats au pair ses fonctionnaires, ses fournisseurs et ses créanciers. Comme il était naturellement impossible de rétablir la convertibilité en espèces de 45 milliards de billets, la conclusion inévitable était la faillite qui eut lieu effectivement en 1796-1797.

Le cours forcé, dans le but de procurer des ressources à l'Etat, a encore existé en France de 1870 à 1878. Cette fois, l'Etat a renoncé à émettre lui-même du papier-monnaie. Sous la pression des nécessités financières résultant de la guerre, il s'est adressé à la Banque de France pour en obtenir des avances [1] qui, au total, s'élevèrent à 1.530 millions, et, en échange, a conféré cours forcé au billet de banque. Toutefois, comme la Banque se montra très prudente dans ses émissions et que, de plus, la loi fixait un maximum de 3 milliards 200 millions à sa circulation de billets, le billet ne subit qu'une dépréciation extrêmement faible et tout à fait temporaire.

Un procédé de moindre ampleur, mais de caractère analogue à l'émission de papier-monnaie, consiste pour l'Etat à payer ses créanciers en titres de rentes. Le premier Empire en fit quelquefois usage pour le paiement de ses fournisseurs, avec cette circonstance aggravante qu'il leur comptait les rentes au pair, c'est-à-dire à 100 francs, à des moments où elles valaient en Bourse 80 à 85 francs, de sorte que l'emprunt forcé se compliquait, par le fait, d'une véritable banqueroute partielle.

Consolidation. — Enfin, la consolidation à laquelle les gouvernements obérés ont souvent recours, consiste « à rendre perpétuelles ou

---

1. C'est également à la suite d'emprunts faits à la Banque d'Angleterre par le gouvernement anglais, que le cours forcé du billet de banque a existé dans ce pays de 1797 à 1821.

du moins à long terme, des dettes qui étaient à court terme ou même exigibles à la volonté du créancier » (Leroy-Baulieu). L'Etat réemprunte, en quelque sorte, par ce moyen, pour un nouveau délai, les sommes dont il aurait dû effectuer le remboursement.

Il y a des cas où la consolidation est pour l'Etat une mesure de prudence nécessaire : nous avons vu que la consolidation de la dette flottante, par exemple, s'impose quand celle-ci s'élève à un chiffre trop considérable [1]. La consolidation peut d'ailleurs s'opérer sans prêter à aucune critique au point de vue de l'équité, quand elle est facultative, c'est-à-dire quand le créancier a le droit d'opter entre le remboursement du capital exigible et la conversion de sa créance en un titre à plus longue échéance ou même perpétuel, — ou encore quand l'Etat procède par voie disjointe, en émettant un emprunt de longue durée ou perpétuel et en remboursant simultanément un emprunt à court terme. Comme exemple de consolidation facultative, on peut citer l'opération faite en 1883 par l'Etat français qui, du consentement de la Caisse des dépôts et consignations, a converti son compte-courant des caisses d'épargne en un titre de rente représentant un capital de 1.200 millions.

Par contre, elle est éminemment condamnable quand elle est forcée. Il y a, dans cette hypothèse, violation évidente du contrat, puisque le créancier ne peut pas rentrer dans son argent au terme convenu, et cette mesure qui n'est prise que dans des circonstances difficiles s'aggrave encore, la plupart du temps, d'une banqueroute partielle. C'est ce qui a eu lieu notamment en France en 1848. Par les deux décrets-lois du 7 juillet 1848, les bons du Trésor arrivés à échéance furent consolidés pour le capital et les intérêts courus, en rente 3 0/0 au cours de 55 francs, alors que la rente ne valait en Bourse que 43 francs. Les dépôts des caisses d'épargne furent soumis à une opération analogue : tous les livrets dont le montant dépassait 80 francs furent consolidés en rente 5 0/0 au cours de 80 francs, alors que le cours de la Bourse était de 73 francs.

Emprunts patriotiques. — Passant maintenant des emprunts forcés aux emprunts volontaires, nous trouvons tout d'abord les emprunts *patriotiques*. Ce qui les caractérise et les différencie des autres, c'est que l'Etat fait appel au patriotisme des souscripteurs pour obtenir qu'ils lui consentent des conditions spécialement favorables. L'expérience a montré que ces emprunts échouaient toujours : c'est qu'en effet si, lorsqu'on les envisage au point de vue sentimental, ils témoignent d'un désintéressement fort louable de la part du citoyen, quand on les consi-

---

1. V. *suprà*, chap. XXV, p. 232.

dère au point de vue « affaires », ils constituent tout bonnement un marché de dupe ; et le point de vue « affaires » est toujours prédominant en matière d'emprunt. Aussi quand, après la révolution de 1830 et celle de 1848, le gouvernement a ouvert des emprunts en 5 0/0 au pair, alors que la rente était cotée en Bourse 80 francs ; quand il a offert, en d'autres termes, aux bons citoyens de lui payer 100 francs ce qui en valait 80, il n'a pas réussi à placer, à chaque fois, le quart de l'emprunt.

Non seulement ces emprunts échouent, mais leur insuccès est encore de nature à produire l'impression la plus fâcheuse vis-à-vis des autres pays. D'ailleurs, leur réussite même aurait l'inconvénient d'écarter les souscripteurs étrangers qui n'ont aucun motif de consentir des faveurs particulières à l'Etat emprunteur. Or, le concours des capitaux étrangers a l'avantage de faire un vide moins grand parmi les capitaux circulants du pays.

Pour toutes ces raisons, le gouvernement de la Défense nationale fut bien inspiré en 1871, en refusant de céder aux conseils qu'on lui donnait de toutes parts, d'ouvrir un grand emprunt patriotique.

Emprunts volontaires. — Nous arrivons ainsi aux emprunts normaux, c'est-à-dire aux emprunts *volontaires*, dans lesquels l'Etat s'adresse à l'intérêt des particuliers et traite avec eux aux conditions indiquées par la situation économique du marché des capitaux.

Nous aurons à étudier : 1° les modes d'émission de l'emprunt ; 2° les types d'émission.

II. — Modes d'émission.

I. — Un Etat qui veut émettre un emprunt a le choix entre diverses méthodes qu'on peut ramener à trois principales : 1° la négociation aux banquiers ; 2° la souscription publique ; 3° l'émission en Bourse.

Négocation aux banquiers. — Le premier procédé a été surtout en honneur, dans notre pays, sous la Restauration et sous la monarchie de Juillet. Dans ce système, l'Etat n'entre pas directement en relations avec le public, et se sert d'un intermédiaire — maison de banque ou syndicat de banquiers — qui prendra ferme l'emprunt à son compte et qui se chargera ensuite, à ses risques et périls et à son profit, d'en revendre les titres au public. Les banquiers interviennent ici à la fois : *a*) comme assureurs ; *b*) comme escompteurs, — comme assureurs, puisqu'ils garantissent à l'Etat le placement intégral de l'emprunt à un taux déterminé, en le prenant à leur compte ; — comme escompteurs, puisqu'ils font à l'Etat l'avance soit totale, soit partielle des fonds que les souscrip-

teurs auxquels ils repasseront l'emprunt ne paieront que dans certains délais.

La négociation peut d'ailleurs avoir lieu de deux façons différentes : soit de gré à gré à un ou plusieurs banquiers, soit par adjudication à celui ou à ceux des banquiers qui font les conditions les plus favorables.

La négociation aux banquiers offre certains avantages à l'Etat : nous avons vu d'abord qu'il touche immédiatement les capitaux dont il a besoin et est assuré du placement intégral de l'emprunt. De plus, lorsque son crédit n'est pas très solide, le patronage des banquiers inspire confiance au public, qui estime qu'ils ne se seraient pas mêlés de l'affaire, si elle n'avait pas été sûre. Enfin, c'est le système dans lequel l'Etat obtient le plus de renseignements sur le véritable taux auquel il peut émettre l'emprunt, les banquiers connaissant mieux que lui la situation du marché et pouvant être amenés à se faire concurrence entre eux, si l'Etat émet l'emprunt par le procédé de l'adjudication.

Par contre, les banquiers exigent un bénéfice : ils prendront l'emprunt à un taux évidemment inférieur à celui auquel ils comptent le repasser aux particuliers, de sorte que c'est autant de perdu pour l'Etat. D'où cette idée qui devait naturellement se présenter : puisque les banquiers procéderont pour leur compte à la souscription publique pour écouler l'emprunt qu'ils ont pris, pourquoi l'Etat n'y aurait-il pas recours directement, sans l'intermédiaire des banquiers ? Nous arrivons ainsi au second système, qui a été en honneur en France surtout à partir du second Empire.

Souscription publique. — En ouvrant lui-même une souscription publique, l'Etat fait l'économie du bénéfice qu'auraient gardé les banquiers. Cependant, la souscription publique n'est pas sans présenter certains inconvénients : le premier, c'est que, si l'Etat ne jouit pas d'un crédit très assuré, il peut craindre de ne pas placer intégralement son emprunt ; c'est là un danger qui ne menace d'ailleurs que les pays dont la situation financière n'inspire pas une confiance suffisante. Mais il y a encore un inconvénient plus général : c'est que l'Etat risque d'émettre son emprunt à un taux inférieur à celui qu'il aurait pu obtenir. En effet, le ministre est moins bien renseigné que les banquiers sur l'état du marché financier et, dans le désir d'assurer la réussite de l'emprunt, il sera porté à adopter un taux d'émission trop bas.

En fait d'ailleurs, il ne faudrait pas croire que par le moyen de la souscription publique les titres aillent directement aux mains des rentiers. La souscription est ordinairement interceptée par de gros souscripteurs, qui sont les banquiers et les financiers. Ceux-ci gardent les

titres pendant quelque temps pour attendre la hausse et, quand ils ont monté à des cours plus élevés, les classent ensuite peu à peu dans la clientèle des rentiers où ils demeureront finalement. Cette intervention de la finance est d'ailleurs souvent très utile, parce qu'elle soutient le poids de l'emprunt à l'aide des capitaux de spéculation, en donnant le temps aux capitaux d'épargne de se constituer et de s'accumuler peu à peu pour absorber progressivement et dans la mesure de leurs forces, les titres d'emprunt. On conçoit facilement que si on lance sur le marché, à un moment donné, de gros emprunts — comme par exemple en France, les emprunts de 1871 et 1872 dont le montant réuni s'élevait à 5 milliards 500 millions — l'épargne n'aura pas suffisamment de ressources disponibles pour les couvrir de suite. Il faudra quelquefois plusieurs années pour que les titres flottants parmi la masse des spéculateurs soient, comme on dit en langage de Bourse, « classés » définitivement. On se rend compte que le classement s'opère, quand on voit augmenter le nombre des titres nominatifs, qui ne conviennent qu'aux placements définitifs, par rapport au nombre des titres au porteur qui sont, à raison de leur facilité de transmission, les seuls aptes aux négociations habituelles des spéculateurs.

Toutefois, pour ne pas favoriser à l'excès ce rôle d'ailleurs utile de la spéculation et pour réserver dès le début une part de l'emprunt à la petite épargne, pour le « démocratiser », on use souvent du procédé des *souscriptions irréductibles*, c'est-à-dire que les petites souscriptions qui ne dépasseront pas un certain chiffre (par ex. 3 fr. ou 6 fr. de rente 3 0/0 correspondant à un capital de 100 fr. ou 200 fr.) ne seront pas réduites, même si l'emprunt est couvert plusieurs fois, et que les réductions atteindront seulement les gros souscripteurs, qui pourront ne recevoir qu'une fraction du nombre de titres qu'ils avaient souscrit.

Ce procédé se combine utilement, en faveur des petits rentiers, avec l'admission des petites souscriptions. Le minimum de souscription a été en s'abaissant graduellement en France depuis le commencement du XIXe siècle. Lors des derniers emprunts en 3 0/0, il a été de 3 francs de rente, correspondant à un capital nominal de 100 francs ; c'est-à-dire que toute personne disposant d'une centaine de francs a pu participer à la souscription.

Avantages accordés aux souscripteurs. — Pour assurer le succès de la souscription, l'Etat consentira d'ailleurs un certain nombre d'avantages aux rentiers :

Un intérêt rémunérateur ;

Souvent une prime de remboursement, c'est-à-dire que l'Etat s'engagera à rendre, en cas de remboursement, un peu plus qu'il ne lui a été versé ;

Quelquefois l'attribution de lots : l'Etat français n'use pas des emprunts à lots, mais c'est un procédé fréquent pour les emprunts des villes, et notamment de la Ville de Paris. La combinaison sur laquelle repose l'emprunt à lots est la suivante : l'espoir des lots attirerales souscripteurs qui, pour bénéficier des chances de tirage, se montreront moins exigeants en fait d'intérêts, de sorte que, par exemple, au lieu d'emprunter en 3 0/0, on empruntera en 2 1/2. L'emprunteur consacrera une partie de l'économie qu'il réalise ainsi sur le service des intérêts, à créer des lots ; l'autre partie constituera son profit net, si bien qu'au total l'emprunt à lots lui reviendra à moins cher qu'un emprunt ordinaire. Les emprunts à lots ne peuvent toutefois atteindre des chiffres considérables, car les capitalistes ne réservent jamais qu'une petite partie de leur fortune à des placements de cette sorte et préfèrent, dans l'ensemble, un intérêt supérieur assuré à un intérêt moindre doublé de chances de loterie.

Enfin, l'Etat donne souvent aux souscripteurs des facilités pour se libérer au moyen d'une série de versements partiels répartis sur plusieurs mois, parfois sur plus d'une année. Il y a là un avantage évident pour les prêteurs, surtout pour les petits épargnants ; mais l'avantage existe aussi pour l'Etat, quand il n'a pas besoin immédiatement de la totalité des fonds, parce qu'en ne les recevant qu'au fur et à mesure de ses besoins, il ne paie pas d'intérêt pour des sommes qu'il ne saurait utiliser de suite.

L'Etat accorde aussi des facilités d'un autre genre en multipliant les lieux de souscription, par exemple en donnant la possibilité de souscrire chez tous les percepteurs ou aux guichets de toutes les succursales de la Banque de France qui, d'après les conditions de son privilège, est obligée de les ouvrir gratuitement au service des emprunts.

Souscription publique aux enchères. — A côté du système de la souscription publique pure et simple,mentionnons celui de la souscription publique aux enchères qui a été pratiqué avec succès aux Etats-Unis et en Australie, et qui a été préconisé en France par MM. Leroy-Beaulieu et Cauwès. Dans ce système, l'Etat détermine un taux d'émission minimum à partir duquel les souscripteurs sont admis à enchérir. L'attribution des rentes est faite en commençant par les offres les plus élevées. Soit, par exemple, un emprunt par souscription publique aux enchères couvert plusieurs fois : le taux minimum d'émission était de 90 francs, les offres les plus élevées sont de 98 francs. On donnera la totalité de leur souscription à ceux qui ont offert 98 francs ; les trois quarts, par exemple, à ceux qui ont offert 96 francs ; la moitié à ceux qui ont offert 94 francs, etc. Malgré son ingéniosité, ce système, peut

être un peu compliqué pour être bien compris du public, n'a pas pénétré dans la pratique française.

Emission en Bourse. — Enfin après la négociation aux banquiers et la souscription publique vient l'émission en Bourse. Ce procédé consiste à vendre les titres d'emprunt en Bourse par petites quantités et sans publicité, comme un particulier qui voudrait se défaire de titres qui lui appartiennent. L'Etat, pour ainsi parler, fabrique des rentes et les porte au marché — en l'espèce, à la Bourse, — où il les écoule au jour le jour, au prix qu'il en peut trouver. Ce système a l'avantage d'être très simple, d'être toujours praticable et de permettre à l'Etat de profiter des moments où la Bourse est à la hausse. Toutefois, il est d'un emploi très limité ; car il ne peut être utilisé que pour de petites émissions peu urgentes ; si l'Etat en effet se portait vendeur en quelques séances d'une masse considérable de titres, il amènerait l'effondrement des cours. La principale application de ce procédé a eu lieu en France pour l'émission du 3 0/0 amortissable créé en 1878 [1]. Les résultats furent d'ailleurs peu brillants ; le 3 0/0 amortissable ne se vendit pas aux prix qu'on avait espérés.

III. — Types d'emprunts.

Ayant pris connaissance des divers modes d'émission des emprunts, il convient, en second lieu, d'étudier les principaux types d'emprunt entre lesquels l'Etat peut choisir.

Ces types peuvent différer à deux points de vue :

1° Quant au taux d'intérêt : c'est ainsi que, pendant un certain temps, la France a eu simultanément des rentes 5 0/0, des rentes 4 1/2 0/0, des rentes 4 0/0 et des rentes 3 0/0.

2° Quant à la durée de l'emprunt : il peut y avoir des emprunts perpétuels et des emprunts amortissables.

Diversité des types d'intérêt. — Pour comprendre la diversité des types d'intérêt, il importe de savoir que *le taux d'intérêt indiqué par l'Etat n'est la plupart du temps qu'un taux fictif. La rente appelée* 5 0/0 *ou* 4 0/0 *ou* 3 0/0 *n'est pas du tout nécessairement une rente qui rapporte* 5 *ou* 4 *ou* 3 0/0 *de revenu.* La connaissance de cette particularité est indispensable pour comprendre le mécanisme des emprunts et des conversions. Généralement le taux réel d'un emprunt est supérieur au taux nominal, parce que l'Etat a l'habitude d'émettre au-des-

1. L'Etat a non seulement vendu en Bourse du 3 0/0 amortissable ; il en a également vendu directement aux guichets de ses propres comptables (*infrà*, p. 570).

sous du pair, c'est-à-dire que l'Etat reçoit moins qu'il ne promet de rendre.

Par exemple, quand l'Etat émet de la rente 3 0/0, ceci veut dire que l'Etat s'engage à servir 3 francs de rente pour chaque somme de 100 francs dont il *se reconnaît* débiteur, ou en d'autres termes, que dans le cas où il rembourserait ses créanciers, il rachètera 100 francs chaque rente de 3 francs. Mais cette créance de 100 francs donnant droit à 3 francs d'arrérages qu'il a constituée sur lui, l'Etat le plus souvent ne la vendra pas 100 francs mais moins de 100 francs, par exemple 75 francs. On dit dans ce cas qu'il émet la rente 3 0/0 au-dessous du pair [1], à 75 francs. Il donne ainsi à ses prêteurs une prime de remboursement de 25 francs, puisque pour 75 francs ils acquièrent une créance de 100 francs qui devront leur être versés si l'Etat veut un jour se libérer ; et il est facile de voir que, tandis que l'intérêt nominal est de 3 0/0, l'intérêt réel est de 4 0/0. Si, en effet, pour 75 francs on acquiert un revenu de 3 francs, pour 100 francs on acquerra un revenu de 4 francs.

Nous sommes ainsi en mesure de définir l'intérêt nominal et l'intérêt réel : l'intérêt nominal, c'est l'intérêt considéré en relation avec le capital *dont l'Etat se reconnaît débiteur* : l'intérêt réel, c'est l'intérêt considéré en relation avec le capital *effectivement touché par l'Etat*, capital habituellement inférieur à celui que l'Etat s'engage à rendre.

Motifs des émissions au-dessous du pair. — Pourquoi l'Etat agit-il de cette façon et dissimule-t-il le taux véritable de l'emprunt, en émettant par exemple de la rente 3 0/0 à 75 francs plutôt que d'emprunter au pair en 4 0/0, c'est-à-dire d'émettre de la rente 4 0/0 à 100 francs, ce qui aurait le très grand avantage de ne pas l'obliger, en cas de remboursement, à rendre plus qu'il n'a reçu ?

Il y a, à cela, deux raisons : la première est une raison historique : l'émission au-dessous du pair était un moyen indirect de tourner la loi sur le maximum du taux de l'intérêt. La loi française le fixant à 5 0/0, il suffisait d'émettre des rentes 5 0/0 au-dessous du pair pour emprunter en réalité à 6 ou 7 0/0, au moyen d'une émission en 5 0/0 qui donnait une apparence de satisfaction à la loi prohibitive de l'usure.

A cette raison historique s'ajoute une raison permanente qui est, d'ailleurs, de valeur discutable : on prétend qu'en émettant au-dessous du pair, l'Etat obtiendra une charge d'intérêt réel moins élevée, parce que les souscripteurs alléchés par la perspective de la prime de remboursement se montreront moins exigeants. Alors que le taux réel d'un

---

1. Le pair est l'état d'une valeur qui se négocie sur le marché à un prix exactement égal au montant de la créance qu'elle représente.

emprunt émis au pair à 100 francs aurait été de 4 0/0, les souscripteurs se contenteront peut-être de 3 1/2 si l'emprunt est émis à 80 francs, parce qu'ils ont la chance de gagner 20 francs s'ils sont remboursés.

Ainsi présenté, l'argument laisse à désirer : en effet, s'il s'agit de dette perpétuelle, l'Etat, comme nous le verrons tout à l'heure, est libre de ne jamais rembourser, de sorte que l'attrait d'une prime de remboursement qui ne sera peut-être jamais perçue n'est pas de nature à influencer beaucoup les prêteurs. Il y a cependant en ceci une idée exacte qui est la suivante : c'est qu'un titre de rente monte beaucoup plus vite pour atteindre le pair qu'à partir du moment où il le dépasse. La raison en est très simple : en période normale les progrès de la richesse publique doivent tendre à élever le cours de la rente, et rien ne fait obstacle à cette action, tant qu'il est au-dessous du pair. Au contraire, quand il l'a dépassé, il y a un frein à la hausse, à savoir la crainte que l'Etat ne profite de la situation pour faire une conversion ou pour rembourser au pair ses créanciers [1], de sorte que celui qui achète à 105 ou 106 francs par exemple risque d'être remboursé à 100 francs et de perdre 5 ou 6 francs. Les souscripteurs d'un emprunt au-dessous du pair seront donc vraisemblablement plus coulants sur les intérêts que ceux d'un emprunt tout voisin du pair ou au pair, parce qu'ils ont des perspectives de hausse que n'ont pas les seconds.

Néanmoins, la pratique des émissions au-dessous du pair doit être condamnée pour une raison décisive : c'est qu'elle grossit le poids de la dette en rendant l'Etat débiteur de sommes qu'il n'a pas reçues, ce qui se traduit par une lourde perte au cas où il veut amortir. Si la rente a été émise à 80 francs, l'Etat en recevant en fait seulement 800 millions par exemple, aura contracté une dette de 1 milliard.

D'abord pratiquée en Angleterre, l'émission au-dessous du pair a été adoptée en France au moment où l'Angleterre y renonçait. Depuis, notre pays en a fait presque constamment usage, sauf en 1830 et 1832, bien que les pays étrangers aient dans ces dernières années pris de plus en plus l'habitude d'emprunter au pair.

Choix du type d'intérêt. — Quoi qu'il en soit, lorsque par suite de l'émission au-dessous du pair, le taux d'intérêt promis est un taux fictif, l'Etat a la liberté de choisir le taux d'intérêt auquel il donnera la préférence, de décider, par exemple, qu'il émettra du 5, ou du 4, ou du 3 0/0. Son choix pourra être guidé par les considérations suivantes :

1° En promettant un intérêt élevé, l'Etat pourra émettre plus près du pair ; le pair sera donc atteint plus rapidement, ce qui permettra à l'E-

---

1. Voir *infrà*, p. 331 et 535.

tat de faire une conversion. De plus, s'il rembourse, la prime de remboursement sera moins forte ;

2° Au contraire, si l'intérêt promis est peu élevé, l'Etat émettra forcément assez loin du pair, ce qui aura pour lui des inconvénients directement opposés aux avantages que nous venons de signaler dans le système précédent, mais ce qui, par contre, pourra faciliter le placement de l'emprunt en séduisant les souscripteurs, surtout les spéculateurs, par la perspective d'une marge de hausse assez étendue.

D'ailleurs la France, après avoir eu en coexistence des types d'intérêt divers, n'a plus, par suite de conversions successives, que du type 3 0/0, soit perpétuel soit amortissable, ce qui nous amène, par une transition naturelle, à parler de la seconde division des types d'emprunts à raison de leur différence de durée [1].

---

1. *Question de l'unification de la dette.* — Aux développements précédents se rattache le problème de l'unification des types d'intérêt : vaut-il mieux que toute la dette d'un Etat soit uniformisée en un seul fonds — par exemple du 3 0/0 — ou soit au contraire composée de fonds différents : 3 0/0, 3 1/2, 4 0/0, par exemple ?

En faveur de l'unification on peut invoquer divers arguments qui, par le fait, ont triomphé en France :

1° Il en résulte une simplification évidente dans le système de crédit ;

2° Le marché des titres, étant plus large que si plusieurs fonds distincts se le partageaient, est plus régulier, moins impressionnable, et les cours sont mieux soutenus ;

3° La coexistence de plusieurs fonds favorise l'agiotage ;

4° Quand il existe simultanément plusieurs fonds, ils se causent parfois mutuellement du tort : le fonds qui se rapproche du pair ou qui l'a atteint perd sa force ascensionnelle, parce qu'il est sous le coup de la possibilité d'un remboursement au pair (Voir *infrà* les chap. LVI et LVII consacrés à la conversion et à l'amortissement) et son manque d'élasticité paralyse par contre-coup l'essor des autres fonds plus éloignés du pair. Le but avoué de la conversion Fould en 1862 (*infrà*, p. 541) était de faire disparaître le 4 1/2 et le 4 0/0 qui, étant stationnaires aux approches du pair, faisaient tort au 3 0/0.

D'autre part, il est certain que la pluralité des fonds a des avantages d'un autre genre :

1° La variété des types offerts fait qu'ils seront mieux assortis aux goûts divers du public : tel spéculateur préfère un type inférieur — du 2 1/2 ou du 3 0/0 par exemple — qui étant coté plus bas, offre une plus grande marge de hausse ; tel rentier aime mieux un type supérieur comme le 4 ou le 5 0/0, qui a moins de perspectives de hausse parce qu'il est plus rapproché du pair, mais qui, étant donné son cours, sera peut-être plus rémunérateur que le 3 0/0 ;

2° Si l'on ne veut pas faire d'émissions au-dessous du pair, comme la situation du crédit de l'Etat ne sera probablement pas la même à tous ses emprunts, il faut bien emprunter en types différents : tantôt l'Etat trouvera de l'argent à 3 1/2, tantôt à 2 3/4 0/0, etc. ;

3° En donnant une individualité aux différentes parties de la dette, la pluralité des fonds permet de faire porter l'amortissement ou la conversion sur une quantité limitée de titres, sans englober la totalité de la dette, ce qui rendrait l'opération parfois impossible à cause de son énormité.

Sur ce dernier point, observons du reste que, *même si la dette ne comprend qu'un seul type*, il est très utile qu'elle soit divisée en séries numérotées, ou en portions

Diversité des emprunts quant à leur durée : emprunts perpétuels et emprunts amortissables. — A cet égard, il y a lieu de faire une grande distinction entre les emprunts perpétuels et les emprunts amortissables. Tandis que l'emprunt en rente perpétuelle est assez rare chez les particuliers, c'est au contraire le type le plus fréquemment adopté par les Etats. Il y a, dans ce cas, constitution de rente, c'est-à-dire un contrat défini par les articles 1909 et suivants de notre Code civil, et par lequel *le prêteur stipule un intérêt en fournissant un capital dont il s'interdit d'exiger le remboursement, tandis que l'emprunteur est toujours libre de le rembourser* [1]. La rente, dans ce cas, à prendre strictement les choses, est donc perpétuelle seulement au point de vue du rentier qui ne peut réclamer le remboursement, mais pas au point de vue de l'Etat qui peut à tout moment l'imposer [2]. Nous reviendrons sur ce point en étudiant la conversion et l'amortissement.

Causes de la préférence des Etats pour les dettes perpétuelles. — La préférence des Etats pour les dettes perpétuelles s'explique par plusieurs raisons :

1° La rente perpétuelle n'a pas les mêmes inconvénients pour les rentiers, quand le contrat est passé avec l'Etat, que lorsqu'il est passé entre particuliers. Le prêteur peut avoir des inquiétudes sur le service de la rente, si son débiteur est un particulier dont les héritiers seront peut-être insolvables : or, l'Etat subsiste éternellement. De plus, le prêteur peut se trouver gêné s'il a besoin de son capital, lorsque l'emprunteur ne consent pas à le rembourser ; dans ce cas, il lui faut faire argent de sa créance en la vendant à un tiers, ce qui exige les formalités assez compliquées de l'article 1690 du Code civil, quand il s'agit de créances privées, pour lesquelles, du reste, on n'est pas sûr de trouver preneur. Au contraire, le rentier a la certitude de pouvoir à tout moment se défaire de ses titres de la façon la plus simple sur le marché de la Bourse.

---

distinctes bien que similaires ayant une cote spéciale, de façon à pouvoir fractionner, en les limitant à telle ou telle série ou portion individualisée, les opérations d'amortissement ou de conversion.

1. De rembourser, bien entendu, le capital *dont il s'est reconnu débiteur*. Peu emporte que le capital effectivement reçu soit moindre que le capital nominal, comme il arrive au cas d'émission au-dessous du pair : l'acte, en effet, fait foi de ses énonciations entre les parties (Cf. art. 1319-1320, C. civ.).

2. Voir sur ce point une opinion divergente aujourd'hui discréditée, rapportée *infrà* : note 1 de la p. 531. Citons aussi, à titre de curiosité, l'opinion de Laffitte que voit dans le contrat qui lie l'Etat et le rentier un *contrat aléatoire* ; d'où cette conséquence bizarre que les chances de hausse devraient appartenir au rentier et que lorsque la rente est cotée en Bourse au-dessus du pair, l'Etat ne pourrait la rembourser qu'au cours effectif, supérieur au pair.

L'Etat n'aura donc pas plus de difficulté à placer de la rente perpétuelle que toute autre nature de rente ;

2° La dette perpétuelle met l'Etat dans une situation très favorable, en lui permettant de choisir son jour pour imposer au créancier un remboursement que celui-ci, au contraire, ne peut pas lui imposer ;

3° Elle lui donne la faculté d'opérer des conversions toutes les fois qu'il le juge à propos : nous verrons au contraire plus loin que la légitimité de la conversion des emprunts amortissables soulève de grosses difficultés ;

4° Par l'effet même du temps, la charge de la dette perpétuelle tend à s'atténuer automatiquement : d'abord les métaux précieux qui servent à payer les arrérages perdent progressivement de leur valeur, à mesure que le stock monétaire universel s'accroît par suite des nouvelles extractions minières ; de plus, les progrès de la richesse publique font que le pays supporte de plus en plus facilement le poids de sa dette, même si elle ne diminue pas.

Par contre, l'emprunt en perpétuel a un défaut : c'est que l'Etat, n'étant pas obligé par les termes du contrat d'éteindre sa dette dans un délai déterminé, la laisse souvent grossir démesurément sans faire effort pour amortir.

Modalités des emprunts amortissables. — Leurs avantages et leurs inconvénients. — L'emprunt amortissable est, au contraire, comme son nom l'indique, celui qui doit être remboursé intégralement au bout d'un certain nombre d'années.

Cet emprunt est d'ailleurs susceptible de modalités diverses : par exemple, émissions de rentes viagères (pratiquées en Angleterre), — émissions d'annuités terminables par lesquelles l'Etat fournit chaque année, en plus de l'intérêt, un supplément qui constitue une prime d'amortissement, de façon à ce que, au bout d'un certain nombre d'années fixé à l'avance, le capital soit entièrement amorti ; — et enfin le système maintenant le plus employé : l'émission d'obligations amortissables en un certain délai par tirage au sort ; c'est sur ce type qu'a été émis le 3 0/0 amortissable français, créé en 1878.

L'emprunt amortissable paraît, au premier abord, très supérieur à l'emprunt perpétuel, puisqu'il aboutit à l'extinction de la dette au bout d'un certain temps. De plus, quand l'amortissement est réparti, par le système des annuités ou des tirages périodiques, sur un nombre d'années assez prolongé (75 ans, par exemple), le service de l'emprunt amortissable n'est pas beaucoup plus lourd que celui de l'emprunt perpétuel. Il suffit en effet, dans ce cas, d'ajouter un tout petit supplément à l'intérêt servi pour avoir éteint complètement l'emprunt par le jeu des

annuités, à la fin de la période. L'Etat achète de cette façon très bon marché sa libération.

Toutefois, l'emprunt amortissable se heurte à une objection fort sérieuse que nous développerons plus loin en étudiant les méthodes d'amortissement (p. 553 et s.) : c'est un amortissement automatique.

Enfin, la conversion n'en est guère praticable, ce qui constitue un autre inconvénient [1].

A côté des emprunts amortissables, dont l'amortissement se trouve, par un système ou par un autre, fractionné sur une série d'années, il convient encore de citer les emprunts « remboursables » intégralement à une certaine date. Ce sont, en général, des emprunts peu importants (car autrement l'Etat ne pourrait pas faire face, en une seule fois, à la charge du remboursement), et dont le type est représenté en France par les obligations du Trésor.

---

1. *Infrà*, p. 532 et suiv.

CHAPITRE LV

LÉGISLATION FRANÇAISE DES ÉMISSIONS D'EMPRUNTS. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES RENTES FRANÇAISES.

Après avoir sommairement examiné les divers types d'emprunts, il nous reste quelques mots à dire sur la législation française en matière d'emprunts. Nous aurons à voir : 1° quels sont les actes nécessaires pour l'émission ; 2° quels sont les principaux privilèges par lesquels l'Etat favorise ses créanciers.

I

Un emprunt nécessite en principe trois sortes de documents : une loi, un décret et un arrêté du ministre des finances.

Loi d'emprunt. — La loi a pour objet d'autoriser l'emprunt ; elle est ordinairement ainsi conçue : « Le ministre des finances est autorisé à émettre la quantité de titres de rentes nécessaires pour produire un capital de... ».

La loi est nécessaire à plusieurs points de vue : d'abord elle engage la nation. On ne trouve pas, en effet, de prêteurs sans leur donner de garanties. La garantie peut être matérielle ou morale. Elle est matérielle, en général, dans les pays à finances obérées qui sont obligés de fournir un gage à leurs créanciers : de gager l'emprunt, par exemple, sur le produit des douanes, sur le revenu de certains domaines (par ex. en Espagne, mines de mercure), etc [1]. Les pays qui jouissent d'un crédit solide et dont la richesse inspire confiance ne fournissent d'autre garantie que leur parole, et cette parole est précisément donnée par la loi qui reconnaît la nation débitrice pour un chiffre qu'elle fixe *ne varietur*.

La loi est encore nécessaire pour habiliter le gouvernement à engager la dépense qui résultera du service des arrérages et qui ne peut s'effectuer sans autorisation parlementaire [2].

---

1. Donner un gage matériel aux créanciers, c'est consacrer la déchéance du crédit de l'Etat, sans compter que cette mesure entraîne souvent l'ingérence des prêteurs dans les affaires du pays, pour surveiller le gage. Aussi, après la guerre de 1870, le gouvernement a-t-il eu grandement raison de ne pas offrir de garanties matérielles pour les emprunts de libération du territoire, comme l'idée lui en était inspirée.

2. Article 196 du décret du 31 mai 1862 : « Aucune inscription, pour création de rentes, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

Enfin la loi, habituellement, détermine le type à un double point de vue : *a*) si l'emprunt sera en 2, 3, 4 0/0 ; *b*) si l'emprunt sera en perpétuel ou en amortissable.

Décret. — Le décret qui intervient ensuite, et qui est préparé par le ministre des finances dont c'est la fonction la plus délicate, fixe le mode d'émission et le taux d'émission :

Le mode d'émission : par exemple, l'emprunt sera négocié directement en Bourse, ou sera effectué au moyen d'une souscription publique. Tout le monde pourra souscrire moyennant un simple versement de garantie, etc.

Le taux d'émission : l'emprunt sera-t-il émis au pair ou au-dessous du pair, et à quel prix ? Problème très difficile, et qui demande de la part du ministre des finances une connaissance particulière du marché. Si, en effet, le taux d'émission adopté est trop bas, l'Etat fait une perte. S'il est trop élevé, il décourage les prêteurs et compromet la réussite de l'emprunt.

Arrêté ministériel. — Enfin, l'arrêté du ministre des finances règle les questions de détail, entre autres : les dates d'ouverture et de clôture de la souscription publique — les lieux de souscription (par ex. : chez tous les percepteurs) — les réductions éventuelles pour le cas où l'emprunt serait couvert plusieurs fois, et éventuellement le montant des souscriptions irréductibles — les délais de libération par versements fractionnés et les facilités à donner aux souscripteurs qui veulent se libérer par anticipation — enfin le taux du *versement de garantie*. On appelle ainsi le versement exigé, au moment de la souscription, d'un acompte de tant par titre souscrit : par exemple, 15 francs par 3 francs de rente souscrits.

Le versement de garantie est un moyen nécessaire pour s'assurer que les souscripteurs sont sérieux. Il a d'ailleurs des inconvénients, au cas où l'emprunt est couvert plusieurs fois et où les souscriptions sont réduites : inconvénients pour l'Etat, parce qu'il est obligé de le restituer pour toute la partie des souscriptions qui a été réduite, ce qui donne aux bureaux un travail supplémentaire assez considérable ; inconvénients pour les souscripteurs qui n'ont pas reçu la totalité des titres demandés, parce qu'ils perdent l'intérêt de leur versement jusqu'au jour où il leur est remboursé. En outre, si l'on n'emploie pas comme correctif le système des petites souscriptions irréductibles, ce que l'on fait d'ailleurs presque toujours, l'exigence du versement de garantie écarte de l'emprunt tous les petits épargnants. En effet, soit un emprunt 3 0/0 émis à 90 francs ; le versement de garantie est de 15 francs, l'emprunt est couvert 15 fois. Si les petites souscriptions de 3, 6 ou 9 francs de rente, par exemple, ne sont pas irréductibles, chaque souscripteur n'obtiendra qu'un titre par

15 titres souscrits, c'est-à-dire qu'il devra, pour obtenir en fin de compte un titre d'une valeur de 90 francs, avoir souscrit 15 titres et déboursé en conséquence 15 versements de garantie dont 14 lui seront ultérieurement restitués : 15 fois 15 francs = 225 francs. Une avance de fonds aussi forte sera souvent impossible aux petites bourses.

II

Quel que soit le mode d'emprunt adopté par l'Etat, les rentes françaises — perpétuelles ou amortissables — jouissent d'un certain nombre de privilèges destinés à en faciliter le placement en favorisant la clientèle des rentiers de l'Etat.

1. Immunités fiscales de la rente. — Un premier privilège consiste dans les immunités fiscales que nous connaissons déjà (ch. XLVII, p. 436).

2. Emplois et remplois en rentes. — Tous les emplois ou remplois prescrits en immeubles peuvent être effectués en rente : « les sommes dont le placement ou le remploi en immeubles est prescrit ou autorisé par la loi, par un jugement, par un contrat ou par une disposition à titre gratuit entre vifs ou testamentaire, peuvent, à moins de clause contraire, être employées en rentes françaises de toute nature. Dans ce cas, et sur la réquisition des parties, l'immatricule de ces rentes au Grand-Livre en indiquera l'affectation spéciale » (loi de finances du 16 septembre 1871, art. 29).

3. Insaisissabilité de la rente. — Un autre privilège, également très important, consiste dans leur insaisissabilité [1]. Ce privilège existe aussi dans les législations russe et italienne.

Il remonte en France à deux lois du 8 nivôse an VI et du 22 floréal an VII, qui portent qu'il ne sera plus *reçu* d'oppositions au paiement des arrérages de rente. Des lois d'emprunt ultérieures, des 11 juin 1878, 27 avril 1883, 17 janvier 1894 ont rappelé que « ces rentes sont insaisissables, conformément aux dispositions des 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII ».

Quels s nt, au juste, le sens et la portée de ce privilège d'insaisissabilité ? Il y a, sur ce point, deux systèmes opposés :

1er SYSTÈME : **insaisissabilité absolue.** — Dans une première interprétation, on soutient que l'insaisissabilité de la rente est absolue : toute espèce de saisie est interdite. Ceci résulte d'abord des circonstances dans lesquelles ont été votées les lois de l'an VI et de l'an VII, après la ban-

1. J. Barthélemy, *De l'insaisissabilité des rentes sur l'Etat* (Thèse, Paris, 1899).

queroute des deux tiers. Il est évident que ces lois ont voulu donner aux rentiers qui venaient de perdre 2/3 de leur capital une certaine compensation, en leur assurant du moins la conservation du dernier tiers qui leur restait et en les mettant à l'abri de toute saisie. Et d'ailleurs, telle a toujours été depuis l'opinion admise par l'administration elle-même, que l'insaisissabilité était une mesure prise par l'Etat dans l'intérêt des rentiers de façon à se ménager, en les faisant bénéficier d'un traitement de faveur, des clients pour ses emprunts.

Ses conséquences pratiques. — Cette interprétation, qui semble bien avoir pour elle les textes et les travaux préparatoires, conduit du reste à des résultats tout à fait scandaleux dans la pratique. Par exemple : si le débiteur commerçant tombe en faillite, ses rentes ne seront pas frappées par le dessaisissement et ne pourront pas être comprises dans l'actif de la faillite.

Un particulier qui a toute sa fortune en rentes sur l'Etat et à qui l'Etat fait tous les ans 50.000 francs de rentes pourra ne pas payer une seule de ses dettes, et ses créanciers se trouveront désarmés. On pourrait multiplier les exemples.

Atténuations apportées par la jurisprudence. — Lorsqu'un principe juridique aboutit à des conséquences trop choquantes, la jurisprudence invente ordinairement des systèmes pour le tourner. C'est ce qu'ont fait à partir du milieu du XIXe siècle les tribunaux judiciaires.

Dès 1859, la Cour de cassation avait trouvé moyen de l'éluder en matière de faillite. Elle faisait remarquer que, la faillite comportant pour le failli dessaisissement de l'administration de ses biens, le syndic lui était substitué à titre de mandataire légal et procédait en son nom. Il pouvait donc valablement réaliser les rentes du failli, en les faisant figurer dans l'actif, parce que ce n'étaient pas les créanciers qui s'en emparaient ; c'était le failli qui, par l'intermédiaire du syndic, était censé les aliéner lui-même pour désintéresser ses créanciers.

2e SYSTÈME : **insaisissabilité limitée.** — Enfin, une interprétation nouvelle des lois de l'an VI et de l'an VII était donnée, qui a été consacrée par les arrêts de la Cour de cassation des 2 juillet 1894, 23 novembre 1897 et 18 février 1901. D'après cette jurisprudence, l'insaisissabilité de la rente doit s'entendre seulement dans un sens limité. Elle signifie qu'il ne sera plus reçu d'oppositions sur le Trésor public, qu'on ne pourra pratiquer de saisie-arrêt entre les mains du Trésor public sur les sommes qu'il doit au rentier.

Ceci résulte, dit-on, des termes des lois de l'an VI et de l'an VII qui disent uniquement : il ne sera plus « *reçu* » d'oppositions, etc... Et ces lois ont été prises non pas tant dans l'intérêt des rentiers que dans l'in-

térêt de l'Etat. Le législateur a voulu simplement épargner à l'administration le travail considérable et les responsabilités qu'entraînerait pour elle l'obligation de tenir la liste des oppositions et de la vérifier avant de faire les paiements. C'est en somme une mesure de simplification administrative par laquelle on n'a pas établi, en réalité, le principe de l'insaisissabilité de la rente, mais par laquelle on a tout bonnement interdit une certaine procédure de saisie dans un certain cas : à savoir la saisie-arrêt, quand elle devait être faite au Trésor public.

Ses conséquences. — Les conséquences pratiques de cette interprétation sont les suivantes :

Le créancier ne peut pas en principe saisir les arrérages [1], parce que pour cela il faudrait qu'il fît saisie-arrêt au Trésor, c'est-à-dire qu'il interdît au Trésor de les payer au rentier ; mais il peut s'emparer du titre, parce que, pour cela, il n'y a pas saisie-arrêt au Trésor.

Par exemple, si le créancier fait procéder à une saisie-exécution sur le mobilier de son débiteur, et que l'huissier découvre des titres de rente, il les saisira et le tribunal pourra ordonner la vente.

Si le titre de rente est entre les mains d'un tiers détenteur, par exemple d'un banquier, les créanciers pourront pratiquer une saisie-arrêt, et le tribunal pourra en ordonner la vente : la saisie-arrêt n'est pas faite en effet, dans ce cas, au Trésor.

Les créanciers pourront faire ordonner par justice la réalisation à leur profit des rentes que leur débiteur est appelé à recueillir dans une succession. Si le titre de rente fait l'objet d'un legs, les créanciers héréditaires pourront en faire opérer la saisie à leur profit.

Un créancier qui a reçu en gage des titres de rente peut également les faire vendre pour se payer, etc.

Théorie administrative. — Telle est la théorie aujourd'hui nettement adoptée par la jurisprudence des tribunaux judiciaires. Toutefois, ni le ministre des finances, ni le Conseil d'Etat n'ont jamais voulu s'y rallier et continuent de soutenir l'insaisissabilité absolue de la rente. Il en résulte cette circonstance assez curieuse, que le système de la Cour de cassation ne peut, dans la pratique, recevoir son application que pour les titres au porteur, qui se transmettent par tradition manuelle. Au contraire, comme pour la transmission des titres nominatifs il faut un transfert au Grand-Livre de la dette publique, et que le ministre des finances est le gardien du Grand-Livre, le ministre auquel le Conseil d'Etat sur pourvoi des intéressés donne toujours raison, refuse le trans-

---

1. Cependant il va de soi que les arrérages peuvent être saisis, quel que soit le système adopté, aussitôt après avoir été touchés, parce qu'alors ils perdent leur individualité et constituent de simples deniers indistinctement mêlés à la masse des deniers du débiteur.

fert [1], s'il n'a pas la signature du rentier débiteur, malgré le jugement du tribunal ou l'arrêt de la cour qui l'ordonne. En fait, les titres nominatifs bénéficient donc de l'insaisissabilité.

Dérogations au principe de l'insaisissabilité. — Ajoutons que, quelle que soit l'interprétation des lois de l'an VI et de l'an VII à laquelle on se range, il y a des dérogations visées par des textes spéciaux.

A la requête de l'agent judiciaire du Trésor : 1° opposition peut être faite au transfert des rentes appartenant à un comptable dont les comptes ne sont pas apurés ; 2° opposition peut être faite au paiement des arrérages des rentes nominatives [2] appartenant à un comptable en débet ; 3° saisie peut être pratiquée sur les rentes déposées en cautionnement par un comptable, fournisseur, entrepreneur.

La constitution d'un cautionnement en rentes n'aurait d'ailleurs aucun sens, si elle n'impliquait pas renonciation à l'insaisissabilité.

D'autre part, le propriétaire de titres *nominatifs* perdus ou volés peut faire opposition au Trésor.

---

1. Sauf pour les rentes faisant partie d'une faillite et pour les rentes données en gage.

2. Dans ces deux hypothèses, il ne peut s'agir que des rentes nominatives, puisque la personnalité du propriétaire des titres au porteur est inconnue.

CHAPITRE LVI

MOYENS DE RÉDUIRE LES CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE : I. LA CONVERSION.

Dangers d'une dette excessive. — L'utilité pour un pays qui a une dette considérable, comme c'est le cas de presque tous les grands Etats, de faire des efforts énergiques pour en réduire le poids, n'a pas besoin d'être démontrée bien longuement.

Il suffit de remarquer, à cet égard, que la dette colossale de la France, qui est de 30 milliards en chiffres ronds, en ne comptant que la dette perpétuelle et la dette remboursable à terme ou par annuités de l'Etat, c'est-à-dire en laissant de côté la dette flottante, la dette viagère (pensions de retraite) et les dettes locales, grève tous les ans le budget d'une dépense de plus de 900 millions, environ le quart du total de ses dépenses.

Non seulement une dette trop élevée pèse lourdement sur les budgets annuels, mais encore elle finit par enlever au crédit public son élasticité, et met l'Etat en présence d'un danger redoutable au cas où une guerre viendrait à éclater. Quelles que fussent les ressources auxquelles il pourrait faire appel, relèvement d'impôts, avances consenties par les banques, émissions de papier-monnaie, etc., il serait de toutes façons acculé à la nécessité d'un emprunt considérable pour se procurer immédiatement les formidables sommes nécessaires dès l'entrée en campagne. Si sa dette est déjà trop forte, il éprouvera de grandes difficultés à obtenir les millions — peut-être les milliards — dont il a besoin ; en tout cas, il empruntera à des conditions désastreuses, parce que son crédit ne sera pas soutenu, dans ces circonstances critiques, par des finances libres et fortes.

Mais il y a encore une autre raison que l'éventualité de la guerre, une raison permanente : étant donné l'énormité des dépenses publiques dans les finances modernes et les fréquents déficits des budgets, la nécessité de l'emprunt se présentera, même en période de paix, plus fréquemment qu'autrefois, de sorte que les efforts pour diminuer la dette s'imposent non seulement aux pays qui veulent la réduire effectivement, mais encore à ceux qui veulent simplement l'empêcher de s'accroître. Il leur faut contrebalancer par une politique énergique d'amortissement ou de conversions, dans les périodes prospères, les charges nouvelles qu'ils assument dans les périodes d'embarras financiers.

Ils doivent, pour cela, triompher de la résistance des *rentiers*, qui supportent mal qu'on réduise leurs revenus ou qu'on leur supprime des placements. Mais l'intérêt des *contribuables* doit toujours passer en première ligne, parce que c'est l'intérêt de tout le monde ; de plus, tandis que le contribuable ne peut pas se soustraire à la charge obligatoire de l'impôt, le rentier peut toujours chercher pour ses capitaux des emplois en dehors des fonds publics, le jour où les conditions de l'Etat ne lui plaisent plus.

Banqueroutes. — Parmi les moyens dont un Etat dispose pour réduire sa dette, il en est un que nous ne citons que pour mémoire, bien qu'il ait été fréquemment employé : c'est la banqueroute. Elle s'est produite en France à maintes reprises sous l'ancien régime, et il y en a au début des temps modernes un exemple célèbre : la banqueroute des deux tiers, due à la dépréciation des assignats et effectuée par la loi du 9 vendémiaire an VI. Les deux tiers de la dette publique furent remboursés aux rentiers en assignats sans valeur ; le dernier tiers fut « consolidé » sur le Grand-Livre de la dette publique en rente perpétuelle 5 0/0. C'est l'origine de notre dette publique actuelle, depuis lors toujours scrupuleusement respectée, bien qu'on trouve encore en 1848 des faillites de l'Etat à l'égard des porteurs de bons du Trésor et des déposants des caisses d'épargne.

Concordats. — Aujourd'hui, les Etats qui se voient acculés à la faillite, au lieu de l'avouer ouvertement et d'autorité, passent d'ordinaire un concordat avec leurs créanciers qui, plutôt que de perdre tout, préfèrent transiger en abandonnant une partie de leurs droits (Espagne : 1831, 1876, 1882 ; Tunisie : 1870 ; Egypte : 1876 et 1880 ; Turquie, Argentine, Brésil, etc.). Le concordat a d'ailleurs le très grave inconvénient pour le pays qui l'obtient, d'entraîner la plupart du temps sur ses opérations le contrôle financier des créanciers, qui sert souvent de prélude à un contrôle politique. C'est ce qui a eu lieu notamment pour la Tunisie et pour l'Egypte.

Conversion et amortissement. — Si l'on ne peut évidemment faire état, en science financière, de la banqueroute comme méthode de réduction de la dette, les deux procédés normaux qui s'offrent à un pays pour en alléger le poids sont la conversion et l'amortissement.

Ces deux procédés ont d'ailleurs des effets différents : la conversion a pour effet de diminuer seulement la charge des intérêts sans diminuer le capital de la dette. Elle aboutit à une simple réduction d'intérêts. L'Etat réduit, par exemple, de 4 à 3 0/0 l'intérêt d'un emprunt d'un milliard, mais il reste toujours débiteur d'un milliard.

L'amortissement, au contraire, a pour effet de réduire le capital de la

dette et, seulement par voie de conséquence, les charges d'intérêts qu'il entraîne. L'Etat procède ici, non par réduction d'intérêts, mais par voie de remboursement imposé.

Nature juridique de la conversion. — Sa légitimité en droit. — Nous nous occuperons en premier lieu des conversions. Nous avons dit plus haut que les conversions aboutissaient à des réductions d'intérêts ; cela demande à être précisé pour éviter les confusions.

La conversion consiste, pour l'Etat, à substituer à un titre portant un certain intérêt un titre portant un intérêt moindre. Il y a donc *novation* de dette, et non pas simple réduction des intérêts afférents à une dette existante, de sorte qu'on doit distinguer, bien que conduisant en pratique aux mêmes résultats pour l'Etat, les réductions d'intérêts proprement dites et les conversions.

La réduction d'intérêts est une mesure injuste et spoliatrice qui viole le contrat intervenu entre l'Etat et ses créanciers ; c'est le retranchement de quartier de l'ancien régime. L'Etat a promis 5 0/0 d'intérêts à ses prêteurs ; à un moment donné, il décide de sa propre autorité qu'il leur donnera 4 0/0 seulement : c'est là une véritable répudiation d'engagements. Un Etat qui procède de la sorte cherche d'ailleurs habituellement à sauver au moins les apparences : il ne décrète pas la réduction des intérêts, mais il paie ses rentiers en monnaie dépréciée, ou il frappe la rente d'impôts *qui n'atteignent pas, ou qui n'atteignent qu'à un moindre taux* les autres valeurs mobilières.

La conversion aura bien pour les rentiers les mêmes conséquences, en ce sens que, si on convertit par exemple du 5 0/0 en 4 0/0, ils toucheront 4 francs au lieu de 5 ; seulement, la conversion sera un procédé légitime qui ne violera aucun droit. C'est ce dont il importe de se rendre compte.

La conversion peut être décomposée par l'analyse en deux opérations qui, dans la pratique, se trouvent en général fondues en une seule.

La première opération est un remboursement de dette : l'Etat rembourse la dette qu'il veut convertir : ce droit de l'Etat est absolu, quand il s'agit de dette perpétuelle, puisque la rente constituée en perpétuel est essentiellement rachetable aux termes de l'article 1911 du Code civil, et que ce qui en fait le caractère fondamental, c'est que, tandis que le crédi-rentier ne peut jamais réclamer son capital, le débi-rentier est toujours maître de lui en imposer le remboursement [1]. Il y a, au contraire,

---

1. Une opinion contraire a été cependant soutenue à la Chambre des pairs en 1838 : les articles 1912 et 1913 visant incontestablement d'une façon exclusive les relations *entre particuliers* et étant la sanction de l'article 1911, ce dernier ne s'appliquerait pas à la dette *publique*. La dette perpétuelle de l'Etat ne serait donc

pour la dette à terme, des difficultés que nous examinerons plus loin.

En second lieu, l'Etat émet un nouvel emprunt égal au précédent et portant un intérêt moindre. C'est encore là le droit absolu de l'Etat, de sorte qu'il n'y a rien dans ces deux opérations que de parfaitement correct et légitime.

Pour arriver maintenant à les rapprocher et à les combiner dans une opération d'ensemble, il suffit de supposer que les souscripteurs du nouvel emprunt soient précisément les rentiers remboursés. Et c'est en effet à eux que l'Etat s'adressera, en leur faisant la proposition suivante : « je vais vous rembourser les capitaux que je vous avais empruntés à 5 0/0 par exemple ; maintenant, je vous offre, si vous voulez me les laisser, de vous les reprendre à 4 0/0. » Si la conversion réussit, les créanciers de l'Etat accepteront tous ou presque tous cette combinaison, de sorte que les deux opérations que nous n'avions distinguées que pour la clarté de l'analyse, n'en feront qu'une et se réduiront à ceci : l'Etat reprendra à ses créanciers leurs titres 5 0/0 et leur donnera à la place des titres 4 0/0. Il n'en reste pas moins que, pour être légitime, la conversion *doit toujours débuter par une offre de remboursement*, sans quoi on est en présence d'une réduction d'intérêts injuste, par voie d'autorité.

Difficulté relative à la conversion des dettes amortissables. — Ceci nous permet maintenant de comprendre la difficulté qui s'élève en matière de conversions de dettes à terme, et notamment de rentes amortissables. Quelle que soit la combinaison de dette à terme adoptée, elle implique en effet qu'il y a terme stipulé pour le remboursement : par exemple, l'emprunt sera remboursé dans 50 ans ; ou bien, l'emprunt sera amorti en 30 années par le remboursement annuel d'un certain nombre de titres ou de séries de titres désignés par tirages au sort périodiques. Or, comme la conversion suppose une offre de remboursement, cette offre de remboursement survenant avant l'époque fixée par le contrat pour l'extinction de la dette suppose, à son tour, qu'il y a renonciation au terme. L'Etat a-t-il le droit, en donnant à opter à ses créanciers entre le remboursement anticipé et la conversion, d'abolir le terme ?

---

pas rachetable. Les lois spéciales qui ont fait allusion à la possibilité de rembourser (lois du 1er mai 1825, du 20 juin 1833, etc.), prouveraient non que le remboursement est légitime mais que le législateur a abusé de sa toute-puissance pour statuer au mépris du droit. Cette opinion n'est plus défendue ; la légitimité du remboursement — et par suite de la conversion ainsi que de l'amortissement — est maintenant indiscutée. C'est toutefois à des scrupules de cette nature qu'a été dû le caractère simplement facultatif de la première conversion française, en 1825.

La solution de cette question doit être cherchée dans les principes généraux du droit. Le Code civil déclare que la partie en faveur de qui le terme a été stipulé peut y renoncer, et l'article 1187 porte que : « le terme est toujours présumé en faveur du débiteur, à moins qu'il ne résulte de la stipulation ou des circonstances qu'il a été aussi convenu en faveur du créancier ». C'est là le nœud de la question : en cas d'emprunt amortissable, le terme est-il stipulé en faveur de l'Etat exclusivement, auquel cas il a le droit d'y renoncer et de rembourser avant terme, et par conséquent de convertir, ou bien ne résulte-t-il pas des « circonstances » que le terme est également en faveur des rentiers, auquel cas ils peuvent se refuser à y renoncer, donc empêcher l'Etat de rembourser avant terme, et par suite de convertir ?

Il ne paraît pas douteux, à notre avis, que le terme soit ici dans l'intérêt des deux parties : dans l'intérêt de l'Etat qui a voulu se ménager la possession de capitaux d'emprunt pendant un certain temps, mais aussi dans l'intérêt des rentiers qui ont voulu faire un placement durable. Cela suffit, pensons-nous, pour que chacune des deux parties puisse se prévaloir du terme vis-à-vis de l'autre [1], et par conséquent pour que l'Etat n'ait pas le droit de convertir un emprunt amortissable si ses créanciers s'y refusent. Non seulement cette interprétation est légitimée dans l'emprunt amortissable par les « circonstances », pour reprendre les expressions de l'article 1187, mais lorsqu'une date a été fixée pour le remboursement intégral de l'emprunt — par exemple, en 1950 — ou encore lorsqu'un tableau d'amortissement périodique par séries de tirage a été publié, on peut même voir là une « stipulation » formelle.

Cette solution a été assez rapidement admise pour les emprunts amortissables en une seule fois à une date fixe. Elle a au contraire été plus discutée en ce qui concerne les emprunts amortissables par tirage au sort périodique, et on lui a opposé deux arguments principaux :

D'abord, a-t-on dit, la nature même de l'emprunt amortissable par tirages périodiques montre que le rentier n'a pas entendu faire un placement durable et ne peut par conséquent se prévaloir du terme. En effet, il est toujours exposé à voir son titre sortir au tirage, à ne le conserver, par exemple, que 6 mois ou un an, s'il sort au plus prochain

---

1. Nous ne saurions souscrire à l'opinion de M. Planiol (note au Dalloz : 1892.2. 169) qui, de ce que les deux parties ont également intérêt au terme dans l'emprunt amortissable, conclut que leurs raisons se compensent et se neutralisent, et qu'il ne reste aucune autre raison de faire pencher la balance dans un sens que la présomption légale de l'article 1187, qui interprète le terme en faveur du débiteur en cas de doute. Il s'ensuivrait que le débiteur aurait toujours le droit de rembourser par anticipation une dette amortissable.

tirage. Le risque de remboursement anticipé est de la nature même du contrat qui le lie à l'Etat. L'Etat peut donc rembourser par anticipation, même en dehors des tirages, et par conséquent convertir.

Le second argument s'appuie sur ce fait que les emprunts amortissables par tirage comportent habituellement une prime de remboursement. Dès lors, dit-on, si des titres remboursables par tirage à 500 fr. ont été émis à 480 fr., l'intérêt du rentier est évidemment d'être remboursé le plus vite possible pour toucher les 20 francs de prime, donc le terme n'est pas en sa faveur.

Jurisprudence actuelle. — Ces arguments ont été repoussés par les tribunaux, en 1895, dans une affaire de la Compagnie de l'Est qui semble avoir fixé la jurisprudence. La Compagnie de l'Est avait émis à plusieurs reprises des obligations de 500 francs remboursables en 95 ans par tirage au sort annuel, suivant la proportion déterminée par un tableau inscrit au dos de chaque titre. Le conseil d'administration de la Compagnie se fit autoriser par l'assemblée générale des actionnaires à procéder à la conversion des obligations. Il annonça par voie de circulaire aux porteurs qu'à partir du 1er juin 1895 la Compagnie réduirait à 22 fr. 50 l'intérêt annuel de 25 francs servi jusque-là, et que ceux qui n'accepteraient pas cette réduction d'intérêts seraient remboursés par anticipation, avec cette faveur qu'au lieu de les rembourser au pair, on les rembourserait à 650 francs, cours des obligations en Bourse à ce moment-là.

Dans le procès intenté à la Compagnie par un certain nombre d'obligataires, le tribunal de la Seine (18 juillet 1895) et la Cour d'appel (arrêt du 8 novembre 1895) ont donné tort à la Compagnie, en déclarant : que les souscripteurs d'une émission amortissable font entrer en ligne de compte, au moment de l'émission, la perspective d'un placement avantageux pendant une période plus ou moins longue, mais dont la durée ne peut être limitée que par un des tirages prévus et déterminés dans le contrat ; qu'ils n'ont pas eu à envisager, en dehors des risques de remboursement par tirage portés à leur connaissance lors de la souscription, les risques de remboursement anticipé et que, dès lors, ils sont fondés à invoquer le terme qui est aussi bien en leur faveur qu'en faveur de l'emprunteur [1].

Par conséquent, on peut poser en principe que les dettes amortissables ne sont pas convertibles. Si l'emprunteur veut se ménager la fa-

---

1. Voir dans le même sens : arrêt du Tribunal fédéral suisse, du 1er mars 1890 (D. P. 92.2.169) ; C. d'appel de Bruxelles, 26 avril 1893 (S. 96.4.14) ; C. d'appel de Toulouse, 7 décembre 1897 (S. 98.2.78).

culté de convertir, il faut qu'il se la réserve expressément au moment de l'émission, dans le cahier des charges de l'emprunt [1].

Ces principes juridiques n'ont toutefois qu'une valeur morale vis-à-vis de l'Etat, car la loi est souveraine et le législateur est maître de se placer en dehors du droit [2]. En fait, malgré l'avis du Conseil d'Etat, le gouvernement s'est fait autoriser par la loi du 27 décembre 1890 (art. 62) à rembourser par anticipation les obligations trentenaires du Trésor émises en 1873 et 1876 ; cependant la Chambre a repoussé en 1894, pour les raisons que nous avons développées, une proposition de conversion du 3 0/0 amortissable en 3 0/0 perpétuel qui aurait procuré au Trésor une économie annuelle de près de 25 millions [3].

Conditions financières de possibilité de la conversion. — Jusqu'ici nous n'avons examiné que le côté juridique de la question de la conversion. Elle a aussi un côté économique et financier de première importance. Il ne suffit pas de savoir en effet si l'Etat a le droit ou non de convertir ; il faut encore voir quelles sont les conditions nécessaires pour que la conversion soit possible et réussisse.

La *possibilité* financière de la conversion suppose une condition tellement évidente qu'il n'est pas besoin de s'y étendre longuement : c'est que, depuis le moment où l'Etat a émis l'emprunt qu'il veut convertir, le taux de revenu des fonds publics ait baissé. Comme ce revenu est d'une somme fixe — par exemple 5 francs — par 100 francs de capital nominal, la baisse du taux de revenu se traduit par une augmentation des cours. Ainsi, l'Etat a émis un emprunt en 5 0/0 : c'est-à-dire qu'il a promis 5 francs d'intérêt annuel par 100 francs de capital *nominal* dont il se constituait débiteur. L'émission a eu lieu à 80 francs. Servant 5 francs d'intérêt annuel pour un versement réel de 80 francs, l'Etat s'est, en fait, procuré de l'argent qui lui revient à 6.25 0/0. Aujourd'hui la rente 5 0/0 est cotée 125 francs, c'est-à-dire que les capitaux placés en rente rapportent à leurs possesseurs seulement 4 0/0. Dans ces conditions, l'Etat peut rembourser cet emprunt et en émettre un autre en 4 0/0 au pair, ou lier les deux opérations en convertissant le 5 0/0 en 4 0/0.

---

1. Même dans ce cas, la conversion soulève des questions assez délicates quand il s'agit de valeurs à lots. V. Lévêque : *Les conversions de dettes publiques* (Thèse, Paris, 1905), III, 3.

2. L'Etat belge a fait preuve, à cet égard, d'un libéralisme digne d'éloges en inscrivant dans la loi du 26 août 1885 qui autorisait le remboursement des obligations de la Compagnie du Grand-Luxembourg, qu'il avait rachetée, que les obligataires auraient le droit de faire juger par les tribunaux compétents, si ce remboursement anticipé pouvait leur être imposé.

3. Sur le remboursement des annuités du Trésor à la Compagnie algérienne, voir Boucard et Jèze, *op. cit.*, t. I, p. 401.

On peut exprimer la même idée en disant que la possibilité de la conversion implique que la rente a dépassé le pair. En effet, tant qu'elle est au-dessous du pair, cela prouve que son intérêt réel est encore supérieur à son intérêt nominal ; l'Etat ne peut donc pas réduire l'intérêt nominal, puisque l'objet de la conversion est précisément de rapprocher le taux de l'intérêt nominal du taux de l'intérêt effectif qu'obtiennent les rentiers. Si l'Etat disait aux rentiers : « la rente 3 0/0 est à 95 francs ; je vous donne à choisir entre le remboursement à 100 francs et la conversion en 2 1/2 ; lequel préférez-vous d'un cadeau de 5 francs ou d'une réduction d'intérêts » ? la réponse qui serait faite à cette proposition naïve se devine facilement.

Cela montre le danger qu'il y a pour un Etat à émettre des emprunts trop au-dessous du pair ; il s'interdit pendant de longues années la possibilité de convertir.

Légitimité morale de la conversion. — Ces explications permettent de dégager un des caractères de la conversion qui en fait ressortir la légitimité non plus juridique, mais morale. On considère parfois les conversions comme tenant lieu d'impôt sur la rente et remplaçant pour elle les charges fiscales dont elle est exonérée [1]. Cela n'est pas exact. La conversion implique que la baisse du taux du revenu s'est déjà produite, elle ne la crée pas elle-même. Quand l'Etat convertit, par exemple, du 5 0/0 coté 125 francs en 4 0/0 au pair, il enregistre en somme le fait que la rente, comme le prouve son cours, trouve preneur au taux réel de 4 0/0. Et comme la tenue de toutes les valeurs est plus ou moins solidaire de celle de la rente qui est « le thermomètre de la Bourse », la conversion présuppose que le loyer de l'argent a baissé d'une manière générale sur le marché. En effectuant la conversion, l'Etat ne fait donc que consacrer une situation de fait ; il fait partager aux rentiers jusque-là privilégiés, le sort des autres capitalistes déjà atteints par la baisse de l'intérêt. Ce n'est, en d'autres termes, que parce que la baisse générale de l'intérêt s'est produite que l'Etat peut convertir ; et la conversion n'infligera pas aux rentiers un détriment qui leur soit spécial. La preuve en est que l'Etat qui convertit ne doit s'y risquer que s'il est en mesure de dire à ses porteurs de rente : « Je vous mets au défi de trouver ailleurs un placement qui, à égale sécurité, vous procure des avantages supérieurs à ceux qui résultent de mes conditions. »

Conditions financières de succès de la conversion. — Mais il ne suffit pas que la conversion soit financièrement possible, il faut encore qu'elle ait des chances presque certaines de succès pour que l'Etat puisse la tenter. Et cela encore nécessite certaines conditions :

---

1. M. Manchez, Communication au Congrès internat. des valeurs mobilières de 1900.

1° Pour que la conversion soit acceptée par les rentiers, il faut que la réduction d'intérêts qui en résultera ne soit pas trop considérable, et que le nouvel intérêt promis soit encore un peu supérieur à l'intérêt moyen fourni par les titres de Bourse, de façon à ce que les rentiers aient une raison de préférer laisser leur argent à l'Etat. Il est utile également qu'on leur assure que pendant un certain délai, il n'y aura pas de nouvelle conversion.

Ces diverses exigences peuvent être satisfaites par le procédé des *conversions différées*, dans lesquelles on échelonne sur plusieurs périodes la réduction d'intérêts. Par exemple, les titres 5 0/0 convertis porteront intérêt à 4 1/2 pendant 5 ans, à 4 pendant les 5 années suivantes, à 3 1/2 ensuite. C'est un système qui a été notamment pratiqué en Angleterre et en Suisse [1]. Il n'est pas toutefois sans danger pour l'Etat ; il est fondé, en effet, sur la prévision que le loyer de l'argent continuera à baisser d'une façon régulière ; mais s'il s'est, au contraire, relevé à l'époque d'un des échelonnements, les rentiers pourront abandonner, pour chercher des placements plus rémunérateurs, les titres de l'Etat dont le cours s'effondrera.

2° Il faut que la conversion soit *obligatoire* et non *facultative*. Ceci demande à être précisé : toute conversion est facultative en ce sens que le rentier a toujours le choix entre le remboursement et la conversion. Dire qu'une conversion est obligatoire, c'est dire que cette option sera *imposée* au rentier, et qu'il ne lui sera pas loisible de prendre un troisième parti qui serait le maintien du *statu quo* et la conservation de ses anciens titres.

A vrai dire, la possibilité d'une conversion facultative ne se conçoit pas tout d'abord. Si l'on offre au rentier à choisir entre : 1° le maintien du *statu quo* ; 2° le remboursement au pair d'une rente qui, par hypothèse, a dépassé le pair, ce qui lui inflige une perte de capital ; 3° une réduction d'intérêt, il semble évident qu'il se prononcera d'emblée en faveur du *statu quo*. Mais il est possible, par diverses combinaisons, d'attacher aux nouveaux titres des avantages particuliers, de les fournir, par exemple, au-dessous du pair [2], ce qui doit entraîner le rentier à opter pour la conversion. L'expérience a prouvé que ces conversions facultatives ne réussissent pas.

3° La raison en tient à ce qu'elles sont compliquées, or il faut — et c'est là une dernière condition — pour qu'une conversion réussisse,

---

1. L'Italie vient de l'adopter, par la loi du 29 juin 1906, pour la conversion de sa rente 5 0/0. Cette rente qui, déduction faite de l'impôt, rapportait 4 0/0 net, est convertie en 3 3/4, *net d'impôt présent ou futur*, jusqu'en 1912 et enfin en 3 1/2 garanti contre toute conversion jusqu'en 1920.

2. Voir les conversions au-dessous du pair, à la page suivante.

qu'elle soit facile à comprendre. Le rentier méfiant se tient toujours sur la défensive et redoute des pièges dans les propositions qu'il ne saisit pas immédiatement ; aussi les conversions les plus simples sont-elles les meilleures.

Types divers de conversions. — L'étude de la théorie des conversions conduit naturellement à l'examen des modes d'application. Bien que nous ayons, en effet, jusqu'à présent raisonné pour plus de commodité sur une hypothèse unique : celle de la conversion au pair, la conversion est susceptible, dans la pratique, de revêtir des formes diverses. On peut à cet égard distinguer les conversions au pair, les conversions au-dessous du pair, les conversions avec soulte, les conversions en amortissable, et les conversions différées. Ajoutons que certaines de ces combinaisons n'ont de la conversion que la forme extérieure et se proposent des objets différents, tels que la réalisation d'emprunts occultes ou au contraire d'amortissements à long terme.

1° *Conversions au pair.* — La conversion au pair constitue le procédé le plus logique et le plus simple : c'est celui qui consiste à offrir purement et simplement au rentier le remboursement de son capital nominal ou un nouveau titre au pair portant un intérêt moindre.

2° *Conversions au-dessous du pair.* — Les conversions au-dessous du pair sont des opérations assez compliquées dont le but est, au moyen d'un accroissement du capital nominal de la dette, d'obtenir une réduction plus forte des charges d'intérêt ; voici comment :

Une conversion au-dessous du pair suppose d'abord que le pays possède simultanément deux types d'emprunt dont l'un dépasse le pair et doit être converti et dont l'autre est au-dessous du pair : par exemple, du 5 0/0 à 108 francs et du 3 0/0 à 73 francs.

Or, c'est une loi d'expérience qu'à la Bourse les types inférieurs comme le 3 0/0 *atteignent des cours proportionnellement plus élevés que les types supérieurs comme le* 5 0/0. *Cette loi est capitale, car c'est sur elle que repose le mécanisme de la conversion au-dessous du pair.*

A priori, on devrait penser que puisque le 3 0/0 ne rapporte que les 3/5 de l'intérêt fourni par le 5 0/0, son cours doit représenter mathématiquement les 3/5 du cours du 5 0/0.

Si 5 francs de rente valent, par exemple.... 108 francs.

3 francs de rente doivent valoir $\frac{108 \times 3}{5} = 64$ fr. 80.

Ce raisonnement est démenti cependant par les faits ; si on consulte la cote [1], on verra que tandis que le 5 0/0 est coté 108 francs, le 3 0/0

1. N'oublions pas que cet exemple est purement théorique et que la France n'a plus actuellement que du type 3 0/0.

est coté, non pas 64 fr. 80, mais 73 francs, par exemple. L'intérêt que les capitalistes retirent de leur argent est donc plus faible quand ils le placent en 3 0/0, que quand ils le placent en 5 0/0. Pourquoi en est-il ainsi ? C'est qu'un type inférieur, éloigné du pair, est moins prochainement exposé à la conversion ; il a devant lui une marge plus grande de plus-value, de sorte que la spéculation s'en empare avec prédilection et le pousse [1].

Supposons donc à un moment donné le 5 0/0 à 108 francs, ce qui fait ressortir un taux d'intérêt effectif de 4 fr. 63 0/0 et le 3 0/0 à 73 francs, ce qui fait ressortir un taux d'intérêt effectif de 4 fr. 10 0/0. On a alors le choix entre deux procédés pour convertir le 5 0/0. On peut effectuer une conversion au pair, qui réussira sûrement, en un nouveau type à créer : le 4 1/2 0/0, ce qui fait réaliser à l'Etat une économie d'intérêt de 0 fr. 50 par titre.

L'autre procédé, c'est la conversion au-dessous du pair. Pourquoi l'Etat offrirait-il 4 fr. 50 à ses prêteurs, puisqu'il y a un fonds qui déjà ne leur rapporte que 4 fr. 10 : à savoir le 3 0/0 ? Le procédé le plus économique est de convertir le 5 0/0 en 3 0/0 *à son cours actuel*. L'Etat offrira donc aux rentiers ou bien de leur rembourser la rente 5 0/0 au pair, c'est-à-dire à 100 francs ; ou bien, s'ils acceptent la conversion, de leur donner autant de rente 3 0/0 qu'on en peut acheter pour 100 francs à son cours actuel de 73 francs : c'est-à-dire 4 fr. 10 de rente 3 0/0 représentant 137 francs de capital nominal [2]. De cette façon l'Etat substitue à un titre 5 0/0 qui lui coûtait 5 francs d'intérêt, un titre et une fraction de titre 3 0/0 auxquels il ne sert en tout que 4 fr. 10. Ce procédé est bien plus avantageux que le précédent qui réduisait sa charge seulement de 5 francs à 4 fr. 50.

Malheureusement, il y a le revers de la médaille. Ce système a accru notablement le capital nominal de la dette, puisqu'à chaque 100 francs nominal de 5 0/0 l'Etat a substitué 137 francs de 3 0/0. Dans ces conditions, les conversions et les amortissements à venir seront tellement onéreux que l'Etat s'y résoudra difficilement : en effet, il lui faudrait offrir le remboursement de 137 francs pour chaque 100 francs qu'il a effectivement reçus. De plus, en dehors même de cette considération, comme la conversion a été faite en un type inférieur éloigné du pair, la conversion sera impossible pendant un temps plus ou moins long, jusqu'à ce qu'il l'ait atteint.

---

1. Cf. *suprà*, p. 518.
2. En effet :

Si pour 73 fr. on a 3 fr. de rente correspondant à 100 fr. de capital nominal, pour 100 fr. on a $\frac{3 \times 100}{73} = 4$ fr. 10 de rente correspt. à $\frac{100 \times 100}{73} = 137$ fr. de capital nominal (à quelques centimes près).

3° *Conversions avec soulte.* — Les conversions avec soulte sont des opérations également complexes, dans lesquelles l'Etat détourne la conversion de son but habituel, en la faisant servir, non plus à obtenir une diminution des charges de la dette publique, mais à se procurer des fonds supplémentaires : c'est un procédé d'emprunt indirect.

Réduite à son élément essentiel, la conversion avec soulte se ramène à ceci : l'Etat, par la conversion qu'il va faire, pourrait diminuer le revenu des rentiers ; il offre de le leur conserver, par diverses combinaisons, à condition qu'ils reconnaissent cet avantage en lui versant un capital supplémentaire.

La conversion avec soulte comporte des modalités très variées. Parfois, elle est offerte à titre facultatif sur un fonds qui, contrairement à la règle ordinaire en matière de conversions, n'a pas encore atteint le pair. La plupart du temps, elle se rapproche de la conversion au-dessous du pair. Comme cette dernière, elle repose sur la coexistence de deux types d'emprunt, par exemple du 4 1/2 et du 3 0/0, qui se capitalisent à des taux différents. Ainsi, le 3 0/0 à un moment donné est coté 75 francs et le 4 1/2 0/0 95 francs[1]. L'Etat tient alors aux rentiers le langage suivant : « des deux fonds 4 1/2 et 3 0/0, celui qui sera dans l'avenir converti le premier sera évidemment le 4 1/2 : c'est lui qui est le plus rapproché du pair et qui l'atteindra le premier ; c'est aussi celui que l'Etat a intérêt à convertir le plus vite puisqu'il lui occasionne les plus grosses charges. Vous auriez donc avantage, pour éviter les risques de conversion et vous assurer la possession d'un fonds qui a devant lui de larges perspectives de hausse, à échanger le revenu que vous donne votre rente 4 1/2 contre un revenu égal en rente 3 0/0, qui ne sera pas convertie de sitôt. Supposons que vous vouliez faire cette opération vous-même à la Bourse, par l'intermédiaire d'un agent de change. Vous avez 9 francs de rente 4 1/2 que vous voulez transformer en 9 francs de rente 3 0/0. Ceci revient à dire que vous échangerez deux titres de 4 1/2 contre trois titres de 3 0/0. Or, deux titres de 4 1/2 au cours de 95 francs valent $2 \times 95 = 190$ francs. D'autre part, trois titres de 3 0/0 au cours de 75 francs valent $3 \times 75 = 225$ francs. Vous devrez donc verser à l'agent de change la différence entre 225 francs et 190 francs, soit 35 francs. Je vous offre, moi Etat, de faire l'opération à meilleur compte : vous me donnerez seulement 25 francs et je vous échangerai deux titres de 4 1/2 contre trois titres de 3 0/0 ».

Si la conversion réussit, l'Etat aura fait deux choses : 1° converti sa

---

1. Si le taux de capitalisation était le même pour le 4 1/2 0/0 que pour le 3, le 4 1/2 0/0 devrait valoir 112 fr. 50. Si 3 francs de rente valent 75 francs, c'est-à-dire 3 fois 25 francs, 4 fr. 50 de rente devraient valoir 4 fois et demi 25 francs = 112 fr. 50.

rente 4 1/2 en rente 3 0/0 et unifié sa dette en un seul type ; 2° obtenu des capitaux supplémentaires par les soultes qu'il a exigées.

Conversion Fould (1862). — Nous venons de tracer le schéma théorique d'une conversion avec soulte demeurée célèbre en France : celle qui fut opérée par M. Fould en 1862, et qui devait accomplir la transformation du 4 1/2 et du 4 0/0 en 3 0/0. Cette conversion faillit échouer ; elle ne réussit — d'ailleurs fort médiocrement — que grâce à une pression administrative intense. Les préfets et les évêques furent invités à agir sur tous les établissements publics dont ils avaient la tutelle pour les engager à souscrire à la combinaison.

Cette conversion se présentait en effet dans les plus mauvaises conditions : elle était facultative, les rentiers étaient libres d'opter entre le *statu quo* et la conversion ; et au surplus, il eût été impossible de la rendre obligatoire puisqu'il aurait fallu pour cela offrir le remboursement au pair d'un fonds qui était sensiblement en dessous. Or, c'est, nous l'avons dit, un fait d'expérience que les conversions facultatives réussissent difficilement.

Elle présentait,en outre, un inconvénient inhérent à toutes les conversions avec soulte : le mécanisme en était trop compliqué pour être saisi par les rentiers. On conçoit qu'ils aient eu quelque peine à comprendre qu'ils pouvaient avoir avantage à préférer au *statu quo* le versement d'une soulte qui ne leur rapportait pas un centime d'intérêt en plus. En outre, le résultat était désastreux pour l'Etat : le versement des soultes le mit en possession, les frais de l'opération une fois défalqués, de 160 millions en chiffres ronds. Par contre, l'Etat remplaçant les titres 4 1/2 et 4 0/0 par des titres 3 0/0 augmentait considérablement le capital nominal de sa dette. En effet, pour 9 francs de rente 4 1/2 il n'était débiteur que de 200 francs de capital, tandis que pour 9 francs de rente 3 0/0 il était débiteur de 300 francs. De sorte que pour obtenir 160 millions, l'Etat assuma une augmentation de dette qui fut au total d'un milliard 600 millions.

Nous avons parlé précédemment des conversions différées.

Les conversions de dette perpétuelle en rentes viagères ou en annuités terminables, en faveur en Angleterre, constituent moins un procédé de conversion proprement dite qu'un procédé d'amortissement et nous les retrouverons au chapitre suivant.

Les conversions en Angleterre. — Le pays européen qui a fait des conversions l'usage le plus heureux et le plus méthodique est l'Angleterre. Au cours du XIXe siècle [1], de 1822 à 1888, elle a fait huit gran-

---

1. L'Angleterre avait déjà fait trois conversions au XVIIIe siècle.

des conversions qui ont réduit ses charges d'intérêts d'environ 160 millions de francs par an, et qui ont accru le capital nominal de sa dette seulement de 195 millions de francs. Ce qui caractérise les conversions anglaises, c'est que presque toutes ont été des conversions au pair et sans soulte. On n'y compte en effet au XIXe siècle que deux conversions facultatives au-dessous du pair, celle de 1822 et celle de 1884. La première était d'ailleurs presque au pair ; quant à la seconde, c'est de toutes les conversions anglaises celle qui a le moins bien réussi.

Pour faire accepter plus facilement la conversion par les rentiers, l'Angleterre s'est souvent servie de la méthode de la conversion différée. Ainsi, la dernière conversion opérée par M. Goschen en 1888 et qui a porté sur toute la dette 3 0/0 anglaise, c'est-à-dire sur un capital formidable de près de 15 milliards de francs, a remplacé les titres 3 0/0 par des titres portant intérêt à 2 3/4 de 1889 à 1903 et qui, depuis 1903, portent intérêt à 2 1/2 jusqu'en 1923, date avant laquelle l'Etat s'interdit de faire une nouvelle conversion. Cette conversion a été acceptée pour près de 14 milliards et refusée seulement pour 1 milliard environ ; elle a diminué à elle seule de 70 millions de francs les dépenses annuelles de la dette publique.

De plus, l'Etat anglais s'arrange pour mettre de son côté les chances de réussite. Il n'accorde aux porteurs qu'un délai d'option très court, procédé d'ailleurs peut-être plus pratique qu'équitable. D'autre part, profitant du fait que le débiteur d'une rente perpétuelle est libre de rembourser le capital seulement au moment que bon lui semble, il met les rentiers en demeure d'accepter ou de refuser la conversion. Leur silence est considéré comme une acceptation tacite. S'ils refusent, il les rembourse seulement en son temps et à sa guise, en continuant, bien entendu, à leur servir l'intérêt primitif jusqu'au remboursement. De cette façon, les rentiers ne peuvent pas exercer de pression sur l'Etat en le menaçant de retirer leurs capitaux, tous en même temps. De plus, ayant à choisir entre la conversion ou la restitution de leur argent à une date indéterminée, peut-être à un moment où le cours des valeurs mobilières sera en hausse et où ils auront peine à trouver de nouveaux placements, ils sont portés à accepter la conversion qu'on leur propose.

Les conversions en France. — La France s'est montrée beaucoup plus hésitante en matière de conversions et elle a souvent sacrifié les contribuables aux rentiers en se refusant à diminuer le revenu de ces derniers [1]. De 1825 à 1902, elle a fait 7 conversions (8 si on compte

---

1. Dans le fameux discours de Romans, en 1878, Gambetta disait : « Non, je ne laisserai pas léser, pour faire la conversion de la rente, les porteurs qui sont

comme conversion une opération d'une nature un peu spéciale faite sur l'emprunt Morgan). Mais presque toutes, si on excepte celles de 1852, de 1894 et de 1902, ont été défectueuses au point de vue théorique. Elles ont été en effet soit facultatives, soit avec soulte, soit au-dessous du pair. Elles ont procuré environ 160 millions d'économies annuelles, mais en augmentant le capital nominal de notre dette de 2 milliards 120 millions.

La dernière conversion, faite par M. Rouvier en 1902, a réalisé l'unité des deux derniers types qui subsistaient dans nos rentes, le 3 1/2 et le 3 0/0, en transformant le 3 1/2 en 3 0/0. Pour assurer le succès de l'opération, une prime de 1 franc par titre transformé a été versée aux rentiers. Cela équivalait à les faire bénéficier, pendant 4 ans, d'un intérêt supplémentaire de 0 fr. 25 qui portait leur revenu total à 3 1/4 0/0 ; de sorte que sans adopter ouvertement la forme de la conversion différée, la conversion de 1902 en appliquait le principe. En même temps, l'intégralité de notre dette perpétuelle était déclarée inconvertible jusqu'au 16 novembre 1910.

L'année 1910 verra-t-elle se rouvrir l'ère des conversions ? Il serait téméraire de faire des pronostics. Constatons toutefois que le taux de 3 0/0 représente actuellement d'une façon assez exacte le revenu des fonds publics, et que l'intérêt depuis quelque temps accuse une légère reprise vers la hausse. Les types d'emprunts étrangers en 2 1/2 sont sensiblement au-dessous du pair ; enfin, il faut encore tenir compte de ce fait que la réforme imminente de notre régime fiscal alourdira sans doute temporairement le cours de la rente française. La conversion est donc une source d'économies dont nos finances ne doivent pas faire état pour un avenir prochain.

---

venus avec confiance à la République, en apportant leur argent pour la libération du territoire. Il faut qu'il s'écoule un temps moral et matériel avant de toucher à cette question. »

CHAPITRE LVII

MOYENS DE RÉDUIRE LES CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE : II. L'AMORTISSEMENT.

L'amortissement [1] constitue le second moyen régulier de réduire les charges de la dette publique.

La conversion aboutit à réduire le chiffre annuel des intérêts, sans diminuer en rien le capital nominal, parfois même en l'augmentant, quand elle a lieu au-dessous du pair.

L'amortissement, au contraire, porte sur le capital lui-même. C'est l'opération qui consiste à réduire ou à éteindre une dette au moyen de remboursements. Il peut avoir lieu directement ou indirectement : directement si l'Etat rembourse ouvertement à ses prêteurs le capital dont il s'est constitué débiteur vis-à-vis d'eux ; indirectement si l'Etat rachète en Bourse, comme pourrait le faire un particulier, des titres de sa dette pour les retirer de la circulation et les annuler. Le premier de ces deux procédés soulève d'ailleurs les mêmes problèmes juridiques que la conversion, relativement au droit pour l'Etat d'imposer le remboursement à ses créanciers (V. *suprà*, p. 531 et s.). Nous savons que ce droit lui est aujourd'hui reconnu sans conteste pour la dette perpétuelle [2] ; il va de soi, d'autre part, quand l'emprunt a été contracté en amortissable ; toutefois, nous avons vu que le remboursement *anticipé* d'un emprunt amortissable dont les dates de remboursement ont été fixées dans le contrat doit être tenu pour illégitime.

1. — Nécessité de l'amortissement.

Comparaison entre l'amortissement et la conversion. — Entre ces deux méthodes de réduction des charges de la dette : la con-

---

1. Trinquat, *De l'amortissement des emprunts d'Etat* (Thèse, Toulouse, 1899). — *Rapport* de M. Dulau sur le budget du ministère des finances pour l'exercice 1906 *J. O.* doc. parl. 1906. Ch. des dép. sess. ord., p. 1059 et s.

2. Remarquons, d'ailleurs, que l'Etat remboursera rarement sa dette perpétuelle par voie d'amortissement *direct*. Quand les titres sont au-dessous du pair, il a intérêt évident à les racheter en Bourse, plutôt que de les rembourser au pair.

De plus, le remboursement au pair suppose que la dette publique est divisée en séries limitées, dont chacune peut être amortie isolément, car le remboursement, à raison des ressources considérables qu'il nécessite, ne peut porter chaque fois que sur un chiffre restreint.

version et l'amortissement, certains économistes donnent la préférence à la conversion. Ils s'appuient sur plusieurs arguments :

1° La conversion réduit les intérêts ; or, c'est la seule charge qui pèse sur les contribuables : peu importe de diminuer le capital de la dette perpétuelle, puisque, l'Etat étant libre de ne jamais la rembourser, l'existence de ce capital ne se manifeste que dans sa comptabilité.

2° La conversion procure gratuitement ses avantages, tandis que l'amortissement nécessite de lourdes dépenses pour rembourser le capital. C'est là une infériorité de l'amortissement qui est évidente, mais dont on ne saisit cependant toute la gravité qu'en examinant les choses de près : l'argent qui servira à rembourser les rentiers sera nécessairement pris sur les contribuables. La conséquence, s'il faut en croire le célèbre banquier Laffitte, c'est que l'amortissement va avoir pour effet certain de priver les contribuables de capitaux qui eussent été nécessaires à leur travail et qu'ils auraient employés productivement, et de priver en même temps les rentiers d'un revenu qu'ils ne sauront plus comment se procurer.

3° On conçoit à la rigueur l'amortissement d'un emprunt consacré à des dépenses stériles et qui n'a conduit qu'à anéantir des capitaux, comme un emprunt de guerre, parce qu'il importe de faire peser le moins longtemps possible sur les générations à venir les charges qui résultent des fautes de leurs devancières. Mais l'amortissement d'un emprunt productif consacré à des travaux utiles ne se justifie point. Il est naturel que toutes les générations se transmettent la charge des intérêts, comme elles se transmettent les utilités que l'emprunt a servi à créer [1].

4° La dépense que fait l'Etat pour amortir sa dette est superflue : l'amortissement se fait tout seul et sans frais, par l'effet du temps. En effet, sans que la dette diminue, les progrès de l'aisance générale et la dépréciation de la monnaie par suite de l'accroissement du stock des métaux monétaires, la rendent de moins en moins lourde à supporter.

Examinons successivement ces divers arguments :

1° Le dernier se fonde sur des faits exacts : il est certain qu'il est infiniment moins difficile aux contribuables français de fournir aujourd'hui à l'Etat les 950 millions dont il a besoin tous les ans pour le service de sa dette, qu'il ne le leur aurait été de procurer une somme beaucoup moindre au budget de Louis XIV. Mais pour que l'on fût fondé à laisser au temps le soin d'arranger nos affaires, il faudrait être sûr, d'abord que la richesse du pays continuera à augmenter régulièrement ; ensuite, que la dette restera stationnaire et que de nouveaux emprunts n'en grossi-

1. M. Rouvier, lors de la création du 3 0/0 amortissable : *J.O.* 1878, débats parlem. Ch. des dép. p. 3008 (Séance du 16 mars 1878).

ront pas le chiffre dans l'avenir. Comme cette dernière hypothèse surtout est malheureusement improbable, la prudence la plus élémentaire commande à l'Etat d'amortir quand il le peut.

2° La distinction que l'on fait, au point de vue de l'amortissement, entre les emprunts dépensés productivement ou improductivement comporte une réponse décisive : c'est qu'il n'y a pas de travaux productifs dont l'utilité ne disparaisse au bout d'un certain temps, et qui n'aient besoin d'être refaits. L'outillage national, le matériel militaire et naval, ont besoin d'être renouvelés d'une façon d'autant plus rapide que les dé couvertes se multiplient. Les générations futures n'en jouiront donc pas éternellement ; et il est nécessaire que l'emprunt soit amorti dans le même délai que se consomment les utilités qu'il a donné les moyens de produire.

3° L'argument du préjudice causé par l'amortissement à la fois aux rentiers et aux contribuables n'est pas non plus sans réplique :

a) En ce qui concerne les rentiers, ils n'ont pas de droit acquis à ce que l'Etat leur fournisse des revenus ; au point de vue même de l'essor économique du pays, il vaut mieux que les capitaux disponibles ne soient pas engagés en trop grosse partie dans les placements en fonds d'Etat et se tournent vers les emplois industriels.

b) En ce qui touche les contribuables, il est vrai que l'amortissement leur impose des charges : si l'Etat n'avait pas consacré certaines sommes au remboursement de sa dette, il aurait pu, par exemple, dégréver certains impôts. Mais la chose aurait-elle mieux valu ? Stuart Mill dans ses *Principes d'économie politique* [1] prouve le contraire d'une façon lumineuse : « On dit quelquefois qu'il vaudrait mieux laisser l'excédent fructifier aux mains du contribuable. Cet argument est bon pour des dépenses improductives, mais non quand il s'agit de rembourser la dette. Que veut dire fructifier ? Le mot signifie faire emploi productif. » Or, continue Stuart Mill, il est peu probable que le contribuable aurait fait des quelques francs que lui prend l'impôt un emploi aussi productif que celui qui consiste à éteindre une dette portant intérêt.

On peut, de plus, remarquer que l'amortissement équivaut en somme à un dégrèvement différé [2]. Les économies d'intérêts qu'il procurera permettront de réduire le budget et de diminuer les charges publiques.

4° Reste donc cette idée que la conversion réalise à moindres frais que l'amortissement la chose essentielle en fait de réduction des charges de la dette : l'économie sur les arrérages. A cet égard, nous avons déjà vu précédemment que la nation qui traîne après soi une dette trop lourde trouve difficilement à emprunter à nouveau, dans les moments

---

1. Livre V, ch. VII, § 3.
2. Trinquat, *op. cit.*, p. 55.

difficiles, et que son crédit finit par s'épuiser. Comme disait le baron Louis : « Il faut amortir pendant la paix pour pouvoir emprunter pendant la guerre. »

Mais il y a plus : l'usage des conversions est nécessairement limité : d'abord un gouvernement ne peut pas les multiplier, parce qu'elles sont toujours impopulaires dans une certaine mesure. Et surtout, elles ne sont possibles que pour autant que la rente à convertir est au-dessus du pair. C'est au contraire quand la rente est au-dessous du pair que l'amortissement est le plus avantageux pour l'Etat, puisqu'il peut alors racheter ses titres en Bourse, au rabais. Aussi a-t-on quelquefois formulé ce précepte éclectique : amortir au-dessous du pair, convertir au-dessus du pair. Il convient toutefois d'ajouter que l'amortissement est également praticable au-dessus du pair, sans que la hausse de la rente le rende plus onéreux à l'Etat, puisque celui-ci est quitte vis-à-vis de ses créanciers en les remboursant au pair.

L'utilité de l'amortissement nous apparaît donc incontestable, à l'encontre de ceux qui prétendent qu'*il ne faut jamais amortir*, mais simplement convertir.

Par contre, il y a lieu de se demander maintenant dans quelles circonstances un Etat peut amortir, et ici l'on doit se garder de l'opinion inverse de ceux qui prétendent qu'*il faut toujours amortir*.

C'est cette opinion qui a conduit à l'idée de l'amortissement *obligatoire* et *automatique*, dont nous examinerons sommairement les principales combinaisons avant d'étudier l'amortissement facultatif, au moyen des excédents budgétaires.

2. — Méthodes d'amortissement : l'amortissement obligatoire.

Système du Dr Price. — Le système de l'amortissement obligatoire a été inventé en 1774 par un Anglais, le Dr Price. Il repose sur la considération des effets de l'intérêt composé, qui a une puissance de multiplication telle qu'en versant 1 franc tous les ans à intérêts composés à 5 0/0, on obtient un capital de 100 francs en un peu plus de 36 ans ; en 41 ans, si l'intérêt est de 4 0/0. D'où cette conséquence que si on consacre 1 franc par an à rembourser une dette de 100 francs, on mettra 100 ans pour l'éteindre ; si au contraire on capitalise ce versement annuel à intérêts composés, on aura en 36 ans, ou en 41 ans... (suivant le taux de loyer de l'argent), le capital nécessaire pour amortir toute la dette.

Partant de ce principe, Price raisonnait de la façon suivante : l'Etat créera un organe spécial, une caisse d'amortissement chargée d'éteindre la dette. Il lui fournira une dotation annuelle au moyen de laquelle

elle rachètera la première année un certain nombre de titres que nous appellerons A. Elle les conservera, en touchera les intérêts qu'elle ajoutera à la dotation de l'année suivante et se servira du tout pour acheter de nouveaux titres B qui produiront également des intérêts. Elle recommencera la troisième année l'opération avec une somme plus considérable, puisqu'elle se compose de la dotation annuelle et des intérêts des titres A plus les intérêts des titres B, et ainsi de suite. Chaque année, la caisse rachètera donc une certaine quantité de titres A, B, C, D, etc., et chaque quantité nouvelle sera supérieure à la précédente, puisque la dotation de l'amortissement s'est grossie automatiquement du revenu des titres antérieurement acquis. L'amortissement fonctionnera donc à marche accélérée, si bien qu'en très peu d'années, pensait Price, toute la dette anglaise aura été intégralement rachetée et éteinte. L'essentiel pour cela était seulement de ne jamais interrompre l'opération d'amortissement,de façon à laisser s'accomplir le jeu de l'intérêt composé.

Même si le budget est en déficit, il convient que l'Etat emprunte plutôt que de toucher à la dotation de la caisse d'amortissement. En effet, en empruntant, le gouvernement s'oblige bien à payer tous les ans des intérêts qu'il devra prélever sur les produits de l'impôt, mais ce sont des intérêts simples. Tandis que s'il touche au fonds d'amortissement, il détourne de leur affectation primitive des sommes qui grossissaient à intérêts composés. L'Etat a donc avantage évident à emprunter pour conserver intact ce fonds d'amortissement ; « il emprunte, d'une main, à intérêts simples, il accumule, de l'autre, à intérêts composés », donc il bénéficie de la différence.

Le système du Dr Price fit une telle impression sur l'esprit des hommes d'Etat que c'est sur son principe que l'amortissement fut, comme nous le verrons, organisé en Angleterre jusqu'en 1829 et en France jusqu'en 1871. Ce n'est qu'au bout de fort longtemps qu'on se rendit compte qu'il reposait sur la plus étrange des aberrations. C'est qu'en effet, l'erreur fondamentale en est assez difficile à saisir.

Réfutation de la théorie du Dr Price. — Cette erreur tient à une illusion singulière au sujet de la puissance de multiplication de l'intérêt composé. L'intérêt composé est une simple formule arithmétique qui n'a, par elle-même, aucune espèce de puissance magique. Si un capital placé à 4 0/0 à intérêts composés double en une vingtaine d'années, ce n'est pas du tout parce que ce capital se reproduit de lui-même à la façon d'un grain de blé qui en produit 10, qui en produisent 100, etc. C'est tout bonnement parce que son possesseur, au lieu d'en dépenser le revenu, l'a adjoint au capital primitif, et qu'un emprunteur s'est trouvé pour payer l'usage de ce capital grossissant, en prélevant sur sa fortune de quoi en servir les intérêts.

Ceci posé, prenons un exemple théorique : admettons qu'un particulier a prêté à un autre une certaine somme, moyennant intérêt, et que sa créance est constatée par un titre analogue aux titres de rente. Chaque fois que ce particulier touche des intérêts, il pourra les replacer, et il parviendra ainsi à se constituer un placement à intérêts composés.

Mais supposons maintenant que l'emprunteur rembourse sa dette et reprenne le titre d'emprunt qu'il a souscrit. Il y a une première conséquence évidente : il n'aura plus à payer d'intérêts au prêteur qu'il vient de rembourser. Il lui plaît cependant de conserver son titre d'emprunt dans son tiroir. Il va de soi que ce titre d'emprunt ne lui rapportera rien du tout et ne sera pas un placement. En effet, s'il trouve bon de continuer à en payer les intérêts, ce ne sera plus là qu'une opération absolument stérile, puisque c'est lui-même qui se paiera les intérêts à lui-même. Il puisera simplement dans un compartiment de sa caisse pour verser dans un autre. Il ne sera ni plus pauvre ni plus riche que s'il avait détruit immédiatement son titre après l'avoir racheté.

Or, c'est absolument la même chose pour un Etat qui rachète ses titres de rente et qui les conserve. Les titres de rente, une fois rachetés, ne lui coûteront plus d'intérêts à servir aux rentiers, mais ne lui rapporteront rien non plus à lui Etat, puisque c'est lui qui les a émis. S'il lui plaît de s'en servir les intérêts à lui-même et de les attribuer en dotation à une caisse d'amortissement, l'opération se ramènera à ceci : l'Etat prendra l'argent dans un certain compartiment de sa caisse qui s'appelle « ressources budgétaires » pour le faire passer dans un autre qui s'appelle « Caisse d'amortissement » [1]. Mais ce sont toujours les ressources budgétaires annuelles qui feront les frais de l'opération.

Erreurs de la théorie de l'amortissement basé sur le principe de l'intérêt composé. — Il résulte de ces explications plusieurs conséquences qui ruinent complètement le système du Dr Price :

1° Si l'Etat n'avait pas eu de caisse d'amortissement capitalisant sa dotation à intérêts composés, et s'il s'était borné à ouvrir au budget des dépenses, en l'augmentant tous les ans, un chapitre de l'amortissement pour racheter de la rente qu'il aurait détruite ensuite, les choses se seraient passées absolument de la même façon.

Ou plus exactement, entre ces deux méthodes existe une différence fort appréciable : quand les titres rachetés sont détruits, la dette est dé-

---

1. Le système du Dr Price est, on le voit, entaché d'un vice *théorique* qui le rend radicalement faux et qu'on ne met pas, en général, suffisamment en lumière. Nous ne saurions donc adopter l'opinion de MM. Boucard et Jèze qui y voient « un bon outil », mais trop difficile à manier (*op. cit.*, t. I, p. 354).

finitivement éteinte ; au contraire, quand ils sont mis en réserve pour constituer un fonds d'amortissement, l'extinction de la dette n'est souvent que provisoire, parce que les gouvernements, dans les périodes de gène financière, la font revivre en s'appropriant les rentes du fonds d'amortissement et en les aliénant à nouveau.

2° Quand le budget est en déficit,si l'Etat est obligé d'emprunter pour doter l'amortissement, il fait une opération inutile puisque pour éteindre une dette il en contracte une autre ; il fait même la plupart du temps une opération désastreuse, car, les emprunts étant émis en général assez au-dessous du pair, l'Etat vend de la rente à bon marché pour se procurer de quoi racheter de la rente plus chère.

De 1786 à 1829, l'Angleterre pratiqua un système d'amortissement basé sur les principes du Dr Price. A partir de 1793, il n'y eut qu'une seule année, l'année 1817,pendant laquelle elle ne recourut pas à l'emprunt pour pourvoir aux besoins de l'amortissement en même temps qu'à ceux de la guerre. Mais les emprunts nouveaux furent émis à un taux réel moyen un peu supérieur à 5 0/0, alors que le prix de rachat des titres enlevés à la circulation par l'amortissement faisait ressortir pour ces titres un taux d'intérêt de 4 1/2 0/0[1]. Le résultat fut que pour rembourser une dette de 330.050.455 £ en capital portant intérêt à 4 1/2 0/0, on emprunta une somme égale, à 5 0/0, soit une augmentation d'arrérages qui fut annuellement de 1.637.000 £ en chiffres ronds (41.400.000 fr.). Cette charge supplémentaire fut le plus clair bénéfice de la méthode d'amortissement fondée sur l'intérêt composé, qui fut supprimée en 1829 et remplacée par l'amortissement au moyen des excédents budgétaires éventuels, ainsi que par l'amortissement au moyen d'annuités.

Des résultats analogues peuvent être constatés aux Etats-Unis qui, à la fin du XVIIIe siècle, sacrifièrent aussi aux idées de Price, bien que les auteurs américains n'en conviennent pas volontiers. De 1790 à 1801 exista un fonds d'amortissement qui se grossissait de l'intérêt des titres rachetés. Là encore, la dette au lieu d'être diminuée se trouva grossie et passa dans cette période de 75 à 80 millions de dollars.

Ses applications en France. — Histoire de la Caisse d'amortissement. — En France, l'amortissement fondé sur le principe de l'intérêt composé a fonctionné avec une organisation assez compliquée depuis la Restauration jusqu'en 1870, ce qui nous amène à retracer sommairement l'histoire de la Caisse d'amortissement.

Il y a, au XVIIIe siècle, un certain nombre de tentatives infructueuses

---

1. Trinquat, *op. cit.*, p. 102.

pour créer en France une caisse d'amortissement, qui ne fut constituée d'une façon durable que par la loi du 6 frimaire an VIII.

L'amortissement n'était d'ailleurs pour elle, à ce moment-là, qu'une attribution subsidiaire. Ce qu'on instituait, c'était une caisse à laquelle on remettait en dotation les cautionnements en numéraire des receveurs généraux et diverses autres ressources, et qui devait servir de caisse de garantie aux obligations que les receveurs généraux souscrivaient en représentation des rentrées futures de l'impôt direct. En faisant escompter ces obligations par les banquiers, le Trésor avait ainsi le moyen de se procurer des fonds immédiatement disponibles pour ses besoins[1]. Comme parfois certaines de ces obligations n'étaient pas acquittées par les receveurs à l'échéance, il en résultait une assez grande difficulté pour trouver des escompteurs. Aussi, la Caisse créée en l'an VIII devait-elle rembourser les obligations qui viendraient à être protestées. Le restant de ses ressources était consacré à acheter de la rente pour amortir.

Plus tard, on augmenta sa dotation et on étendit ses attributions : elle fut à la fois Caisse de garantie des obligations des receveurs généraux, Caisse d'amortissement et Caisse des dépôts. C'est ce qui fait que les administrations de la Caisse d'amortissement, qui n'a plus d'ailleurs qu'une existence nominale, et de la Caisse des dépôts sont encore aujourd'hui confondues.

En 1816, la Caisse d'amortissement fut réorganisée selon les principes de Price appliqués en Angleterre. Elle fut investie d'une très grande autonomie et rendue indépendante du gouvernement. Elle reçut une dotation qui fut d'abord de 20 millions, puis de 40 millions, garantis par certaines branches de revenus publics qui lui étaient spécialement affectées (postes, enregistrement et timbre, etc.). Avec cette dotation, elle devait acheter des titres de rente au cours de la Bourse et les conserver en portefeuille pour en joindre les arrérages à sa dotation, en vue du rachat de nouveaux titres.

Ce système dura jusqu'en 1866 avec un certain nombre d'atténuations. C'est ainsi qu'une loi du 1er mai 1825 décida que le rachat ne se ferait plus sur les types de rente qui avaient dépassé le pair[2]. Il était en effet ridicule de racheter en Bourse au-dessus de 100 francs des titres dont le gouvernement pouvait offrir aux rentiers le remboursement au pair ou la conversion. Et par le fait, la loi du 1er mai 1825 autorisait

---

1. V. chap. xxv, p. 223.

2. La loi de 1825 revenait également — à titre temporaire — à des principes plus sains en matière d'amortissement, en décidant que les rentes rachetées de 1825 à 1830, au lieu de grossir la dotation de la Caisse, seraient annulées. Mais son auteur, M. de Villèle, n'y eut aucun mérite. C'était là une infraction au principe de

en même temps la conversion (facultative) du 5 0/0 en 4 1/2 au pair ou en 3 0/0 à 75 francs, au choix du rentier.

Une loi du 10 juin 1833, pour répartir les opérations de rachat sur les différents types de rente, divisa le fonds d'amortissement en quatre fonds, spéciaux l'un au 5 0/0, l'autre au 4 1/2, le troisième au 4, et le dernier au 3 0/0. Si l'un de ces types de rente dépassait le pair, le fonds qui lui était consacré était mis en réserve. Ces réserves étaient des ressources trop tentantes dans les moments de gêne financière, pour que l'Etat résistât au désir d'y puiser. Aussi depuis les dernières années de la monarchie de Juillet jusqu'au second Empire, l'amortissement ne fonctionna guère que d'une manière fictive, par suite des emprunts déguisés que le gouvernement fit à la Caisse d'amortissement.

En 1866, une loi du 11 juillet réorganisa une deuxième fois la Caisse d'amortissement, en lui donnant un *budget propre* et en la chargeant d'un certain nombre de services particuliers. Dans son budget figuraient, par exemple, aux recettes : le produit des coupes ordinaires et extraordinaires des forêts de l'Etat, l'impôt du 1/10 sur les transports en chemin de fer, les bénéfices de la Caisse des dépôts et consignations, les excédents du budget général de l'Etat qu'on y affecterait, s'il y avait lieu — et enfin les arrérages des rentes qu'elle rachèterait et qu'elle conserverait dans son portefeuille, par application du principe de l'intérêt composé.

Les charges de son budget comprenaient : le service d'un certain nombre d'annuités diverses, l'achat de rentes pour la Caisse des retraites pour la vieillesse, le service des garanties d'intérêts aux chemins de fer, et enfin l'achat de rentes en vue de l'amortissement qui devait être de 20 millions, au moins, par an.

Les opérations de la Caisse furent suspendues par la loi du 16 septembre 1871 qui supprima le budget spécial de l'amortissement, liquida le portefeuille de rentes de la Caisse et décida que dorénavant les crédits pour l'amortissement figureraient au budget général.

Résultats. — Les résultats de la politique d'amortissement suivie par la France de 1816 à 1871 ont été les mêmes qu'en Angleterre. Elle n'a pas diminué la dette puisqu'en même temps qu'on a racheté un capital de 1.800 millions en chiffres ronds, on a emprunté pour 6.800 millions. Et il est certain qu'on a d'autant plus facilement cédé à la tentation d'emprunter, qu'on avait foi dans la vertu de la Caisse d'amortissement pour en neutraliser les effets. De plus, l'Etat, pendant qu'il rachetait à un taux élevé, émettait à un taux inférieur. Ainsi, de 1816 à 1825 le cours

---

l'intérêt composé dont il s'excusait au contraire en invoquant la nécessité. L'économie d'arrérages qu'on réaliserait sur les rentes annulées était en effet comprise dans les voies et moyens pour constituer le milliard des émigrés.

moyen des rachats a été de 80 fr. 77 et celui des émissions de 70 fr. 65.

L'amortissement n'a, dans toute cette période, fonctionné d'une façon satisfaisante que de 1825 à 1830, parce qu'il n'y eut pas d'emprunt et que les budgets se réglaient en excédent.

Amortissement contractuel. — Le système de l'intérêt composé imaginé par le Dr Price n'est d'ailleurs pas la seule méthode d'amortissement obligatoire et automatique. Il y en a une autre qui est l'amortissement *contractuel*. Elle consiste à effectuer des emprunts en titres amortissables : soit en rentes viagères, soit en annuités, soit en rentes amortissables par tirage au sort, soit en titres remboursables à date fixe. L'Etat est lié par les termes du contrat qu'il a passé avec ses créanciers.

Cet amortissement peut être pratiqué de deux façons, soit qu'au moment même de l'emprunt, l'Etat se décide pour une combinaison amortissable, soit qu'il convertisse ultérieurement une dette perpétuelle en dette à terme.

Ses inconvénients. — Il est plus délicat de se prononcer sur l'amortissement contractuel que sur la méthode précédente. Les emprunts amortissables, quel qu'en soit le mode, sont à l'abri des critiques que mérite cette fantasmagorie de l'intérêt composé qui a été le principe directeur du système de Price.

Ils comportent toutefois un inconvénient qui est inhérent à toute espèce d'amortissement automatique et *obligatoire*. Pour amortir, il faut de l'argent ; si l'Etat a de l'argent disponible, c'est-à-dire si son budget se solde en excédent, il peut aussi bien s'en servir pour racheter de la dette perpétuelle que pour rembourser de la dette amortissable. Par contre, si le budget est en déficit, il est possible de suspendre l'amortissement de la dette perpétuelle ; au contraire, il faut bien continuer l'amortissement de l'emprunt amortissable, puisque c'est là pour l'Etat une obligation contractuelle. D'où cette conséquence que l'Etat, pour avoir les fonds nécessaires à l'amortissement, sera obligé de négocier un autre emprunt. Cela aura pour effet, non seulement de maintenir la dette qu'on prétendait diminuer, mais généralement de l'accroître, car pendant que l'Etat devra rembourser l'amortissable au pair, c'est-à-dire racheter par exemple sa rente à 100 francs, il émettra de la rente au-dessous du pair, c'est-à-dire la vendra moins de 100 francs.

Ses avantages. — Voilà évidemment le mauvais côté de l'obligation. Elle a, par contre, un avantage qui est la contre-partie de cet inconvénient. Il est fâcheux que la dépense d'amortissement soit obligatoirement inscrite au budget dans les années de déficit ; il est fort heureux qu'elle y soit dans les années d'excédents. Si les Parlements

n'étaient pas liés par l'obligation d'amortir, ils préféreraient fort souvent consacrer les ressources disponibles à des dépenses nouvelles, ou même simplement à des dégrèvements d'impôts qui offrent au contribuable et à l'électeur un avantage plus tangible et plus immédiat que l'amortissement. D'autre part, la nécessité de tenir compte dans le budget des crédits nécessaires à l'amortissement conduira le gouvernement et les Chambres à rechercher les économies possibles sur les autres dépenses, pour maintenir l'équilibre budgétaire.

Toutefois, il importe de remarquer que ce procédé est nécessairement limité. L'amortissement obligatoire ne saurait être étendu à une grande partie de la dette, et cela pour plusieurs raisons :

1° Pratiqué sur une vaste échelle, il imposerait à l'Etat des engagements souvent trop lourds pour ses budgets et l'inconvénient, que nous avons signalé plus haut, des amortissements en époque de déficit se manifesterait dans toute son intensité ;

2° Si la clientèle des spéculateurs affectionne les emprunts amortissables à cause de la prime de remboursement, les petits rentiers préfèrent souvent la dette perpétuelle qui est d'un mécanisme moins compliqué ;

3° Si l'Etat veut convertir une partie de sa dette perpétuelle en dette à terme, notamment en annuités, il ne peut guère le faire, pour un chiffre important, sur les rentes appartenant à des particuliers dont beaucoup refuseraient d'échanger un placement durable contre un placement temporaire [1]. L'opération, pour avoir quelque ampleur, ne peut porter que sur les rentes qui se trouvent dans le portefeuille de certaines administrations (Caisses d'épargne, Caisse des dépôts, etc.), avec lesquelles l'Etat passera un traité particulier.

En résumé, on peut dire que l'amortissement contractuel convient surtout à certaines dettes spéciales, extinctibles par annuités (dettes de l'Etat vis-à-vis des Compagnies de chemins de fer, de la Caisse des dépôts, etc.) et ne peut être généralisé. La création du 3 0/0 amortissable a même soulevé chez nous d'assez vives critiques.

L'amortissement contractuel aux Etats-Unis et en Angleterre. — L'amortissement obligatoire a joué un grand rôle dans la réduction de la dette des Etats-Unis. Le gouvernement fédéral a adopté, de préférence à la rente perpétuelle, le type des bons remboursables soit

---

1. Placement temporaire qui serait, en même temps, pour les particuliers, généralement un placement à fonds perdus. Ceux-ci, en effet, considèrent d'ordinaire l'annuité qui leur est servie comme un revenu à dépenser, sans y prélever la part qui correspond à l'amortissement, pour la replacer et reconstituer ainsi leur capital. Les administrations financières ont, au contraire, la sagesse de faire ce calcul.

à une échéance fixe, soit dans un certain délai déterminé à l'avance. Presque tous les emprunts émis pendant la guerre de Sécession l'ont été sous la forme « cinq-vingt », ou « dix-quarante », c'est-à-dire que l'Etat en fixait le remboursement au moment qu'il choisirait entre la 5e et la 20e année, ou la 10e et la 40e à partir de l'émission. C'était donc une forme d'amortissement obligatoire assouplie par la faculté laissée à l'Etat de déterminer lui-même la date du remboursement dans la limite d'un certain nombre d'années. Ce qui a d'ailleurs assuré le succès de ces types d'emprunt aux Etats-Unis, c'est qu'ils ont pour les absorber une clientèle particulière, les banques, obligées de constituer pour leurs émissions de billets un fonds de garantie en titres fédéraux ; c'est, d'autre part, que les excédents budgétaires ont toujours fourni les sommes nécessaires à l'amortissement.

L'Angleterre a également employé avec succès le système de l'amortissement contractuel dont elle a fait des applications très variées.

En 1808, fut inauguré un système de conversion facultative et permanente de rente perpétuelle ou de dette à long terme en *rentes viagères* sur une ou deux têtes. Un particulier pouvait même se constituer une rente viagère contre versement au Trésor d'un capital en argent que l'Etat employait à racheter de la dette perpétuelle sur le marché. Ce système, qui fonctionne d'ailleurs encore aujourd'hui, a produit de bons résultats puisque, de 1808 à 1890, l'Etat a racheté de cette façon un capital d'environ 1.400 millions d'effets publics. Les conversions de dettes perpétuelles en annuités terminables ont été aussi utilisées avec profit par les Anglais. Les opérations les plus vastes en ce genre ont été effectuées en 1863 par M. Gladstone, et en 1883 par son émule M. Childers. Elles ont porté sur le portefeuille de rentes du *National Debt office* qui gère les fonds des caisses d'épargne, et sur celui de la Chancellerie de la Cour royale qui centralise les dépôts et consignations. La richesse de ces portefeuilles permettait en 1863 d'y prélever sans inconvénient une certaine quantité de rentes que l'Etat annulait et remplaçait par une annuité [1] terminable en 1885. Cette annuité devait être employée par les administrations intéressées à racheter en Bourse des titres de rentes qui, à l'expiration des annuités, auraient reconstitué leur portefeuille

---

1. Rappelons qu'on appelle annuité le versement d'une certaine somme comprenant : 1° les intérêts de la dette ; 2° une fraction du capital de cette dette calculée de façon à ce que, à l'expiration de la série d'annuités, le capital se trouve intégralement reconstitué entre les mains du prêteur et, par suite, la dette amortie. Les annuités peuvent être variables suivant diverses combinaisons, ou constantes. Quand elles sont constantes, c'est-à-dire d'une somme toujours égale, la part représentant les intérêts diminue tous les ans, puisque la dette se trouve progressivement remboursée, et par conséquent la part réservée à l'amortissement du capital augmente.

dans sa situation primitive. Ensuite on pourrait recommencer l'opération. C'est ce qui a été prescrit par un acte du 7 avril 1883.

Nous ne pouvons d'ailleurs entrer ici dans les détails de réalisation de cette combinaison et dans les diverses modifications qu'elle a subies. Les difficultés budgétaires de ces dernières années ont notamment obligé le gouvernement à réduire le chiffre des annuités, et corrélativement à en prolonger la durée. Quoi qu'il en soit, les conversions en annuités terminables ont transformé en dette amortissable environ 3 milliards de dette perpétuelle.

L'amortissement contractuel en France. — La France a fait usage, elle aussi, de divers procédés d'amortissement contractuel : transformation de rentes perpétuelles en rentes viagères — annuités terminables — emprunts amortissables par tirages périodiques.

1° *Conversion de rentes perpétuelles en rentes viagères.* — Les conversions de rentes perpétuelles en rentes viagères ont eu lieu par l'intermédiaire de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Cette Caisse, créée en 1850 et gérée par la Caisse des dépôts et consignations, recevait les versements des particuliers, en échange desquels elle leur assurait une rente viagère payable à partir d'un certain âge, et calculée d'après un tarif officiel. Elle plaçait toutes ses ressources en rentes sur l'Etat ; lorsqu'une rente viagère devenait exigible, le Trésor se chargeait d'en faire le service, sauf à la Caisse à lui fournir le capital constitutif de cette rente. Pour cela, la Caisse remettait au Trésor, en la prélevant sur son portefeuille, une quantité de rente perpétuelle représentant la valeur escomptée des annuités à échoir, annuités dont le nombre probable était indiqué par les tables de mortalité. Cette rente était immédiatement annulée.

De 1850 à 1853, les annulations portèrent ainsi sur 12 millions 1/2 de rente.

Mais les tarifs de la Caisse des retraites étaient trop avantageux pour ses clients et la constituaient en perte. Aussi son organisation financière fut modifiée en 1883. Désormais, la Caisse capitalise elle-même les versements et fait directement le service des retraites d'après ses ressources réelles, et non d'après un tarif qui leur était supérieur. L'Etat, pour lui compenser les pertes qu'elle avait subies, lui a remis une rente en 3 0/0 amortissable d'une valeur égale à celle des rentes qu'elle avait fournies au Trésor et qui avaient été annulées. Ce système de conversion en rentes viagères a donc cessé malheureusement depuis 1883 ; les résultats obtenus pendant sa période d'application ont été, d'autre part, neutralisés par la restitution à la Caisse de rentes équivalentes aux rentes annulées. Cependant, comme la Caisse avait fourni au Trésor de la

rente perpétuelle et qu'on lui a rendu de la rente amortissable, il y a du moins eu substitution d'une dette à terme à une dette perpétuelle.

2° *Annuités terminables.* — Un certain nombre de dettes spéciales de l'Etat ont été contractées sous former d'*annuités*. Nous les retrouverons en analysant les différents éléments de notre dette publique. Notons simplement pour le moment que les sommes dues par l'Etat aux Compagnies de chemins de fer, la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations, etc. s'amortissent progressivement de cette façon dans nos budgets actuels.

D'autre part, des essais ont été tentés, sans grands résultats d'ailleurs, pour acclimater chez nous le système anglais de conversion de dette perpétuelle ou à long terme en annuités terminables.

On présente souvent comme un exemple d'amortissement par conversion en annuités terminables la conversion de l'emprunt Morgan en 1875. On a, en réalité, substitué dans cette circonstance un amortissement en 39 annuités à un amortissement par tirage au sort qui, en 1875, devait durer encore 31 ans. La durée de l'amortissement a donc été au contraire prolongée par cette opération qui avait été faite dans un but tout spécial. Ce but était : 1° de convertir en rente 3 0/0 un emprunt conclu en 1870 auprès de la maison de banque anglaise Morgan, en obligations 6 0/0 amortissables en 34 ans ; 2° de combiner avec cette conversion le versement d'une soulte destinée à procurer des fonds au Trésor d'une manière détournée. Pour cela, le gouvernement se faisait céder par la Caisse des dépôts la somme de rentes 3 0/0 dont il aurait besoin pour la fournir aux porteurs d'emprunt Morgan, moyennant soulte, et il payait la Caisse par une série de 39 annuités.

Au contraire, la tentative d'amortissement de M. Caillaux en 1901 reproduisait d'une façon très nette les caractéristiques des combinaisons anglaises. L'Etat se faisait céder par la Caisse des dépôts, sur le portefeuille des caisses d'épargne, une somme de rente de 16.500.000 francs représentant un capital nominal de 550 millions. Cette rente devait être annulée, et l'Etat remboursait la Caisse au moyen de 40 demi-annuités de 18.746.003 francs qui devaient être inscrites obligatoirement aux budgets successifs. Malheureusement les déficits budgétaires ont obligé à suspendre l'opération dès 1903, et la Caisse des dépôts a repris la somme de rentes qui restait à rembourser par annuités.

Les rentes 3 0/0 annulées pendant les deux années d'application de ce système se sont élevées à 1 million 1/4, en chiffres ronds, correspondant à un capital nominal de 42 millions environ.

L'échec de cette tentative montre clairement que l'amortissement contractuel ne peut produire de résultats que si la situation budgétaire

est satisfaisante ; les succès obtenus par le gouvernement anglais tiennent, en cette matière, beaucoup moins à la méthode qu'il a suivie qu'à l'état des finances britanniques.

3° *Emprunts amortissables.* — L'Etat français a également fait usage des emprunts amortissables par tirages au sort périodiques. La première application en a été l'emprunt Morgan jusqu'à sa conversion en 1875 ; la deuxième, c'est l'émission à partir de 1878, à plusieurs reprises, d'obligations 3 0/0 amortissables par séries, les six dernières séries devant être remboursées en 1953 (voir plus loin l'analyse de sa dette française).

Tous ces différents modes d'amortissement contractuel imposent des charges excessives à nos budgets, étant donné la difficulté qu'on éprouve à les boucler et les déficits par lesquels ils se soldent : le budget de 1907 est ainsi grevé d'un remboursement de 71 millions de capital, alors qu'on a peine à l'équilibrer. Sur ces 71 millions, 25 millions en chiffres ronds représentent l'amortissement du 3 0/0 amortissable [1]. En 1908, le remboursement de cet emprunt réclamera 50 millions au lieu de 25, deux séries devant être tirées au sort, au lieu d'une ; il en sera ainsi jusqu'en 1926, date à partir de laquelle on tirera trois séries, etc. Il est à craindre que les budgets futurs ne puissent faire face avec leurs seules ressources à toutes ces obligations et qu'en même temps qu'on amortira, on ne soit contraint d'emprunter d'autre part.

3. — Amortissement facultatif au moyen des excédents budgétaires.

La conclusion des explications précédentes, c'est qu'il n'y a en somme qu'une seule méthode d'amortissement qui soit à l'abri de toute critique : l'amortissement facultatif, au moyen des excédents de recettes du budget : on ouvre au budget du ministère des finances un crédit à un chapitre spécial de l'amortissement, ou encore, lors de la loi de règlement, le Parlement affecte les excédents constatés à l'extinction de la dette. C'est le seul procédé vraiment logique, car on ne peut amortir que si on a des ressources pour le faire ; autrement on contracte de nouvelles dettes pour payer les anciennes, ce qui n'avance à rien. Et par le fait, l'amortissement contractuel obligatoire n'a produit de bons résultats en Angleterre et aux Etats-Unis que pour autant que les excédents budgétaires ont pu largement y subvenir dans ces pays.

Seulement, l'amortissement facultatif, par cela même qu'il est facul-

1. Nous ne parlons ici que de l'amortissement du *capital* et non des charges d'intérêts. Le service du 3 0/0 amortissable, intérêts et amortissement proprement dit, figure au budget de 1907 pour 134 millions 1/2.

tatif,est un procédé qui réclame du Parlement une persévérante énergie à diminuer la dette, qu'il n'a pas toujours. Il faut que celui-ci ait la sagesse, comme le montre l'exemple de l'Angleterre, de s'en faire, de sa propre volonté, une obligation.

L'amortissement facultatif en Angleterre et aux Etats-Unis. — L'Angleterre, en 1829, au moment où elle renonçait au système du Dr Price, a organisé un premier mode d'amortissement au moyen des excédents budgétaires : l'*Old sinking fund*.Les lords de la Trésorerie doivent trimestriellement faire le compte des recettes et des dépenses de l'année précédente, et faire employer un quart des excédents constatés à racheter de la dette pour l'annuler ou, au besoin, pour opérer des conversions de dette perpétuelle en annuités temporaires.

Cette méthode qui fonctionne toujours a donné peu de résultats puisque, de 1829 à nos jours, elle n'a pas réduit le capital de la dette de tout à fait 2 milliards de francs. C'est qu'en effet,n'étant liés par aucune obligation, le gouvernement et le Parlement ont préféré procéder à des dégrèvements d'impôts,plutôt que de laisser dans le budget des excédents disponibles.

Aussi, en 1875, une nouvelle combinaison empruntée à la pratique des Etats-Unis, le *New sinking fund*, a été superposée à l'ancienne. Les budgets doivent comporter pour le service de la dette un crédit supérieur au chiffre des arrérages. Le surplus est consacré à l'amortissement. L'affectation d'une partie des ressources budgétaires à la réduction de la dette est ainsi rendue obligatoire. Il y a toutefois une différence capitale avec l'amortissement automatique et contractuel. L'Etat n'est lié par aucun engagement vis-à-vis de ses créanciers, mais seulement par l'obligation qu'il lui a plu de s'imposer vis-à-vis de soi-même ; aussi a-t-il été prescrit que le *New sinking fund* ne fonctionnerait pas dans les années de déficit budgétaire.

La méthode d'amortissement par inscription obligatoire de crédits au budget est également employée par la Prusse. Ces crédits sont destinés à racheter des titres, à moins que la situation financière n'exige leur application au déficit du budget.

Les Etats-Unis, dès 1802, avaient institué le système dont s'est inspiré le *New sinking fund* anglais. Au budget était inscrite, pour le service de la dette, une somme supérieure au montant des arrérages, qui était employée pour le surplus au rachat de la dette. Les rachats devaient d'ailleurs être suspendus aux époques de guerre ou d'emprunt. Grâce à cette méthode ainsi qu'à l'affectation des excédents budgétaires à l'amortissement, grâce aussi à la pratique des emprunts amortissables, les Etats-Unis arrivèrent en 1834 à ce résultat exceptionnel de ne plus avoir de dette publique et d'être embarrassés de leur richesse.

La guerre de Sécession rouvrit la période des emprunts et éleva la nouvelle dette au chiffre de 14 milliards 230 millions de francs. La prospérité des budgets a permis, sans que les Etats-Unis soient revenus au système de l'inscription de crédits spéciaux au budget, de procéder à de vastes amortissements au moyen des excédents libres. La dette en 1894 était redescendue à 2 milliards de francs. Les déficits budgétaires qui apparaissent en 1895 et la guerre de Cuba l'ont fait remonter au-dessus de 5 milliards en 1900-1901, mais depuis elle est légèrement redescendue.

L'amortissement facultatif en France. — En France, après la guerre, M. Thiers avait proposé à l'Assemblée nationale un plan d'amortissement qui consistait, après avoir réorganisé le matériel militaire et remboursé à la Banque de France la dette que l'Etat avait contractée vis-à-vis d'elle en 1870, à inscrire annuellement 200 millions au budget pour l'amortissement.

Malheureusement, à partir de 1879, au moment où la Banque de France venait d'être complètement remboursée, le Parlement s'engagea d'une part dans la politique des dégrèvements, d'autre part dans l'exécution d'un programme de travaux publics dispendieux, de sorte que l'amortissement fut sacrifié.

En dehors des amortissements contractuels, à la nécessité desquels l'Etat ne pouvait se soustraire, l'amortissement facultatif n'a eu lieu qu'à de rares intervalles, pour des sommes peu importantes, et n'a jamais porté sur la dette consolidée.

1° Une partie des excédents budgétaires constatés lors des lois de règlement a été employée au remboursement d'obligations à court terme et de capitaux d'annuités. Mais on sait que peu de budgets ont laissé des excédents.

2° L'amortissement au moyen de crédits inscrits facultativement au budget n'a aussi fonctionné que d'une manière intermittente. On a remboursé par ce moyen une partie des obligations trentenaires qui furent émises pour les dépenses de travaux publics du plan Freycinet, et dont le reste fut consolidé en 1891 en rente 3 0/0 amortissable. Enfin, dans ces récentes années, ont figuré à certains budgets des crédits, d'ailleurs modiques, de remboursement d'obligations à court terme [1]. Ils ont disparu des derniers budgets par suite du déficit .

1. On pourrait se demander en quoi l'inscription d'un crédit de remboursement pour des obligations à court terme qui, de toutes façons, s'éteindront automatiquement à bref délai, constitue un amortissement. C'est que les lois de budget successives ont dû autoriser le ministre des finances à pourvoir au remboursement des obligations arrivant à échéance, au moyen d'émissions nouvelles d'obligations de même nature. Bien qu'à court terme, cette dette subsiste donc en permanence, puisqu'elle se renouvelle à chaque échéance tant que des fonds d'amortissement prélevés sur le budget ne lui sont pas affectés.

2. Les documents annexés à l'exposé des motifs donnent pour chaque budget

Illusions sur le retour des chemins de fer à l'Etat. — En terminant ce chapitre, il importe de dire un mot d'une opinion d'après laquelle la France aurait moins qu'un autre pays besoin de s'imposer des sacrifices pour l'amortissement de sa dette, parce que le retour des chemins de fer à l'Etat, lors de l'expiration des concessions actuelles au milieu du siècle, mettra les budgets de l'avenir en possession de revenus suffisants pour assurer le service d'une dette encore supérieure à la nôtre. A cette époque, en effet, les voies ferrées reviendront à l'Etat, qui n'aura à payer que la valeur du matériel roulant et de l'outillage [1] ; les actions et les obligations de chemins de fer seront complètement amorties, de sorte que l'Etat pourrait appliquer à payer ses rentiers le produit net de l'exploitation qui, à ce moment-là, dépassera, dit-on, un milliard.

Des études consciencieuses ont, dans ces dernières années, montré les dangers qu'il y aurait à s'illusionner sur ce point :

Rien ne dit que ces ressources ne se trouveront pas engagées d'avance par une politique financière imprévoyante ; de plus, on exagère leur importance, car l'Etat, en reprise des concessions, aura des dépenses considérables à faire pour rajeunir le matériel et mettre nos réseaux au niveau des besoins économiques modernes [2].

---

l'état des amortissements qui y sont inscrits (amortissements contractuels et facultatifs).

1. Valeur dont on déduira ce que les Compagnies se trouveront encore devoir à l'Etat, du chef de la garantie d'intérêts.

2. Voir le rapport général de M. Baudin sur le budget de 1906. *J. O.*, 1905, doc. parl. Ch. des dép., sess. ord., n° 2681.

LIVRE IX

ANALYSE DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

CHAPITRE LVIII

GÉNÉRALITÉS. — DETTE INSCRITE ET DETTE NON INSCRITE. GRAND-LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE.

Énormité de la dette publique française. — La France se place en tête des Etats modernes avec sa dette publique dont le chiffre en capital était de 29 milliards 350 millions en chiffres ronds au 1er janvier 1906, sans compter une dette flottante de 1 milliard à 1.200 millions et une dette viagère qui imposait au budget à la même date une charge de 260 millions environ, mais dont l'évaluation en capital serait arbitraire, puisque l'Etat ne peut jamais être appelé à rembourser le capital d'une rente viagère. Cette dette de 29 milliards 350 millions se décompose ainsi : 22 milliards en dette perpétuelle et le reste en dette à terme.

Les arrérages, intérêts et annuités s'élèvent au budget de 1907 à 950 millions en chiffres ronds, dont 70 millions environ représentent, il est vrai, la part des amortissements contractuels. Si on y ajoute le service de la dette viagère pour 260 millions (280 au budget de 1907), on arrive à une charge totale de plus de 1 milliard 200 millions, soit environ le tiers des dépenses budgétaires.

En faisant abstraction de la dette viagère, qui est d'une nature toute spéciale, on trouve que la plus grande partie de notre dette (37 0/0) provient de dépenses de guerre ; 36 0/0 d'exigences du Trésor et des budgets, 24 0/0 de dépenses de travaux, et 3 0/0 d'indemnités politiques.

La dette de l'Etat anglais est aujourd'hui de 20 milliards en chiffres ronds ; celle de la Prusse de 9 milliards, et celle de l'Empire d'Allemagne de 4 milliards. D'ailleurs, ici comme en matière de budgets, il faut être très circonspect dans les comparaisons qui, la plupart du temps, sont la source de conclusions inexactes :

1° On ne peut comparer la dette publique de deux pays qu'en joignant à la dette de l'Etat les dettes locales, de même qu'on ne peut établir de

comparaisons budgétaires qu'en joignant aux charges des budgets de l'Etat les charges des budgets locaux [1].

2° Il faut tenir compte de la composition de la dette. La situation d'un pays dont une grande partie de la dette a été contractée en vue de travaux productifs, par exemple pour des constructions ou des rachats de chemins de fer qui rapporteront de quoi en payer les intérêts, n'est pas comparable à celle d'un pays dont la dette provient principalement de dépenses stériles, telles que des frais de guerre.

3° La comparaison faite si souvent des charges de la dette, soit en capital, soit en arrérages, *par tête d'habitant*, dans les divers pays, n'a aucune valeur, la richesse des habitants et par suite leur aptitude à supporter ces charges variant avec les pays.

4° La seule comparaison rationnelle consisterait à rapprocher les charges d'intérêts de la dette avec le revenu total des habitants de chaque pays [2]. Mais ce revenu est difficile à évaluer et fort mal connu pour certains pays [3].

Divisions de la dette publique. — On peut établir dans la dette publique un certain nombre de classifications.

1° La plus rationnelle consiste à la diviser en dette consolidée, dette flottante et dette viagère.

La *dette consolidée* est « celle qui possède un caractère soit perpétuel, soit temporaire pendant un délai suffisamment prolongé pour donner lieu à une inscription sur le Grand-Livre de la dette publique [4] ».

La *dette flottante* « se compose des dépôts effectués au Trésor en compte-courant ou contre remise de bons du Trésor à court terme ».

La *dette viagère* comprend les pensions de retraites. Elle se distingue des deux catégories précédentes en ce que, tout en constituant une source d'engagements assez lourds pour l'Etat, elle n'est pas un procédé pour se procurer des ressources extraordinaires et n'intéresse pas le crédit public.

2° Le budget emploie la classification suivante que nous adopterons

---

1. Voir les développements donnés à ce sujet à la fin de l'*Introduction*, p. 12-14

2. Et encore y a-t-il une réserve à faire : « la force contributive n'est pas absolument proportionnelle au revenu total des habitants d'un pays, car il est évident qu'un même revenu, s'il est réparti entre un nombre moindre de têtes, laisse à la population plus de disponibilités pour supporter des impôts assez lourds. » Colson, *op. cit.*, p. 111.

3. On peut dire cependant, en comparant l'Angleterre et la France, que la dette anglaise étant moins élevée que la nôtre et la richesse de l'Angleterre plus grande que celle de la France, notre dette représente un poids beaucoup plus lourd ; mais on ne saurait se hasarder à des précisions numériques.

4. La plupart de ces définitions sont empruntées à l'excellent article : *Dette publique* de M. de Bray, dans le *Répertoire de Béquet.*

pour l'analyse [1] : à l'état-annexe A du budget des dépenses, au titre du ministère des finances, figure une rubrique « 1re Partie : dette publique » qui est divisée en 3 sections : 1° *dette consolidée* ; 2° *dette remboursable à terme ou par annuités* ; 3° *dette viagère*. L'expression « dette consolidée » y est réservée à la dette perpétuelle. Quant à la dette flottante, les dépenses en sont rangées parmi celles de la dette remboursable. Nous la négligerons d'ailleurs, l'ayant déjà étudiée à propos des moyens de trésorerie (chap. XXV, p. 218 et suiv.).

3° Enfin, on peut encore, au point de vue administratif, diviser la dette en *dette inscrite* et *dette non inscrite*. La dette inscrite est celle qui fait l'objet d'inscriptions au Grand-Livre de la dette publique. Elle comprend la *rente perpétuelle* et la *rente amortissable*, les *pensions* de la dette viagère, et les *cautionnements* en numéraire des comptables. La dette flottante — sauf les cautionnements —, les obligations du trésor à court terme, les annuités et les dettes ordinaires et courantes de l'Etat constituent la dette non inscrite.

Cette dernière classification nous amène à parler du Grand-Livre de la dette publique.

Du Grand-Livre de la dette publique. — Le Grand-Livre créé et organisé par la loi du 24 août 1793 est le relevé des créances qui constituent la dette inscrite. Il ne faudrait pas d'ailleurs tomber dans l'erreur plaisante de croire que le Grand-Livre est un gros volume. C'est une énorme série de registres, de fascicules, qui existent en deux exemplaires dont l'un est à Paris, au ministère des finances, et dont le double est conservé à Saint-Cloud. Chaque cautionnement, chaque titre de pension, chaque titre de rente y sont inscrits sous un numéro spécial.

Les opérations sur le Grand-Livre, dont la tenue est réglementée par les articles 196 à 217 du décret du 31 mai 1862, consistent en création de nouveaux comptes et en annulations de comptes anciens. Par exemple, la conversion d'une inscription au porteur en inscription nominative, le transfert d'une inscription nominative d'un titulaire à un autre, la réunion de plusieurs inscriptions en une seule ou inversement la division d'une inscription en plusieurs, donnent lieu à l'annulation de l'inscription ou des inscriptions primitives, et à la prise d'une ou de plusieurs inscriptions nouvelles qui prennent la suite des inscriptions existantes d'après leur numéro d'ordre.

---

1. Les documents officiels à consulter pour l'étude de la dette publique sont, en dehors des chapitres du budget du ministère des finances relatifs au service de la dette : les tableaux de la situation de la dette et des amortissements, qui figurent annuellement dans les documents annexés à l'exposé des motifs, et surtout les comptes de la dette publique qui font partie du *compte général* de l'administration des finances.

La tenue à jour du Grand-Livre incombe à la Direction de la dette inscrite au ministère des finances ; elle relève en particulier de 3 agents comptables qui sont des comptables d'ordre justiciables de la Cour des Comptes : l'agent comptable du Grand-Livre, l'agent comptable des transferts et mutations (pour les rentes nominatives), et l'agent comptable des reconversions et renouvellements des rentes au porteur. L'agent comptable du Grand-Livre n'opère jamais de modifications aux comptes qu'en suite d'un certificat signé de l'un des deux autres agents.

Le Grand-Livre est le titre fondamental des rentiers de l'Etat ; ceux-ci reçoivent d'ailleurs, pour faire valoir leurs droits, des titres qu'on appelle *extraits d'inscription*, détachés de registres à souche, signés du directeur de la dette inscrite, de l'agent comptable du Grand-Livre et d'un des deux autres agents comptables, et visés par le contrôle central du Trésor public. Ces extraits sont la reproduction certifiée exacte des mentions du Grand-Livre. Ce sont eux qu'on appelle dans le public les titres de rente.

Le minimum d'inscription admis au Grand-Livre est de 3 francs de rente perpétuelle correspondant à un capital nominal de 100 francs. C'est un minimum qui a été en s'abaissant depuis le commencement du siècle, pour faciliter l'accès de la rente à la petite épargne. Pour la rente amortissable qui a été calquée sur le type des obligations de chemins de fer de 500 francs, le minimum d'inscription est de 15 francs, c'est-à-dire qu'on ne peut acquérir en Bourse en rente 3 0/0 amortissable un capital nominal moindre de 500 francs. Toutefois, pour rapprocher la cote du 3 0/0 perpétuel et celle de l'amortissable, le cours de ce dernier est également coté pour 3 francs de rente [1].

Titres nominatifs, au porteur, et mixtes. — Au point de vue de la forme, les extraits d'inscriptions peuvent être nominatifs, au porteur ou mixtes.

Les rentes nominatives sont celles qui sont inscrites aux nom, prénoms et éventuellement qualités juridiques [2] du titulaire. Le titre nominatif est la règle pour les mineurs, les femmes dotales, les interdits, les établissements publics, et généralement toutes les personnes qui n'ont pas la libre disposition de leurs biens.

Les arrérages sont payables sur présentation de l'extrait d'inscription

---

1. C'est un petit détail qui n'en a pas moins eu une certaine influence sur le succès médiocre du 3 0/0 amortissable. Le public n'a pas compris que la cote indiquât par exemple 96 ou 97 francs pour une valeur qui coûtait en réalité 5×96 ou 97 francs $=$ 480 ou 485 francs.

2. Par exemple, interdit sous la tutelle de X.., femme mariée à X.., fille mineure, etc.

et le paiement est constaté par une estampille apposée au verso du titre au moyen d'un timbre humide, et portant la date de l'échéance réglée.

Les rentes au porteur, créées en 1831, ne mentionnent pas au contraire le nom du titulaire ; elles sont inscrites au Grand-Livre au nom du Trésor, et ne sont individualisées que par leur numéro d'ordre. Elles sont munies de coupons trimestriels qu'il suffit de détacher du titre et de remettre aux guichets du Trésor pour toucher les arrérages.

Les rentes mixtes, créées en 1864 et peu fréquemment employées, sont une combinaison des deux types précédents : elles sont nominatives quant au capital, et munies de coupons pour les arrérages, comme les titres au porteur. Il n'en existe pas pour le 3 0/0 amortissable.

Différences entre les titres de rente au porteur et les titres nominatifs. Les différences qui existent entre les titres au porteur et les titres nominatifs peuvent se résumer de la façon suivante :

1° Le paiement des arrérages des titres nominatifs se fait sur présentation du titre, et se constate par l'estampille ; le paiement des arrérages des titres au porteur se fait contre remise des coupons détachés ;

2° En cas de perte ou de vol, le propriétaire d'un titre nominatif peut faire opposition au transfert et au paiement des arrérages, et obtenir facilement l'annulation de son inscription et son remplacement par une inscription nouvelle sous un nouveau numéro ; au contraire, le propriétaire d'un titre au porteur ne peut pas faire opposition au paiement des arrérages, et le remplacement du titre perdu exige de nombreuses et gênantes formalités régies actuellement par la décision ministérielle du 8 juillet 1890 (transformation du titre perdu en rente nominative laissée pendant 20 ans en cautionnement au Trésor, etc.) ;

3° Le titre nominatif est la règle pour les personnes qui ne peuvent pas librement disposer de leurs biens ; elles ne peuvent pas avoir de rentes au porteur ni même de rentes mixtes : en effet, les rentes au porteur, comme nous allons le voir, se transmettent librement sans formalités qui puissent arrêter un incapable ; quant aux rentes mixtes, leur transmission exige bien les mêmes formalités que celles des rentes nominatives, mais comme les coupons qui y sont annexés sont payables au porteur, des incapables pourraient procéder à un acte de disposition sur ces rentes en s'en faisant escompter les arrérages pour plusieurs années à l'avance par un banquier ou par un capitaliste complaisant ;

4° La transmission des titres au porteur se fait par simple tradition manuelle, à l'insu du Trésor ; la transmission des rentes nominatives exige un *transfert*, c'est-à-dire une réinscription sur le Grand-Livre, au nom du nouveau titulaire.

Transfert réel, transfert de forme. — Si la transmission a lieu au moyen d'une vente, on dit qu'il y a lieu à *transfert réel*, lequel est opéré

par les soins de l'agent de change. Une déclaration de transfert est signée par le vendeur dont la signature est certifiée par l'agent de change. Celui-ci prépare en même temps un bordereau ou certificat de transfert, signé par lui et son client, et divisé en deux parties dont l'une indique le compte à annuler et l'autre le compte à ouvrir. Le titre de rente, la déclaration et le certificat, accompagnés s'il y a lieu des pièces justificatives des droits du vendeur, procuration, jugement, etc. sont remis à l'agent comptable des transferts. Celui-ci vérifie la régularité des pièces, voit si elles n'engagent pas la responsabilité du Trésor, et les remet ensuite à l'agent comptable du Grand-Livre qui inscrira le transfert [1].

Les déclarations de transfert sont conservées au bureau des transferts, pour être ultérieurement produites à la Cour des Comptes, à l'appui des comptes des agents comptables.

Les conversions de rentes nominatives en rentes au porteur sont assimilées par le Trésor à un transfert réel : elles entraînent en effet dépossession éventuelle du rentier, puisque, une fois pourvu de titres au porteur, il peut les aliéner sans formalités administratives. Aussi y a-t-il lieu ici également à la déclaration signée du titulaire et au ministère de l'agent de change [2].

Si la transmission des titres nominatifs a eu lieu par un acte autre qu'une vente, par exemple, par succession, donation, nantissement, dation en paiement, etc. il y a lieu à *mutation* ou *transfert de forme*, dans lequel l'intervention de l'agent de change est remplacée par celle d'un officier ministériel ou public — généralement d'un notaire — qui fournit un certificat de propriété énonçant l'inscription qui doit faire l'objet du transfert et la désignation des nouveaux propriétaires.

C'est parce que la nécessité du transfert empêche les personnes qui n'ont pas la complète disposition de leurs biens d'outrepasser les limites de leur capacité civile, que la forme du titre nominatif est obligatoire pour elles, le Trésor n'effectuant le transfert que si la transmission est régulière au point de vue juridique.

Paiement des arrérages. Détachement du coupon. — Pour compléter ces quelques indications, rappelons encore que les arrérages de

---

1. Le transfert réel, lorsque les deux parties ont un agent de change différent, se complique d'un *transfert d'ordre*. Ce transfert d'ordre, destiné à sauvegarder le secret professionnel des agents de change, fait passer provisoirement la rente au nom de l'agent de change acheteur, qui, ensuite, signera un second transfert au nom de son client, qui demeure ainsi inconnu de l'agent vendeur.

2. Au contraire, la conversion de rentes au porteur en rentes nominatives s'opère sans frais et sans le concours d'un officier ministériel, à simple réquisition, accompagnée du dépôt des titres à transformer.

rente se paient par trimestre en janvier, avril, juillet et octobre. Toutefois, les inscriptions émises par suite de transfert ou de mutation pendant les 15 jours qui précèdent une échéance ne portent jouissance qu'à partir du trimestre à venir, l'échéance actuelle restant acquise au précédent titulaire. De même, en Bourse, 15 jours avant l'échéance, on procède à ce qu'on appelle le détachement du coupon, c'est-à-dire que le coupon qui arrivera à échéance 15 jours plus tard est définitivement acquis au propriétaire actuel. La personne qui achète de la rente le 20 mars par exemple, ne touchera que le coupon échéant en juillet, celui d'avril appartenant au vendeur [1].

Cette singularité a une origine historique. Primitivement, toutes les rentes étaient nominatives, et pour que le Trésor pût préparer les écritures nécessaires au paiement des arrérages, les négociations étaient suspendues dans les 15 derniers jours. Cette règle a disparu en 1822, mais il en est resté l'attribution au vendeur du coupon qui va échoir.

Les arrérages se prescrivent par 5 ans [2]. Quant au capital de la rente perpétuelle, il va de soi qu'il est imprescriptible puisque, l'Etat ne pouvant jamais être contraint à rembourser, il n'y a pas de point de départ possible pour la prescription [3].

---

1. On dit que la rente lui sera livrée jouissance avril, et non jouissance janvier, puisque les intérêts ne commencent à courir pour elle qu'à partir du début du second trimestre.

2. C'est la prescription de l'article 2277 du Code civil, et non la déchéance quinquennale étudiée au chap. XXVI, dont les règles ne sont pas les mêmes.

3. Nous n'avons pas parlé dans tout ce qui précède des *rentes départementales* : ces rentes étaient inscrites au nom des particuliers ou des établissements publics du département sur des *livres auxiliaires* du Grand-Livre, tenus par les trésoriers-payeurs généraux. Elles étaient nécessairement nominatives et ne pouvaient être payées que dans le département. Il n'est plus reçu d'inscriptions départementales depuis 1897 ; ces rentes sont appelées à disparaître peu à peu, au fur et à mesure que les possesseurs les alièneront et qu'elles seront transportées au Grand-Livre.

CHAPITRE LIX

DETTE PERPÉTUELLE. — DETTE REMBOURSABLE A TERME OU PAR ANNUITÉS. — DETTE VIAGÈRE.

Après ces développements consacrés à la dette inscrite et au Grand-Livre, il nous reste maintenant à étudier la division de la dette en dette perpétuelle, dette remboursable à terme ou par annuités, et dette viagère.

I. — Dette perpétuelle.

On sait que cette dette comprend « toutes les rentes qui doivent être payées jusqu'au rachat que le débiteur peut imposer, mais que le créancier ne peut jamais exiger ».

Notre dette perpétuelle moderne remonte au tiers consolidé sur le Grand-Livre de la dette publique lors de la banqueroute de l'an VI. Actuellement, elle ne renferme plus qu'un seul type, le 3 0/0, inconvertible jusqu'à la fin de 1910, depuis la dernière conversion de 1902 qui a fait disparaître le 3 1/2. A certains moments, les types 5 0/0, 4 1/2, 4 et 3 0/0 avaient coexisté. Le capital de la rente 3 0/0 actuelle s'élève à 22 milliards en chiffres ronds.

II. — Dette remboursable à terme ou par annuités.

La dette remboursable à terme ou par annuités est « la dette contractée par l'Etat en vue de faire face à des dépenses extraordinaires ou accidentelles, et dont l'acte constitutif prévoit la libération à des échéances déterminées ». Elle comprend les rentes 3 0/0 amortissables et les engagements du Trésor.

Rente 3 0/0 amortissable. — Les rentes 3 0/0 amortissables ont été créées par l'Etat en 1878, pour se procurer les fonds nécessaires à l'exécution du programme de grands travaux publics, principalement de chemins de fer, connu sous le nom de plan Freycinet Le type en a été copié sur celui des obligations dont les Compagnies de chemins de fer se servaient elles-mêmes pour emprunter et qui jouissaient de la faveur du public : on émit des coupures de 15 francs de rente, remboursables à

500 francs par voie de tirage au sort, de façon à ce que toute la dette fût amortie en 75 ans, c'est-à-dire en 1953 [1].

En principe, l'émission devait s'en faire au fur et à mesure des besoins, aux guichets du Trésor, chez les trésoriers généraux, les receveurs particuliers, et même chez les percepteurs. Cette méthode était aussi empruntée aux Compagnies de chemins de fer qui écoulent leurs titres à leurs guichets, à des cours déterminés et fixés périodiquement d'après le niveau de leur crédit.

On en émit à plusieurs reprises en 1878, 1881, 1883, 1884 et 1891, en ayant d'ailleurs également recours à la vente en Bourse par l'intermédiaire des agents de change, et même à la souscription publique. Le total des rentes amortissables émises s'est élevé au capital nominal de 4 milliards 250 millions, qui se trouvent réduits maintenant à 3 milliards 600 millions en ch ffres ronds par suite des remboursements déjà effectués. Le placement de ces emprunts s'est fait d'ailleurs dans des conditions peu avantageuses, puisque le taux moyen d'émission de la coupure de 15 francs de rente remboursable à 500 francs a été de 406 fr. 60.

Engagements du Trésor. — Les engagements du Trésor peuvent être divisés en obligations du Trésor et en annuités.

I. *Obligations du Trésor.* — Les obligations du Trésor [2] sont des titres de dette qui ont une échéance assez rapprochée, de 30 ans au plus. Ces titres, à raison de la courte durée du placement qu'ils procurent, ne conviennent pas aux particuliers. Ils constituent au contraire pour les établissements financiers un emploi temporaire, excellent et très recherché, de leurs fonds, en titres sûrs et peu susceptibles de dépréciation. Aussi les obligations du Trésor se négocient la plupart du temps de gré à gré en masses importantes.

Les obligations du Trésor ne sont pas inscrites au Grand-Livre de la dette publique. Elles font partie des « valeurs du Trésor ». C'est le Caissier-payeur central qui les délivre au fur et à mesure des autorisations d'émettre que lui notifie la direction du mouvement général des fonds. Elles n'existent qu'au porteur, en coupures de 500 francs.

---

1. Pour simplifier le tirage, les titres ont été groupés en 175 séries ; pendant un certain nombre d'années on amortit une série par an ; on tire annuellement 2 séries dans la période suivante, puis 3, puis 4, puis 5, jusqu'à la dernière période ou le tirage annuel est de 6 séries.

Ce système a l'inconvénient de répartir très inégalement les charges sur les budgets successifs ; celles-ci diminuent tous les ans, au cours de chaque période, du montant des arrérages des titres amortis l'année précédente ; par contre, au passage d'une période à la suivante, elles s'élèvent brusquement puisqu'on se met à tirer une série de plus.

2. Ne pas confondre avec les *Bons du trésor*, qui servent à alimenter la dette flottante et qui sont à l'échéance de 3 mois, 6 mois ou 1 an au maximum.

On distingue parmi les obligations du Trésor, les obligations à long terme et les obligations à court terme.

Obligations à long terme. — Les obligations à long terme qui sont celles ayant de 15 à 30 ans de durée ont disparu de notre dette actuelle : elles étaient de deux sortes :

1° Les obligations quinzennaires, remboursables en 15 ans, créées de 1873 à 1875 par l'Assemblée nationale. Elles ont été presque aussitôt rachetées ou converties en obligations trentenaires ;

2° Les obligations trentenaires, remboursables en 30 ans, inventées par le second Empire qui en fit grand usage, et également utilisées par l'Assemblée nationale pour se procurer les fonds nécessaires aux subventions de chemins de fer. Elles ont été remboursées par anticipation en 1891 au moyen d'un emprunt de consolidation en 3 0/0 amortissable.

Obligations à court terme. — Les obligations à court terme sont celles qui sont remboursables dans les 15 ans qui suivent leur émission. Il n'en existe plus qu'un seul type : les obligations sexennaires, dont le nom est devenu synonyme d'obligations à court terme, et qui sont remboursables dans les 6 ans au maximum. Malgré leur nom générique de « sexennaires », ces obligations ne sont pas forcément d'ailleurs à 6 ans d'échéance. Le ministre peut, suivant les circonstances, faire des émissions en obligations de 2, de 3, de 4 ans, par exemple.

Les obligations sexennaires ont été créées en 1875 pour subvenir aux dépenses du compte de liquidation ouvert à la suite de la guerre, et plus tard pour fournir des ressources au budget extraordinaire de la guerre qui résulta de la transformation du compte de liquidation, et qui n'a été réincorporé au budget ordinaire qu'en 1891.

A partir de 1885, les difficultés budgétaires obligèrent aussi à ériger en service spécial du Trésor alimenté par des obligations sexennaires le paiement des garanties d'intérêts aux chemins de fer [1].

En 1892, le service des garanties d'intérêt a été réincorporé au budget général et inscrit à une section spéciale de dépenses extraordinaires du budget des travaux publics, dont les ressources sont fournies normalement par les recettes ordinaires du budget. Cependant, les embarras financiers de ces dernières années n'ont pas permis de rester absolument fidèle à ce principe, et le budget de 1902 notamment a comporté une

1. Rappelons ici sommairement en quoi consiste la garantie d'intérêts dont nous avons du reste déjà parlé ailleurs (*suprà*, p. 96) : lorsque les produits du réseau sont insuffisants pour fournir aux actionnaires et aux obligataires un certain intérêt garanti par l'Etat, celui-ci le complète en avançant les sommes nécessaires aux Compagnies qui doivent les rembourser avec intérêts, en cours d'exploitation sur leurs bénéfices disponibles, et en fin d'exploitation, en compensant jusqu'à due concurrence leur dette avec la valeur du matériel que l'Etat doit leur racheter.

ressource exceptionnelle de 44 millions à demander à une émission d'obligations sexennaires, pour faire face aux garanties. Dans ces conditions, la réincorporation n'était plus que fictive. Les obligations émises de ce chef ont d'ailleurs disparu par remboursement en 1904 au moyen des excédents de l'exercice 1903.

Au 15 juin 1906, il y avait en chiffres ronds pour 286 millions d'obligations à court terme en circulation : elles avaient été émises pour faire face à une triple nécessité : 1° pour alimenter provisoirement le compte spécial de perfectionnement de l'armement ouvert en 1898, en attendant que les ressources qui lui ont été attribuées, à savoir le produit des aliénations des immeubles et terrains militaires déclassés, soient réalisées ; 2° pour subvenir aux remboursements de cautionnements en numéraire, la loi du 13 avril 1898 ayant autorisé la substitution, facultative pour les intéressés, de cautionnements en rentes sur l'Etat aux cautionnements en argent ; 3° pour couvrir l'insuffisance de recettes des exercices 1901 et 1902.

Ajoutons que le budget de 1906 autorise, comme ressource exceptionnelle destinée à l'équilibrer, une émission de 57 millions ; le projet de budget de 1907 comporte également parmi ses ressources exceptionnelles un emprunt de 244 millions en obligations du Trésor amortissables par tirage au sort dans le délai de 12 ans, pour faire face aux dépenses extraordinaires et exceptionnelles engagées ou à engager à la suite de l'incident du Maroc.

Permanence des obligations du Trésor. — Il y a lieu de rappeler ici que les obligations du Trésor à court terme, malgré le bref délai de leur remboursement, constituent en réalité une dette permanente, ce qui montre bien ce qu'il y a de fictif dans l'amortissement automatique. En effet, on les renouvelle la plupart du temps quand elles arrivent à échéance. Par exemple, le projet de budget de 1907 contient un article de style ainsi conçu : « Le ministre des finances est autorisé à pourvoir au remboursement des obligations à court terme échéant en 1907 au moyen d'une émission, au mieux des intérêts du Trésor, d'obligations de même nature dont l'échéance ne pourra dépasser l'année 1913. »

C'est sur elles qu'il conviendrait de faire porter tout d'abord l'effort de l'amortissement, car elles constituent un des éléments les plus critiquables de nos finances. Elles servent en effet à assurer, en grande partie, des services budgétaires à l'aide de fonds d'emprunt, et perpétuent sous une autre forme, en fournissant au budget général des « ressources exceptionnelles », les inconvénients reprochés aux anciens budgets extraordinaires[1].

---

1. V. *suprà*, chap. IX, p. 86-87.

II. *Annuités diverses.* — Les annuités sont assez nombreuses, et nous nous bornerons à mentionner les principales de celles qui figurent au budget.

La plus importante est celle qui a trait au remboursement de la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse des dépôts et consignations. Elle est de 49 millions et durera jusqu'en 1923. La Caisse des dépôts avait fait diverses avances au Trésor, pour la conversion de l'emprunt Morgan, pour les subventions aux caisses vicinale et scolaire, pour l'expédition de Madagascar, etc. En 1902, la dette du Trésor qui atteignait au total 785 millions 1/2 a été unifiée et convertie en 44 demi-annuités.

Citons encore les annuités aux Compagnies de chemins de fer, qui ont diverses origines : en raison des difficultés financières, l'Etat n'a pas pu acquitter en 1871 et 1872 les garanties d'intérêts qu'il devait aux Compagnies ; il les a autorisées à emprunter les fonds dont elles avaient besoin pour payer les actionnaires, et les désintéresse au moyen d'une série d'annuités qui courent encore. Une annuité a été aussi consentie à la Compagnie de l'Est, en remboursement de la partie de son réseau cédé à l'Allemagne en 1871.

Enfin les autres proviennent de ce que l'Etat, ainsi que nous l'avons vu [1], a pris à son compte une partie de la dépense d'ouverture des lignes nouvelles. Au lieu de fournir directement la subvention, ce qui grèverait certains budgets d'une dépense trop lourde, il charge les Compagnies de se la procurer en émettant dans le public des emprunts dont il les couvre au moyen d'une série d'annuités. De ces annuités, celles qui se rapportent aux travaux complètement terminés et reçus sont inscrites au budget du ministère des finances, les autres au budget des travaux publics.

Citons enfin les annuités pour rachat de concession de canaux, — les annuités pour subventions aux départements et communes pour constructions scolaires, qui couvrent ces personnes administratives d'une partie des emprunts qu'elles ont dû contracter dans ce but, — les annuités pour remboursement des avances affectées aux travaux d'amélioration des rivières, canaux et ports : l'Etat a pris l'habitude de se faire consentir des avances par les départements, villes, chambres de commerce, pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution de travaux publics auxquels les parties versantes sont intéressées ; — etc.

On voit que, d'une façon générale, les annuités résultent d'emprunts particuliers que le Trésor fait à certains établissements — Caisse des dépôts, Compagnies de chemins de fer, villes, départements, etc. — qu'il rembourse par fractions. Là encore, il y a un certain danger pour les

---

1. *Suprà*, chap. x, p. 88.

finances publiques, car ces emprunts n'ont jamais la publicité des émissions de rente, passent plus ou moins inaperçus, et donnent un moyen de vivre en dehors des ressources régulières du budget.

III. — Dette viagère.

La dette viagère est « l'ensemble des créances sur l'Etat dont le capital n'est pas exigible, et qui ne comportent que le paiement d'intérêts devant s'éteindre à la mort du bénéficiaire ».

Il convient de la rapprocher des autres dettes pour avoir une idée d'ensemble de la dette publique française, mais il ne faut pas oublier qu'à l'inverse des autres, cette dette n'intéresse pas le crédit public et qu'elle n'est pas un procédé d'emprunt.

La dette viagère comprend principalement les pensions civiles et les pensions militaires. Elle comprenait autrefois également les rentes viagères d'ancienne origine, résultant d'emprunts en rentes viagères réversibles sur 1, 2, 3 ou 4 têtes, faits par l'ancien régime. Il n'en a plus été créé de nouvelles, et depuis plusieurs années elles ne comportent qu'un crédit de 790 francs appelé à disparaître bientôt.

Des rentes viagères on peut rapprocher les pensions ecclésiastiques temporaires ou viagères attribuées par la loi de séparation du 9 décembre 1905, et qui disparaîtront au bout d'un certain temps par extinction[1].

Historique de la législation des pensions. — Les pensions de retraite aux fonctionnaires constituaient sous l'ancien régime une faveur concédée arbitrairement et à titre purement gracieux par le pouvoir. La Révolution essaya de corriger les abus, mais la loi du 22 août 1790 considère encore la pension comme une récompense exceptionnelle des services rendus à l'Etat ; elle décide que pour pouvoir la solliciter, sans d'ailleurs être fondé à alléguer un droit à la pension, il faut compter au moins 30 ans de services et 50 ans d'âge. Ce qui montre bien d'ailleurs que les pensions représentaient une faveur, c'est qu'elles ne pouvaient être accordées que jusqu'à concurrence d'une somme de 12 millions inscrite au budget.

Aussi dès l'an VI les différentes administrations de l'Etat créèrent, de leur propre initiative, des caisses de retraites particulières pour leur personnel, alimentées au moyen de versements que les employés faisaient sur leurs traitements. L'Etat dut leur venir en aide et en profita pour les contrôler et en réviser les règlements. Enfin trois lois, celles des 11

---

1. Elles figurent pour 11 millions au projet de budget de 1907.

et 18 avril 1831 pour les pensions des armées de terre et de mer, celle du 9 juin 1853 pour les pensions civiles, vinrent supprimer les anciennes caisses de retraites et faire définitivement passer le service des pensions à la charge de l'Etat.

Législation actuelle. — La loi du 22 août 1790, complétée par un décret du 13 septembre 1806, s'applique encore aux pensions des ministres, sous-secrétaires d'Etat, membres du Conseil d'Etat, préfets et sous-préfets, qui leur sont attribuées maintenant à 60 ans d'âge, après 30 ans de services publics, et qui diffèrent de celles de la loi de 1853 principalement en ce qu'elles ne donnent lieu à aucune retenue de traitement.

Les lois de 1831 et celle de 1853, dont les principes généraux sont analogues, ont posé un certain nombre de règles nouvelles :

1° *Droit à la retraite*. — Tout d'abord, la pension ne constitue pas une faveur, mais un droit pour le fonctionnaire : cela veut dire que lorsque celui-ci quitte ses fonctions dans les conditions requises pour bénéficier d'une retraite, le ministre des finances ne peut pas refuser de faire inscrire sa pension au Grand-Livre de la dette publique ; et que la pension ne peut pas être liquidée à un chiffre inférieur à celui qui résulte des tarifs légaux. Sinon, le fonctionnaire peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Toutefois, il importe de ne pas se méprendre sur la portée du droit à la retraite : l'exercice de ce droit est absolu pour les pensions militaires : l'officier qui a un certain temps de services ne peut pas être maintenu malgré lui en activité, même s'il n'a pas encore atteint la limite d'âge à partir de laquelle il doit être d'office rayé du service actif ; l'Etat ne peut donc pas l'empêcher d'entrer en jouissance de sa pension de retraite, quand il a le temps minimum de services requis.

Au contraire, les fonctionnaires civils peuvent être maintenus dans leur poste, malgré leur désir de le quitter, jusqu'à la limite d'âge, s'il en existe une pour la fonction considérée, ou sans limite, s'il n'y a pas de limite d'âge, ce qui est le cas le plus fréquent. Comme une démission ou une révocation font perdre le droit à pension, il faut que le fonctionnaire qui présente les conditions d'âge et de services nécessaires pour pouvoir jouir d'une retraite, obtienne de la libre volonté du ministre *l'autorisation de faire valoir ses droits à la retraite*. En d'autres termes, un fonctionnaire qui a 60 ans d'âge et 30 ans de services, condition nécessaire pour la retraite, ne l'obtiendra que si le ministre l'autorise à faire valoir ses droits. Et ce n'est que lorsqu'il a été autorisé, que la pension devient alors pour lui un droit auquel l'Etat ne peut pas se refuser à donner satisfaction.

2° *Conditions d'âge et de services*. — Il faut des conditions particulières d'âge et de services, qui sont, pour les fonctionnaires civils, en

principe 60 ans d'âge et 30 ans de services. Mais il y a des exceptions : 1° pour les fonctionnaires des services actifs (50 ans d'âge, 25 ans de services) ; 2° pour les fonctionnaires atteints d'infirmités contractées dans l'exercice de leurs fonctions, qui obtiennent des retraites *proportionnelles*, à 45 ou 50 ans d'âge, après 15 ou 20 ans de services,suivant qu'ils font ou non partie d'un service actif ; 3° pour les fonctionnaires blessés dans des accidents graves ou dans des actes de dévouement au cours de leurs fonctions, qui bénéficient de pensions *exceptionnelles*, sans condition d'âge ni de durée de services.

Les veuves reçoivent le tiers de la quotité qu'aurait eue le défunt, lorsque celui-ci décède au bout de 25 ans de services (loi du 28 avril 1893) [1]. Elles ont droit à une pension exceptionnelle dans les cas où le mari aurait pu lui-même y prétendre. Les orphelins, quand la mère est décédée, se partagent jusqu'à leur majorité un secours qui, quel que soit leur nombre, ne peut dépasser le chiffre de la pension qu'aurait eue la mère.

Pour les pensions militaires, aucune condition d'âge n'est requise : il suffit de 30 ans de services dans l'armée de terre pour les officiers ; 25 ans pour les sous-officiers et soldats, ainsi que pour les officiers de marine et marins. Il y a aussi des pensions proportionnelles et exceptionnelles.

3° *Tarifs légaux.* — La quotité de la pension est déterminée par des tarifs légaux qui sont assez compliqués pour les pensions militaires et qui, pour les pensions civiles, sont calculés d'après le traitement moyen des six dernières années de service, sans pouvoir excéder un maximum qui est fixé diversement suivant les catégories de fonctions, mais qui, en principe, ne peut pas être supérieur à 6.000 francs.

4° *Retenue sur le traitement.* — Le fonctionnaire est astreint, en vue de la retraite, à une retenue sur son traitement. Cette retenue comporte deux éléments : *a*) retenue totale du premier douzième du traitement lors de l'entrée en fonctions et du premier douzième de chaque augmentation ; *b*) retenue de 5 0/0 sur le traitement annuel.

Il ne faudrait pas croire, du reste, qu'il y ait là une combinaison d'assurances sur la vie gérée par l'Etat, et dont les fonctionnaires paieraient les primes. Les retenues sont, en effet, versées chaque année aux recettes normales du budget, dans les « recettes en atténuation de dépenses », et non pas capitalisées dans une caisse spéciale. Elles n'apparaissent, en somme, que comme une sorte d'impôt sur les traitements destiné à atténuer d'autant les dépenses de la dette viagère. Les retenues

---

1. On se rappelle que le défunt, s'il avait vécu, n'aurait pu avoir, à moins qu'il n'appartînt aux services actifs, sa pension avant 30 ans de services.

sont d'ailleurs très loin de couvrir ces dépenses. Elles ne sont que du tiers de celles-ci pour les pensions civiles, et du quinzième seulement pour celles de la guerre, en raison du nombre des pensionnés militaires (à savoir les sous-officiers et soldats) qui ne subissent pas la retenue.

5° Bien que la pension constitue un droit, il y a un certain nombre de cas de déchéance (condamnations, perte de la qualité de Français, etc.).

Formalités pour l'obtention de la pension. — Caractère de la pension. — Les formalités pour l'obtention d'une pension sont d'abord : l'autorisation donnée par le ministre de faire valoir les droits à la retraite ; 2° la liquidation, par laquelle le ministre compétent reconnaît le droit à la pension, et en fixe la quotité. Elle aboutit à un décret de concession de pension préparé par le ministre, avec l'avis du Conseil d'Etat (section des finances). La liquidation ou le refus de liquidation peut donner lieu à un recours au contentieux de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat ; 3° en exécution du décret, l'inscription au Grand-Livre de la dette publique, et la remise d'un extrait d'inscription ou titre de pension au titulaire. Cette inscription exige le contreseing du ministre des finances, gardien du Grand-Livre : ce contreseing a été donné, pour les pensions civiles, au bas du décret de concession en même temps que celui du ministre compétent ; mais comme pour les pensions militaires c'est le ministre de la guerre ou de la marine qui a contresigné seul, il faut ici un second décret : un décret d'inscription qui portera le contreseing du ministre des finances. Le refus d'inscription est susceptible d'un recours *en annulation* devant le Conseil d'Etat.

Les pensions sont considérées comme ayant un caractère alimentaire : elles sont incessibles, et ne peuvent être saisies que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'Etat ou d'un tiers pour les dettes alimentaires dont le titulaire peut être tenu aux termes du droit civil (C. civ., art. 203, 205, 206, 207, 214). Si les arrérages ne sont pas réclamés pendant 3 ans, ils sont prescrits, et la pension ne commencera à courir à nouveau que du jour où le pensionnaire la réclamera.

Critique du système actuel. — Notre système actuel de pensions à donné lieu à de nombreuses critiques.

1° Il est d'abord, a-t-on dit, injuste pour le fonctionnaire, pour le fonctionnaire civil surtout : le ministre peut, en effet, paralyser son droit à pension, en ne l'autorisant pas à le faire valoir, ou au contraire, l'obliger d'office à l'exercer, dès qu'il a l'âge et les services voulus ; c'est là un arbitraire excessif.

2° D'autre part, un fonctionnaire meurt à 59 ans avec 40 ans de services, ou à 65 ans avec 24 ans de services : ses retenues sont perdues ; il n'avait pas droit à pension et sa veuve n'aura rien. De plus, la veuve

et les orphelins qui n'obtiennent qu'une pension insignifiante, égale au tiers de ce qu'aurait eu le mari ou le père, sont sacrifiés. Que la veuve soit ou non chargée de famille, qu'elle se remarie ou non, son droit est invariable.

3° L'organisation actuelle des pensions est très onéreuse à l'Etat, par suite de l'augmentation croissante du nombre des fonctionnaires auxquels on attribue une retraite ou dont on améliore la retraite, et du relèvement des traitements, en proportion desquels les pensions sont fixées. Sous l'influence des idées démocratiques, le Parlement éprouve le désir, d'ailleurs légitime, d'améliorer la situation des petits fonctionnaires, et les raisons budgétaires l'arrêtent d'autant moins que les lois de retraites ne produisent pas immédiatement leur plein effet. Ce n'est qu'au bout d'un certain nombre d'années, quand tous les fonctionnaires actuellement en fonctions auront fait liquider leur pension, que les budgets futurs porteront la charge intégrale d'un relèvement des tarifs.

De 1881 à 1906, les pensions militaires sont passées de 100 à 150 millions en chiffres ronds [1], et les pensions civiles de 50 à 90 millions et on prévoit qu'en 1917 elles auront augmenté de 15 millions. Le montant total des charges de la dette viagère est au 1er janvier 1906 de 260 millions [2] ; il est porté au projet de budget de 1907 pour 280 millions [3].

Pour remédier à cet état de choses, on a proposé deux systèmes : l'un consiste dans la suppression des pensions ; le fonctionnaire économiserait comme bon lui semble sur son traitement pour se constituer une rente viagère en traitant avec des établissements privés : c'est ce qui a lieu en Suisse et aux Etats-Unis (bien qu'aux Etats-Unis, s'il n'y a pas de pensions civiles, il existe des pensions militaires très dispendieuses qui sont surtout une monnaie électorale).

L'autre serait la création d'une caisse des retraites qui ouvrirait à chaque fonctionnaire un compte alimenté à la fois par des retenues versées par le fonctionnaire et par des subventions fournies par l'Etat, ces deux éléments devant suivre une progression inverse au fur et à

---

1. Sans compter les traitements viagers de la Légion d'honneur.
2. Y compris les traitements viagers de la Légion d'honneur.
3. Pensions militaires de la guerre . . . . . 114 millions
   — de la marine et des colonies. . . . . 41 »
   Traitements de la Légion d'honneur 11
   Pensions civiles de la loi de 1853 . . . . . 92 »

Les chiffres donnés sont ceux du budget de la dette viagère inscrit dans les crédits du ministère des finances : pour connaître les charges totales des pensions, il serait nécessaire, en outre, de relever les dépenses de cette nature qui grèvent les budgets annexes, les manufactures de l'Etat, les arsenaux et les établissements nationaux, ainsi que les crédits de majoration de pensions inscrits dans les budgets des divers ministères.

mesure que s'élève le traitement, afin de réserver l'appui de l'Etat surtout aux petits fonctionnaires.

La caisse ferait fructifier les capitaux de chaque compte, de façon à fournir au bout d'un certain temps une rente viagère. La partie du compte formée par les retenues, le compte-retenues, serait, en principe, la propriété du fonctionnaire qui les a versées et qui pourrait les retirer, au cas où il cesserait ses fonctions avant l'époque de la retraite [1]. Des projets de ce genre ont été déposés en 1882 par M. Léon Say et en 1891 par M. Rouvier [2] sans aboutir. Ils n'auraient vraisemblablement pas atténué dans une mesure bien sérieuse les dépenses de la dette viagère, mais ils auraient permis d'ériger sur une base plus équitable notre système de retraites.

---

1. G. Cahen, « Quelques observations sur les pensions de retraite » (*Rev. pol. et parlem.*, sept. 1902).

2. Voir aussi les travaux de la commission extraparlementaire de 1897 et le projet Caillaux en 1901.

TROISIÈME PARTIE

LIVRE X

FINANCES LOCALES

CHAPITRE LX

BUDGET DÉPARTEMENTAL. — BUDGET COMMUNAL

On n'aurait qu'une idée essentiellement fausse des finances d'une nation, si l'on se bornait à étudier les éléments du budget *de l'Etat*. Les tâches auxquelles il pourvoit ne sont pas les seules qui intéressent la vie publique, et les sommes qu'il demande aux contribuables ne sont pas les seules non plus que le fisc exige d'eux. Un lot considérable de dépenses et de recettes figure au passif et à l'actif des budgets locaux. Ainsi, en France, en dehors des 3 milliards 1/2 du budget de l'Etat, il faut compter plus de 300 millions de dépenses départementales et plus de 900 millions de dépenses communales, y compris celles de la Ville de Paris qui dépassent 300 millions. C'est-à-dire que pour avoir une idée d'ensemble des dépenses publiques, il faut ajouter au budget de l'Etat environ 1 milliard 1/4, ce qui en augmente le chiffre approximativement d'un tiers. Les taxes et impôts départementaux et communaux qui s'additionnent aux impôts d'Etat pour constituer la charge totale des contribuables français s'élèvent à 900 millions environ.

Le régime des finances locales est en étroite connexité avec l'organition administrative d'un pays. Il dépend d'abord du degré plus ou moins grand de centralisation qui y existe, de la mesure dans laquelle l'Etat exerce la « tutelle administrative » à l'égard des groupements inférieurs, et de la façon variable dont les dépenses publiques sont réparties entre

les services locaux. Le partage entre les attributions de l'Etat et celles des organismes provinciaux ou communaux se fait différemment, en effet, suivant les traditions politiques des différents peuples.

Ce régime dépend en outre de la manière dont sont établies les divisions administratives locales. Si la commune en constitue partout la base, par contre les divisions supérieures, comté, province, cercle, département, ont un caractère et des attributions éminemment variables selon les pays. Il y a là toute une série de questions qui se rattachent au droit administratif comparé et que nous ne pouvons aborder ici. Nous nous bornerons à étudier les finances locales françaises, en examinant, à l'occasion, les problèmes financiers d'ordre général qu'elles soulèvent.

I. — Budget départemental.

L'organisation locale de la France est basée sur l'existence de deux divisions ayant une personnalité propre : le département et la commune. Les autres divisions administratives, arrondissement et canton, ne sont que des circonscriptions géographiques à l'intérieur du département, principalement destinées à délimiter le rayon d'action de certains fonctionnaires (sous-préfets, receveurs particuliers, juges de paix, etc).

Origine du budget départemental. — Créé par l'Assemblée constituante,le département ne s'est acheminé qu'avec beaucoup de peine vers l'autonomie.

1° Le département n'apparaît d'abord que comme une division géographique , sans personnalité distincte de celle de l'Etat ; on n'est même pas d'accord sur l'époque à laquelle lui a été attribuée cette personnalité qui n'est devenue incontestée qu'à partir de la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux ;

2° Le budget départemental n'a pendant longtemps existé que d'une façon embryonnaire, les finances départementales étant à peu près totalement confondues avec celles de l'Etat. Le budget départemental existe à peine sous le Consulat et l'Empire. Les finances du département sont incorporées aux finances de l'Etat, et réglées par le gouvernement, à l'exception de quelques ressources provenant de centimes additionnels affectés à des « dépenses variables » et à des « dépenses facultatives », ressources dont le vote est confié, sous certaines réserves, au conseil général.

Le budget départemental, en tant que budget autonome,n'est définitivement constitué que par la loi de 1838 qui en fixe la contexture. La loi du 18 juillet 1866 apporte certains changements et élargit les pouvoirs des conseils généraux.

Mais même à une époque où le département avait obtenu un budget autonome, les chiffres en étaient cependant repris dans le budget ordinaire de l'Etat. Par exemple, les dépenses votées par les conseils généraux, et qui constituaient les dépenses du budget départemental, étaient en même temps rattachées à des chapitres ouverts au budget de l'Etat et insérés parmi les autres chapitres de dépenses de ce budget. De même, les recettes départementales y étaient inscrites. La création du budget des dépenses sur ressources spéciales [1], opérée en 1862, permit de faire au sein du budget de l'Etat le tri entre les éléments budgétaires départementaux (et communaux) et ceux qui concernaient l'Etat, jusqu'au jour où, en 1892, la logique conduisit le législateur à supprimer ce budget spécial, et à faire complètement disparaître les recettes et dépenses départementales des budgets de l'Etat.

Règles actuelles. — Les règles essentielles actuellement en vigueur sont contenues dans la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, et le décret du 12 juillet 1893 portant règlement sur la comptabilité départementale, modifié par un décret du 20 janvier 1900. Le décret de 1893 correspond, pour le département, à ce qu'est pour l'Etat le décret du 31 mai 1862, dont il s'inspire d'ailleurs étroitement.

La comptabilité budgétaire du département est tenue par exercice. L'année financière va du 1er janvier au 31 décembre ; la période complémentaire s'étend jusqu'au 31 janvier de la seconde année pour la liquidation et le mandatement des dépenses, et jusqu'à la fin de février pour les paiements et recouvrements. L'exercice départemental, beaucoup plus court que l'exercice de l'Etat, dépasse donc à peine l'année financière, de sorte que la comptabilité d'exercice du département se rapproche beaucoup, en réalité, du système de la gestion.

Le budget départemental est préparé par le préfet et soumis par lui, dix jours avant la session d'août, à la commission départementale qui joue le rôle des commissions du budget parlementaires. Il est voté par le conseil général dans sa session d'août et *définitivement réglé par décret*.

Le vote des recettes précède celui des dépenses [2], à l'inverse de ce qui a lieu pour le budget de l'Etat : c'est qu'en effet le droit d'imposer des départements est limité, tandis que celui de l'Etat est illimité, ce qui lui permet de fixer ses recettes d'après ses dépenses.

Le budget est présenté par chapitres et par articles et le vote a lieu par articles.

Le budget départemental se divise en budget ordinaire et budget ex-

---

1. V. chap. IX, p. 81.
2. Même règle pour le budget communal.

traordinaire, *à raison de la nature des ressources auxquelles il s'adresse.*

Budget ordinaire. — Les recettes du budget ordinaire comprennent en particulier : 1° des centimes *ordinaires*, généraux et spéciaux, additionnels aux contributions directes de l'Etat ; 2° les revenus des propriétés départementales ; 3° le produit de la copie de pièces d'archives et de certains péages ; 4° éventuellement, la subvention que l'Etat accorde aux départements pauvres, sur les fonds d'un chapitre ouvert au budget du ministère de l'intérieur ; 5° des subventions et contingents de l'Etat, des communes et des particuliers, pour certaines dépenses à la charge du département (aliénés, enfants assistés, assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, infirmes et incurables, chemins vicinaux, etc.) ; 6° les ressources éventuelles des chemins de fer d'intérêt local et tramways départementaux.

Dépenses obligatoires et facultatives. — Les dépenses se divisent en dépenses *obligatoires* et dépenses *facultatives*. L'intérêt de cette distinction réside en ce que le gouvernement, au cas où un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour les dépenses obligatoires, peut l'y *inscrire d'office*, par décret en Conseil d'Etat. Si les disponibilités du budget départemental ne suffisent pas à y pourvoir, l'autorité supérieure ouvre, également d'office, les voies et moyens nécessaires, en imposant des *centimes extraordinaires spéciaux*. Ces centimes destinés à l'acquittement des dépenses obligatoires sont établis, soit par le décret d'inscription d'office, soit par une loi, au cas où leur nombre excède un certain maximum, annuellement fixé par la loi de finances. Au contraire, les allocations portées au budget par le conseil général pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par le gouvernement.

Les dépenses obligatoires, dont la nomenclature est donnée par la loi, comprennent les *dettes exigibles* et certaines autres dépenses dont la plupart sont des dépenses d'intérêt général, mises à la charge du département [1] : entretien des hôtels de préfecture et sous-préfectures, casernes de gendarmerie, impression des listes électorales, charges départementales de l'assistance médicale gratuite, etc.

Les dépenses facultatives sont les autres dépenses d'utilité départementale.

Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues.

Budget extraordinaire. — Le budget extraordinaire comprend en recette : le produit des centimes extraordinaires [2], les fonds d'emprunts

1. Leur nombre s'est sensiblement accru depuis 1871.
2. Ces centimes extraordinaires n'ont guère, en fait, le caractère de ressources

départementaux, les dons et legs et autres recettes accidentelles, etc. — et en dépense : les dépenses imputables sur ces ressources extraordinaires.

Le fait que les deux budgets sont distingués par la loi de 1871 à raison de la nature de leurs *ressources*, a des conséquences assez fâcheuses. Ainsi, une dépense permanente et obligatoire pourra être portée pour partie au budget ordinaire et pour partie au budget extraordinaire, si les ressources ordinaires ne suffisent pas à y faire face. Il en résulte une grande confusion dans la comptabilité budgétaire.

Une proposition de loi a été déposée au Sénat, le 1er juin 1906, par M. Milliès-Lacroix pour modifier les articles 58 à 62 de la loi de 1871, et pour répartir les opérations entre les budgets, à raison du caractère des *dépenses* : le budget ordinaire comprenant désormais les dépenses *annuelles* et *permanentes*, obligatoires et facultatives, et le budget extraordinaire, les dépenses exceptionnelles, accidentelles et temporaires.

Recettes avec et sans affectation spéciale. — Si les recettes — et corrélativement les dépenses — départementales se divisent en ordinaires et extraordinaires, il est encore possible d'établir une autre division des recettes en recettes sans affectation spéciale et recettes avec affectation spéciale. L'existence de cette dernière catégorie de recettes au budget départemental constitue une de ses différences avec le budget de l'Etat. Elles comprennent les centimes spéciaux (centimes de vicinalité, centimes de cadastre, etc.), les recettes éventuelles attribuées au département avec une destination spéciale (revenus de fondations, subventions et contingents pour des dépenses déterminées). Certaines d'entre elles ne peuvent en aucun cas être consacrées à des emplois différents ; les autres ne peuvent être appliquées à l'ensemble des services départementaux que pour autant que le conseil général a pourvu autrement aux dépenses auxquelles elles étaient destinées [1].

Budget supplémentaire. — La comptabilité de l'Etat met en jeu deux personnalités : le budget et le Trésor ; c'est le Trésor qui hérite du passif ou de l'actif du budget ; c'est lui qui en recueille les excédents, quand ils n'ont pas reçu d'affectation spéciale, ou qui en passe le déficit à ses découverts. Il n'existe pas de « Trésor » départemental, auquel un budget départemental puisse, à son expiration, léguer sa situation. Ceci revient à dire que la situation du budget expiré devra être reprise dans

---

exceptionnelles que leur titre tendrait à leur faire attribuer. Ils reviennent tous les ans et sont votés par les conseils généraux dans les mêmes conditions que les centimes ordinaires.

1. Décret du 12 juillet 1893, articles 38 et 39.

le budget courant. De là, l'existence du budget supplémentaire voté à la session de Pâques (c'est-à-dire 3 ou 4 mois après la mise à exécution du budget voté au mois d'août précédent), et réglé également par décret. C'est un budget additionnel (supposons-le voté à la session de Pâques 1906) qui sert : 1° à reporter à l'exercice courant (1906) les fonds libres du budget précédent (1905) dont les opérations ont été clôturées au dernier jour de février 1906. Il en détermine l'affectation nouvelle, sous réserve du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice clos ; il joue, en cela, le rôle de *budget de report* ; 2° en même temps, ce budget détermine l'emploi des fonds reconnus disponibles de l'exercice en cours (provenant de l'excédent des recettes ou de l'infériorité des dépenses par rapport aux prévisions, de ressources accidentelles, etc.). Il joue à cet égard le rôle de *budget rectificatif* [1].

En dehors de ces particularités, on retrouve d'ailleurs pour le budget départemental beaucoup des règles dont nous avons pris connaissance à propos du budget de l'Etat, notamment la règle de l'universalité et la règle de la spécialité : il doit être fait recette du montant intégral des produits et dépense des frais de régie et autres frais accessoires (D. 12 juillet 1893, art. 40) ; le préfet ne peut accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits inscrits au budget ; aucun virement ne peut être effectué par le préfet ; les virements de crédits doivent être votés par le conseil général et réglés par décret [2] ; ils ne peuvent jamais transporter de crédits du budget ordinaire au budget extraordinaire ou réciproquement.

Exécution du budget. — A) RECETTES. — C'est le préfet, en tant qu'ordonnateur départemental, qui rend exécutoires les titres de perception des produits départementaux.

La subvention répartie par l'Etat entre les départements pauvres leur est versée au début de l'exercice.

Les centimes additionnels départementaux sont recouvrés par les percepteurs, au moyen des mêmes rôles que ceux des contributions directes de l'Etat, et, dans certains cas, de rôles spéciaux. Ils sont mis par douzièmes à la disposition du département auquel l'Etat en fait au besoin l'avance, car ce sont les principales ressources départementales [3].

---

1. Avant la loi du 29 juillet 1899. le budget de report et le budget rectificatif étaient distincts, ce qui entraînait certaines complications.

2. Dans ces conditions, les virements équivalent à une annulation de crédits sur une division budgétaire doublée de l'ouverture de crédits additionnels sur une autre, ce qu'il est également loisible au Parlement de faire pour le budget de l'Etat.

3. Au contraire, les centimes communaux ne sont versés aux communes qu'au ur et à mesure de leur rentrée.

Les produits éventuels qui ne peuvent être recouvrés au moyen de rôles ou de titres exécutoires (baux, etc.) le sont en vertu d'*états de produits* rendus exécutoires par le préfet, et qui dispensent, par suite, l'administration départementale de s'adresser aux tribunaux pour obtenir un titre exécutoire [1].

Le trésorier-payeur général est le comptable à la fois des recettes et des dépenses départementales (pour le département de la Seine, le service est subdivisé entre le receveur central de la Seine chargé des recettes et le Caissier-payeur central du Trésor public, chargé des dépenses). Le trésorier général prend charge dans sa comptabilité du montant des rôles et états de produits qu'il inscrit sur le *livre des titres de perceptions départementales*, et centralise toutes les recettes qu'il porte au *livre des recouvrements sur produits départementaux*.

On sait que les fonds libres du département doivent être placés en compte-courant au Trésor, sans intérêt. C'est une façon pour l'Etat de compenser les frais qu'il fait en payant lui-même le comptable départemental.

B) Dépenses. — Le préfet est ordonnateur unique pour le département. Avant la suppression du budget des dépenses sur ressources spéciales en 1892, il agissait en qualité d'ordonnateur secondaire, en vertu de délégations ministérielles de crédits. Depuis 1892, il est ordonnateur principal.

C'est lui seul qui engage, liquide et mandate les dépenses départementales. Il transmet pour *visa* les mandats, avec pièces justificatives à l'appui, au trésorier-payeur général, dans les formes suivies en matière de dépenses de l'Etat [2]. Le trésorier-payeur général, pour les payer, dispose de la caisse des receveurs particuliers et des percepteurs qui règlent les mandats revêtus de son *vu bon à payer*. Le préfet a le droit de réquisition accordé aux ordonnateurs vis-à-vis des comptables, au cas où le refus de payer ne se base que sur des omissions ou irrégularités dans les pièces justificatives, ou sur l'incertitude de l'exercice sur lequel la dépense est imputable.

Des avances dont le montant ne peut pas dépasser 500 francs pour chaque agent peuvent être mandatées par le préfet à des régisseurs de dépenses (sur les régies de dépenses, voir chap. XXII, p. 198).

Le trésorier général porte les dépenses effectuées sur un livre de détail et sur le *livre des dépenses départementales* qui relate les crédits ouverts, les mandats délivrés et les paiements exécutés sur ces crédits.

Rappelons enfin que le département, pas plus que la commune, ne

---

1. Cf. pour l'Etat, *suprà*, chap. XX, p. 172-173.
2. *Suprà*, chap. XXII, p. 197.

peut se prévaloir, en matière de paiements, de la déchéance quinquennale et ne peut invoquer que les prescriptions de droit commun.

Contrôles budgétaires. — Le préfet tient une comptabilité d'ordonnateur dont les éléments sont fixés par le décret de 1893.

En ce qui concerne les dépenses, il tient : un carnet des dépenses engagées ; un livre d'enregistrement des droits des créanciers où sont consignées les liquidations ; un livre-journal des mandats délivrés ; un livre des comptes par nature de dépenses, et un livre des fonds du département réglé mensuellement, qui est destiné à faire ressortir par la comparaison des recouvrements avec les sommes affectées aux paiements le montant des fonds disponibles.

Pour les recettes, il tient la comptabilité des droits constatés au profit du département et des recouvrements effectués (dont le relevé lui est transmis par le trésorier) sur un sommier ou journal, et sur un livre de compte par nature de recettes, où les recettes sont classées par catégories budgétaires.

Le préfet envoie des renseignements de comptabilité au ministre de l'intérieur et est tenu de communiquer mensuellement l'état des mandats émis au cours du mois précédent à la commission départementale, qui est ainsi à même de le contrôler en cours d'exécution du budget.

Le trésorier général, comme comptable départemental, est soumis à l'hypothèque légale de l'article 2121 du Code civil, et son cautionnement est affecté solidairement à la garantie de l'Etat et à celle du département. Ses opérations sont vérifiées par l'inspection des finances, font l'objet d'un contrôle à la direction générale de la comptabilité publique et sont jugées par la Cour des Comptes.

Apurement des comptes. — Le préfet et le trésorier, à la clôture de l'exercice, en arrêtent aussitôt la situation pour permettre au conseil général de voter le budget supplémentaire dans la session de Pâques. A la session d'août, le préfet et le trésorier présentent chacun le compte général et définitif de l'exercice expiré, qu'ils doivent remettre à la commission départementale dix jours à l'avance. Bien que le compte préfectoral soit un compte d'ordonnateur, et le compte du trésorier un compte de comptable, ces deux comptes embrassent la même période. Le compte de gestion annuelle du trésorier comporte en effet une rallonge pour les deux mois de la période complémentaire de l'exercice.

Les deux comptes sont l'objet d'une délibération du conseil général[1].

---

1. Le compte du préfet est discuté hors de sa présence, et les observations sont transmises directement par le président du conseil général au ministre de l'intérieur, sans passer par l'intermédiaire habituel du préfet.

Le compte du préfet, revu par le ministre de l'intérieur, est réglé par décret.

Le compte du trésorier est jugé par la Cour des Comptes.

II. — Budget communal [1].

Le budget municipal moderne remonte en France à la Constitution du 28 pluviôse an VII qui réorganise le système communal. L'arrêté du 4 thermidor an X pose pour la première fois des règles uniformes pour la préparation, le vote et le règlement de « l'aperçu des recettes et dépenses », c'est-à-dire du budget.

Règles actuelles. — Les règles budgétaires actuellement en vigueur sont contenues dans la loi municipale du 5 avril 1884 [2].

La comptabilité budgétaire de la commune, de même que celle de l'Etat et du département, est dressée par exercice. L'année financière va du 1er janvier au 31 décembre, et la période complémentaire jusqu'au 15 mars de la seconde année pour l'ordonnancement des dépenses, et jusqu'au 31 mars pour les paiements et recouvrements.

Le budget est préparé par le maire [3] au mois d'avril, c'est-à-dire au lendemain de la clôture de l'exercice qui correspond à l'année précédente. Il est déposé par lui à l'ouverture de la session de mai du conseil municipal, dite « session budgétaire », pendant laquelle il est voté par le conseil. La loi n'a pas fixé si le vote aurait lieu par chapitres ou par articles ; les conseils municipaux sont libres sur ce point. Lorsque le vote du budget ne peut être obtenu, le budget précédent subsiste par tacite reconduction (L. 5 avril 1884, art. 150).

Bien que voté par le conseil municipal,le budget n'est encore qu'un projet. Il est réglé définitivement par le préfet, ou par le chef de l'Etat sur la proposition du ministre de l'intérieur, suivant que la commune a moins ou plus de 3 millions de revenu ordinaire [4], et l'autorité qui le règle a, comme nous allons le voir, le droit d'en modifier largement les données.

Budget ordinaire et budget extraordinaire. — Le budget com-

---

1. Choppin, *Le budget communal* (Thèse Paris, 1898) ; Bulté, *Le budget communal en France et à l'étranger* (Thèse Paris, 1898).

2. La loi de 1884 n'est pas applicable à la ville de Paris, dont nous laisserons d'ailleurs de côté le régime spécial, dans les développements de ces chapitres.— V. sur ce point, les traités de droit administratif.

3. Par le préfet, au cas de refus du maire.

4. Le revenu ordinaire est déterminé par les recettes *ordinaires* de la commune constatées pendant les trois dernières années.

munal est divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire ; le premier comprenant les ressources annuelles et permanentes affectées aux dépenses régulières, et le second les opérations accidentelles et extraordinaires.

La répartition entre les deux budgets est d'ailleurs assez compliquée, la loi de 1884 manquant de clarté à cet égard. Cette loi semble cependant, pour les distinguer l'un de l'autre, se référer au caractère de la *dépense* (ordinaire ou extraordinaire) et non à celui de la recette, à l'inverse du critérium adopté pour les deux budgets départementaux. Ainsi elle range dans le budget ordinaire des impositions accidentelles pour insuffisance de revenus et applique au budget extraordinaire l'excédent des ressources ordinaires.

Quoi qu'il en soit, il y a un intérêt pratique à cette distinction du budget ordinaire et du budget extraordinaire, le chiffre du revenu ordinaire étant pris en considération par la loi dans un certain nombre de circonstances (par ex. pour désigner l'autorité qui règle le budget ou le tribunal administratif qui juge les comptes).

Dépenses obligatoires et facultatives. — La loi municipale indique une autre division qui ne se confond pas avec la précédente, celle des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives. Les dépenses obligatoires comprennent les dettes exigibles et les autres dépenses énumérées par les textes législatifs. L'intérêt de cette distinction réside dans les droits différents dont l'autorité qui règle le budget dispose à l'égard de ces deux catégories de dépenses.

Le budget communal peut comporter un crédit pour dépenses imprévues.

Budget supplémentaire. — Le budget supplémentaire communal répond aux mêmes nécessités que le budget supplémentaire départemental. Il est voté par le conseil municipal dans sa session budgétaire de mai, c'est-à-dire quatre mois après l'ouverture de l'exercice en cours. Il comprend un certain nombre de chapitres additionnels au budget primitif qui reportent à l'exercice actuel les fonds non employés et les dépenses non acquittées de l'exercice expiré au 31 mars dernier, et qui font état et emploi des ressources de l'exercice courant apparues depuis l'établissement du budget primitif.

Le budget supplémentaire est soumis aux mêmes règles d'approbation que le budget ordinaire.

Droits de l'autorité supérieure à l'égard du budget communal [1]. — En matière de budget départemental, les droits de l'autorité

1. Pas plus pour la commune que pour le département, nous ne nous occupons

supérieure sont très limités ; elle ne peut que pourvoir par l' « inscription d'office » et éventuellement par l' « imposition d'office » aux dépenses *obligatoires* omises ou insuffisamment créditées par le conseil général.

La tutelle s'exerce d'une façon beaucoup plus rigoureuse à l'égard des communes, à raison de l'incompétence fréquente de leurs municipalités.

L'autorité qui règle le budget peut en effet modifier notablement le budget sorti des délibérations du conseil municipal :

1° Elle peut augmenter ou diminuer les prévisions de *recettes*, si les évaluations lui paraissent arbitraires, et supprimer l'inscription des recettes de réalisation douteuse ;

2° Elle peut d'office ajouter des *crédits* pour les dépenses *obligatoires* ;

3° Elle peut inscrire d'office les *dépenses obligatoires* omises ou en augmenter le chiffre ;

4° Elle peut rejeter ou réduire les dépenses portées au budget sauf deux restrictions : *a*) elle ne peut toucher aux dépenses facultatives, si le budget pourvoit à toutes ses charges exclusivement au moyen des ressources ordinaires [1], à moins qu'il ne s'agisse de dépenses contraires aux lois ; *b*) elle ne peut pas toucher au crédit pour dépenses imprévues, quand il y est pourvu au moyen des recettes ordinaires, une fois assuré le service des dépenses obligatoires ;

5° Pour faire face à l'acquittement des dépenses obligatoires inscrites d'office, l'autorité supérieure, au cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, peut non seulement établir une imposition d'office, mais dans certains cas, faire vendre un bien communal (pour payer une dette exigible), ou contracter un emprunt d'office (pour les dépenses scolaires). L'exigence d'une loi ou d'un décret pour ces diverses mesures garantit contre les abus.

Exécution du budget. — Les titres de perception des recettes communales sont rendus exécutoires par l'autorité préfectorale. Ce sont pour les unes (centimes communaux et taxes particulières), les rôles des contributions directes de l'Etat, auxquelles s'ajoutent les centimes départementaux et communaux, ou des rôles communaux spéciaux ; pour les autres, ce sont des *états de recouvrement* dressés par le maire, et que vise le préfet ou le sous-préfet pour leur donner force exécutoire. La distinction des modes de recouvrement est importante car

---

ici des autorisations diverses (au moyen d'une loi, d'un décret, etc.), auxquelles est subordonnée l'ouverture de certaines branches de ressources ou de dépenses par l'assemblée locale. — Voir sur ce point les traités de droit administratif.

1. Certaines ressources accidentelles, *bien que portées au budget ordinaire* (par exemple impositions pour insuffisance de revenu), ne sont pas considérées à cet égard comme ressources *ordinaires*.

tandis que pour les décisions sur les réclamations, les poursuites et la déchéance triennale [1], en matière de recettes perçues *sur rôles*, les règles sont les mêmes qu'en matière de contributions directes de l'Etat, on applique au contraire, en principe, pour les autres recettes, les règles du droit civil et non celles du droit administratif [2].

Les fonds libres de la commune doivent être versés en compte-courant au Trésor public qui leur alloue un intérêt.

Le maire engage, liquide et mandate les dépenses communales. Il est obligé de se maintenir dans les limites des crédits et d'en respecter la spécialité. Au refus du maire, un arrêté du préfet en conseil de préfecture tient lieu de mandat pour le créancier.

Le maire peut mandater des avances à des régisseurs de dépenses dans la mesure appréciée par le préfet.

Le maire ordonnateur ne jouit pas du droit de réquisition vis-à-vis du comptable communal. S'il juge mal fondé le refus de paiement, il ne peut que demander au ministre de l'intérieur de requérir lui-même le comptable.

Le comptable communal est en principe le percepteur des contributions directes, c'est-à-dire que l'Etat prête ses comptables aux communes qui leur allouent une rétribution spéciale. Mais les communes dont le revenu ordinaire dépasse 60.000 francs peuvent demander au préfet ou au chef de l'Etat [3] la nomination d'un receveur municipal spécial, choisi sur une liste de 3 candidats. Quoi qu'il en soit, les centimes sont toujours recouvrés par le percepteur.

Un certain nombre de recettes communales sont perçues par des agents divers, receveurs d'octroi, receveurs des droits de stationnement, etc., de sorte que le receveur municipal, pour une partie des ressources de la commune, se borne à les centraliser. Bien qu'en fait il n'ait pas d'autorité sur ces agents de recette, ils sont cependant ses délégués au point de vue comptable, et il est responsable de leurs encaissements. De même qu'il est responsable de l'universalité des recettes communales, le receveur municipal est responsable des paiements, qu'il effectue seul.

Il est placé sous la surveillance du receveur particulier des finances de l'arrondissement, mais ce dernier n'est pécuniairement responsable de la gestion du receveur municipal que quand celui-ci est le percepteur.

Apurement des comptes.— Le maire et le receveur sont astreints à tenir, en cours d'exécution du budget, une comptabilité dont les éléments

---

1. Voir chap. XLV, p. 408.
2. Cette observation s'applique, du reste, aussi aux recettes départementales.
3. Suivant que le revenu de la commune dépasse ou non 300.000 francs.

sont fixés par les articles 509 et 521 du décret du 31 mai 1862.

A l'expiration de l'exercice, le maire établit son « compte d'administration », compte moral fournissant les observations, développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal. Ce compte est discuté par le conseil à la session du mois de mai [1], voté hors de la présence du maire, et approuvé par *le préfet*, quelle que soit l'importance de la commune.

Le receveur municipal dresse un compte de caisse qui embrasse la même période que le compte du maire, les opérations des trois mois de la période complémentaire étant ajoutées aux opérations de l'année. De même que le compte du comptable départemental, il est donc, tout en présentant la division par gestion, une sorte de compte d'exercice. Ce compte, vérifié préalablement par le receveur des finances, est soumis au conseil dans la même session de mai. Celui-ci prend une délibération sur le compte qui sera jugé ensuite par le conseil de préfecture ou la Cour des Comptes, suivant que les revenus ordinaires de la commune sont inférieurs ou supérieurs à 30.000 francs.

---

1. La session budgétaire de mai est très chargée, puisque le conseil municipal y vote les comptes de l'exercice expiré, le budget supplémentaire de l'exercice en cours, et le budget de l'exercice suivant.

CHAPITRE LXI

RESSOURCES LOCALES.

I. — Ressources fiscales.

A. — TAXES.

L'étude des ressources locales soulève un certain nombre de questions spéciales.

Caractères des groupements locaux. — Dans la plupart des pays, les groupements locaux ont reçu de l'Etat le soin de pourvoir à divers services d'intérêt général qui constituent de véritables services d'Etat (police, état-civil, voirie, hygiène, assistance, dépenses scolaires, etc.). L'Etat leur a confié un certain nombre de ces services, parce que l'exécution n'en pouvait être bien assurée que par les organes locaux (par ex. : police, état-civil, assistance, etc.), et les autres simplement parce qu'une division plus ou moins arbitraire s'est introduite entre l'Etat et les groupes locaux, dans le but de diminuer les charges des finances et de l'administration centrales.

Mais, d'autre part, les groupes locaux sont destinés à pourvoir à des besoins locaux de caractère économique [1] : eau, lumière, marchés, abattoirs, ordures ménagères, etc.Tandis que les services d'Etat confiés aux localités ne peuvent être effectués que par une autorité publique,on concevrait à la rigueur que ces derniers fussent fournis par un syndicat de particuliers. Le groupe local apparaît donc avec un double caractère : celui d'autorité publique, et celui de syndicat d'intérêts privés d'ordre économique. Ce second caractère, dans la plupart des pays, l'emporte du reste sur le premier [2]. « En matière communale.... les services d'ordre public cèdent, en importance, aux services d'intérêt privé, et le budget représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une

---

1. Les explications de ce paragraphe se rapportent surtout à la commune, le groupe régional (département, province, cercle, etc.) étant une division artificielle, dont les attributions sont essentiellement variables selon les pays.

2. Il va de soi que cette division des services d'intérêt général et des services d'ordre local n'a rien de rigide et que, pour tel ou tel service, des divergences d'appréciation sont possibles. Ainsi dans les pays où existe l'enseignement gratuit et obligatoire, les dépenses scolaires, même si les localités y participent, peuvent être regardées comme des dépenses d'intérêt général. Elles auront, au contraire, le caractère local dans d'autres pays, où l'Etat considère qu'il n'a pas à intervenir dans l'organisation de l'enseignement.

réunion d'habitants syndiqués, que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique [1]. »

Théorie des « taxes » locales. — Les principes de la taxation locale ne sont, par suite, pas absolument les mêmes que ceux de la taxation d'Etat. Pour les services d'ordre public assimilables aux services d'Etat, on comprend que les finances locales s'alimentent au moyen de l'*impôt* proprement dit, réparti entre les contribuables à raison de leurs facultés. Mais pour la portion, plus importante, des services locaux d'ordre économique, le système le plus rationnel consiste à faire payer le service rendu, c'est-à-dire à établir des *taxes* représentatives du prix des services : droits de stationnement, concessions d'eau, de gaz, taxes d'abatage, de pavage, d'enlèvement des ordures, etc. C'est la méthode la plus équitable parce qu'elle permet de proportionner la contribution de chacun à l'utilité fournie, qui, à raison de sa nature, est facilement évaluable, et de ne l'exiger que de ceux qui en profitent. Les « taxes », exceptionnelles dans les finances de l'Etat [2], occuperont donc toujours une large place dans les budgets locaux. Elles représenteront soit le prix de services monopolisés, soit le prix de services rendus en concurrence avec les particuliers ; tantôt elles seront perçues directement par la commune, tantôt par des concessionnaires. Certaines consisteront dans la répartition des dépenses d'un service entre les intéressés (par ex. taxes de pavage, taxes d'entretien des chemins), certaines dans le prix de vente d'une fourniture ou d'un service (eau, gaz, bains, etc.).

Les « taxes », dans les finances locales françaises. — La place des taxes dans les finances locales est d'ailleurs plus ou moins considérable suivant les pays et selon le plus ou moins grand nombre de services que le groupe local s'est chargé de procurer à ses membres.

Les taxes locales sont extrêmement développées en Allemagne et en Angleterre, par suite du mouvement de « socialisme municipal ». La commune anglaise jouit d'une liberté d'action beaucoup plus vaste que la commune française, et en a profité pour accroître le nombre de ses services, en exploitant de véritables entreprises industrielles et commerciales : eau, électricité, gaz, téléphones, tramways, bains, abattoirs, restaurants, maisons ouvrières, bazars, assurances, etc. En France, au

---

1. Paul Dubois, *Essai sur les finances locales.*

2. Sur la distinction entre la taxe et l'impôt, voir chap. XXXI, p. 280-281. — Nous employons ici l'expression de taxe dans son sens technique. La terminologie administrative ne s'attache pas à cette distinction, et désigne sous le nom de taxes des impôts proprement dits aussi bien que des taxes *stricto sensu* : par exemple, *taxe* sur les chiens, *taxe* d'habitation.

contraire, la situation est toute différente, et le principe prédominant est que la commune ne peut assumer que les services locaux qui ont un caractère *public*, par opposition aux services qui peuvent être fournis par des particuliers.

A part quelques monopoles de droit attribués aux communes par la loi : monopole du poids et de la mesure publique, halles et marchés, abattoirs,service extérieur des pompes funèbres,la règle,à laquelle la nécessité a du reste apporté des tempéraments, est que la commune ne peut exercer par elle-même aucun commerce et aucune industrie, par suite du principe supérieur de la liberté du commerce. Même les services de l'eau, du gaz, de l'électricité, ne rentrent pas *en principe* dans ses attributions directes. Elle n'intervient à cet égard que pour accorder à des entreprises privées, moyennant finance, le droit d'emprunter la voie publique pour leurs canalisations.

Jurisprudence administrative française en matière d'entreprises communales. — Il ne s'agit là d'ailleurs, encore une fois, que d'une règle générale,dont la rigueur a dû fléchir en certaines circonstances.En effet, en l'absence de règles législatives délimitant d'une manière précise les pouvoirs des municipalités, le Conseil d'Etat a été amené à émettre à plusieurs reprises, des avis à ce sujet et a ainsi constitué une jurisprudence.

D'après ce qui ressort de cette jurisprudence, la commune doit pourvoir à quatre objets principaux : elle doit assurer l'ordre et la police, — veiller à l'hygiène, — à la salubrité, — et enfin à la sécurité de la voie publique.

En vertu de ces considérations, on admet que les communes, dans une préoccupation d'hygiène, exploitent elles-mêmes le service des eaux : il y a là, dit-on, un véritable service public, car la commune agit dans l'intérêt de l'hygiène publique.

De même, une commune peut exploiter un service de vidanges, à condition qu'il soit établi que c'est le seul procédé satisfaisant au point de vue des intérêts de la salubrité publique.

Enfin, pour des raisons de sécurité de la voie publique qui doit être éclairée la nuit, on accorde aux communes le droit d'exploiter une usine à gaz ; la question se complique ici de ce fait que lorsqu'une ville, en plus de l'éclairage de la voie publique, vend du gaz aux particuliers, il y a là, semble-t-il, un véritable acte de commerce pour la justification duquel on ne peut guère invoquer l'argument du service de caractère public [1].

En somme, une exploitation communale n'est tolérée que quand on

---

1. La Ville de Paris n'a pu jusqu'ici obtenir du législateur la régie du gaz.

peut alléguer en sa faveur un intérêt public essentiel, ou en cas d'insuffisance des moyens procurés par l'initiative privée [1]. La France est peut-être de tous les pays celui où la commune a le moins le caractère de syndicat d'intérêts économiques privés.

Le système français s'oppose donc à la multiplication des taxes locales. Bien qu'assez productives, elles sont peu variées : ce sont surtout des taxes de voirie (taxe de balayage, droits de place, permis de stationnement), des redevances pour concessions d'occupation du domaine public, des droits de pesage et de mesurage, une partie du produit des concessions dans les cimetières, etc.[2-3].

Nous n'avons pas ici à apprécier, au point de vue économique, ce qu'on appelle, d'un terme assez impropre du reste, le socialisme municipal ; observons simplement qu'au point de vue financier, l'extension exagérée des services économiques des communes, dans le but de tirer une ressource budgétaire de leurs entreprises, — si l'on excepte quelques grands services comme l'eau, l'éclairage et les transports, — offre certains risques : non seulement elle fait supporter aux communes les aléas industriels et commerciaux, mais surtout elle se heurte aux tendances de l'esprit démocratique qui réclame, en dépit des nécessités financières, l'abaissement du prix, sinon même la gratuité des services municipaux.

B. — IMPÔTS.

En dehors des « taxes », les groupements locaux font naturellement appel à l'impôt pour compléter leur budget.

Systèmes d'impôts locaux. — Leur système fiscal peut être organisé suivant deux types principaux :

Le système d'impôts locaux peut être plus ou moins indépendant du système des impôts d'Etat. C'est le régime anglais, et le régime vers lequel s'est acheminée la Prusse depuis 1893. La base de l'impôt local anglais est le « droit des pauvres », vieil impôt qui remonte à 1601, qui est perçu sur le revenu des propriétés immobilières de la paroisse, et sur lequel se greffent divers suppléments ayant une destination

---

1. Réserves faites sur l'application un peu incohérente de cette jurisprudence. Ainsi, une commune peut gérer elle-même un théâtre ou un casino ; mais le Conseil d'Etat s'est toujours opposé à l'exploitation en régie des tramways et omnibus.

2. On pourrait aussi ranger parmi les « taxes » l'impôt des prestations que nous étudions plus loin. Mais la « taxe vicinale » qui tend à s'y substituer a plutôt, malgré son nom, le caractère d'un véritable impôt.

3. Les taxes ne fournissent au département que des ressources insignifiantes (droits de péage, prix des copies d'archives, bénéfices des tramways départementaux).

particulière (taxe de police, taxe d'éclairage, taxe scolaire, etc.) [1].

Ou bien au contraire, il peut être plus ou moins étroitement relié au système fiscal de l'Etat, en ce sens que les impôts locaux sont, en tout ou partie, formés de suppléments aux impôts d'Etat. C'est le système suivi en France, en Italie, etc.

En France, les tendances centralisatrices de la Révolution, et sa prédilection pour l'impôt direct, la conduisirent d'abord à réduire les ressources locales à des centimes additionnels aux impôts directs d'Etat, et à ne point créer d'impôts locaux spéciaux. La pénurie des finances communales obligea cependant le Directoire en 1798 à rétablir les octrois municipaux. Mais les centimes additionnels forment toujours la ressource essentielle du budget départemental, et occupent une place encore très importante dans le budget communal.

Avantages et inconvénients du système des centimes additionnels locaux. — La méthode des centimes additionnels offre certains avantages : 1° elle résoud pour les groupements locaux, le problème fiscal de la façon la plus simple, en mettant à leur disposition, pour ainsi parler, des impôts « tout faits » ; 2° elle les fait profiter de l'administration de l'Etat pour l'assiette et le recouvrement des centimes, qui accompagnent le principal levé par l'Etat, d'où économie de frais ; 3° elle leur fournit des produits d'un rendement aussi assuré et aussi facile à connaître que celui des impôts d'Etat.

Elle a, par contre, des défauts qui surpassent de beaucoup ses mérites : 1° comme les centimes s'additionnent à la part de l'Etat, le contribuable, en payant, ne se préoccupe pas la plupart du temps de discerner ce qu'il verse à l'Etat et ce qu'il verse au département et à la commune et, lorsqu'il voit augmenter sa cote, il est immédiatement porté à en rejeter la faute sur la mauvaise gestion de l'Etat.

2° Les impôts d'Etat, surchargés par les centimes locaux, perdent leur élasticité et le législateur, en cas de nécessités financières, ne peut plus les augmenter. Il suffit de comparer l'immobilité de nos impôts directs et la souplesse de l'*income-tax* anglais, pour se rendre compte de cet inconvénient.

3° Quand les impôts d'Etat sont mal répartis, ce qui est le cas en France, les centimes qui s'y surajoutent viennent en multiplier l'injustice.

4° Avec cette méthode, il est très malaisé à l'Etat de réformer son

---

1. Nitti, *Principes de sc. des fin.*, trad. franç., p. 717. — L'Etat anglais, depuis 1888, a également cédé en propre aux localités un certain nombre de recettes d'Etat, qui provenaient surtout d'impôts indirects, et aussi une participation au produit des droits de succession.

système d'impôts, à cause des répercussions qui en résulteraient dans les finances locales. C'est là une difficulté considérable qui s'est posée à tous les auteurs de projets d'impôt sur le revenu et de refonte de nos contributions directes. Lorsque l'Etat a introduit des changements dans sa fiscalité, il a été parfois amené, pour ne pas toucher aux centimes locaux, à autoriser la continuation de leur perception sur un « principal fictif ». Ainsi, lors de la transformation de l'impôt des propriétés bâties en impôt de quotité, le législateur, pour ne pas troubler l'équilibre des budgets départementaux et communaux, a décidé par l'article 26 de la loi du 8 août 1890 toujours en vigueur, que le produit total des centimes locaux serait calculé sur le principal qui aurait été imposé dans les rôles, si ce principal avait continué à être fixé d'après l'ancienne base. Cette façon de calculer l'impôt local en addition de quelque chose qui n'existe pas est au moins bizarre.

Aussi y a-t-il une tendance dans les pays qui avaient adopté le procédé des centimes additionnels locaux, à l'abandonner pour doter les groupements locaux d'impôts spéciaux.

Réforme des impôts locaux en Prusse. — Nous avons déjà parlé dans un précédent chapitre (ch. XXXVIII) de la réforme financière de M. de Miquel, en Prusse. Avant 1893, les centimes additionnels formaient les 3/4 des recettes communales. M. de Miquel en réorganisant les finances locales s'est proposé de leur constituer un système fiscal indépendant : les communes alimentent leur budget : 1° principalement au moyen de *taxes* représentatives du prix d'un service, et dont la loi encourage le développement [1] ; 2° ensuite au moyen d'*impôts réels*, l'impôt personnel (sur le revenu et sur le capital), pour des raisons théoriques que nous avons énoncées ailleurs (p. 344), étant attribué à l'Etat. Ces impôts réels communaux doivent être, en premier lieu, des impôts sur les consommations (sauf sur certaines denrées de première nécessité) et en second lieu, au cas où les impôts de consommation ne suffiraient pas, des impôts réels *directs*. Ces impôts directs qui sont propres à la commune sont : *a*) l'impôt foncier ; *b*) l'impôt des patentes ; *c*) l'impôt spécial sur les grands magasins.

Ce n'est que dans des cas tout à fait particuliers, et sauf ratification, que la commune peut demander un complément de ressources à des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu perçu par l'Etat.

En France, la réorganisation des finances locales s'imposera en même

---

1. Le système des taxes ne peut cependant être, aux termes de la loi du 14 juillet 1903, appliqué à un certain nombre de services locaux d'intérêt public : écoles, hospices, hôpitaux, etc.

temps que la réforme des impôts d'Etat [1], ce qui ne sera pas pour simplifier la tâche colossale du législateur. La réforme des octrois, dont nous aurons à parler plus loin, en amenant les communes à recourir à des impôts de remplacement, a commencé d'ailleurs à les pourvoir d'un jeu d'impôts spéciaux dont on pourra tirer alors parti.

Ajoutons que l'impôt personnel est d'un maniement trop délicat pour être confié aux organismes locaux. Le meilleur système fiscal est pour eux celui qui combine, à due proportion, les taxes de consommation et les impôts directs *réels* sur les capitaux de plaisance (taxes somptuaires), le commerce et la propriété foncière.

Ressources du budget départemental français.

Nous les avons sommairement énumérées en étudiant le budget départemental. La majeure partie en est fournie par des centimes additionnels.

Ce sont : 1° des centimes *ordinaires* sans affectation spéciale dont le maximum qui peut être voté par les conseils généraux est annuellement déterminé par la loi de finances : ils se divisent en deux catégories : centimes additionnels à la contribution foncière (propriété bâtie et non bâtie) et à la contribution personnelle-mobilière (maximum : 25 centimes[2]) et centimes additionnels aux quatre contributions (maximum : 8 centimes). L'intérêt de cette distinction provient de ce qu'aux termes d'une disposition annuellement reproduite dans la loi de finances, les conseils généraux ne peuvent recourir aux centimes de toute nature portant sur les quatre contributions qu'autant qu'ils ont fait emploi des 25 centimes portant sur l'impôt foncier et sur l'impôt mobilier.

2° des centimes ordinaires *spéciaux* aux dépenses de la vicinalité et additionnels aux quatre contributions, au cas où les centimes sans affectation ne suffiraient pas à pourvoir à ces dépenses (maximum : 10 centimes).

1.« Il ne saurait être question, cela va de soi, de maintenir pendant de très longues années ce qu'on appelle des principaux fictifs... On ne comprendrait pas que le Parlement fît disparaître, en ce qui concerne l'Etat, des contributions qu'il juge surannées et imposât cependant aux départements et aux communes l'obligation de tirer toutes leurs ressources de centimes additionnels à ces impôts condamnés. Il faut donc que les taxes nouvelles soient organisées de telle façon qu'elles réalisent immédiatement ou qu'elles préparent pour un avenir rapproché une réforme complète des finances départementales et communales. Aperçoit-on maintenant combien le problème est complexe ? » Caillaux, article de la *Correspondance républicaine*, 16 juin 1906.

Le projet d'impôt sur le revenu de M. Caillaux, en 1900, supprimait les centimes départementaux et communaux (V. chap. LII, p. 495).

2. Ce maximum, théoriquement, peut varier tous les ans puisqu'il est déterminé par la loi de finances ; en fait, il varie rarement ; nous donnons les chiffres actuels.

3° des centimes *extraordinaires* additionnels aux quatre contributions (maximum : 12 centimes) :

4° certains centimes *spéciaux* autorisés par des lois particulières : 1 centime pour le cadastre, centimes pour l'assistance médicale, etc.

Il faut un décret en Conseil d'Etat pour autoriser les centimes extraordinaires au delà du maximum (art. 41 de la loi de 1871, modifié par la loi du 12 juillet 1898).

Ressources du budget communal.

Ce sont :

I° les produits du domaine communal, les intérêts des capitaux de la commune.

II° les taxes représentatives du prix d'un service : droits de pesage, droits sur les halles, marchés, abattoirs, taxe de balayage, concessions d'occupation du domaine public, etc. Ces rétributions spéciales fournissent environ le tiers des ressources budgétaires.

III° des produits divers (une part des amendes de police correctionnelle et de simple police, une somme de 10 francs par permis de chasse délivré) et des subventions de l'Etat et du département pour certains services (cadastre, chemins vicinaux, assistance médicale gratuite, etc.).

IV° *les impôts rattachés aux impôts d'Etat.* Ils sont de deux sortes : 1° l'Etat abandonne, à titre de subvention, aux communes une part de certains impôts d'Etat : par exemple, 8 centimes par franc du produit des patentes ; un vingtième de la taxe assimilée sur les chevaux et voitures [1].

2° L'Etat autorise les communes à lever des *centimes additionnels* aux contributions directes, qui forment une des parties importantes du budget communal.

Ce sont : 1° 5 centimes *ordinaires* additionnels à l'impôt foncier (propriété bâtie et non bâtie) et à la contribution mobilière, qui n'ont pas d'affectation spéciale et sont destinés à couvrir les dépenses ordinaires de la commune [2].

---

1. Les communes recevaient aussi 1/4 du produit de l'impôt sur les vélocipèdes. Cet impôt étant réduit et transformé en taxe indirecte à partir de 1907, le projet de budget 1907 contient la disposition suivante : « pendant chacun des exercices 1901 à 1911, il sera alloué aux communes, en représentation de la part qui leur était attribuée dans le produit de la taxe sur les vélocipèdes, une somme égale à la moyenne des attributions qui leur ont été faites à ce titre, au cours des années 1901 à 1905, déduction faite de 5 0/0, pour tenir compte des dégrèvements et non-valeurs ».

2. Ces centimes sont établis d'office sans que les conseils municipaux aient be-

2° des centimes *extraordinaires*, destinés à pourvoir à des dépenses extraordinaires d'utilité communale, et des centimes pour insuffisance de revenus pour l'établissement desquels il existe un double maximum : *a*) le conseil général du département fixe lui-même annuellement le maximum des centimes extraordinaires et pour insuffisance de revenus que les communes pourront imposer ; *b*) mais il est lui-même obligé de maintenir cette autorisation dans les limites d'un maximum fixé par la loi de finances annuelle [1].

3° des centimes *spéciaux*, affectés à une destination particulière. Certains d'entre eux sont qualifiés par la loi d'extraordinaires, en ce sens qu'ils ne peuvent être perçus qu'au cas d'insuffisance de ressources ; mais néanmoins ils ne rentrent pas dans le calcul du maximum de centimes extraordinaires établi par le conseil général : ces centimes spéciaux sont très nombreux et nous ne pouvons les énumérer tous : citons les centimes pour chemins vicinaux et ruraux reconnus, les centimes pour le traitement des gardes champêtres, pour l'assistance médicale gratuite, pour l'assistance aux vieillards, les centimes de remplacement des octrois, les centimes de taxe vicinale, etc.

Tous les centimes, sauf les 5 centimes ordinaires, sont additionnels aux quatre contributions.

V° *les impôts communaux spéciaux.*

Ces impôts se divisent en impôts *obligatoires* et en impôts *facultatifs*. Il n'y a qu'un impôt obligatoire : la taxe sur les chiens. Les tarifs en sont réglés pour chaque commune (dans les limites d'un minimum et d'un maximum établi par la loi), par décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du conseil municipal et après avis du Conseil général. Cette taxe figure parmi les taxes assimilées aux contributions directes.

Octrois. — Parmi les impôts facultatifs, le plus intéressant est l'octroi. Si la majeure partie des communes tirent leurs ressources du produit des « taxes » et des centimes additionnels, la plupart des grandes villes et beaucoup de petites font appel dans une large mesure aux droits d'octroi pour équilibrer leur budget [2].

Les octrois existaient sous l'ancien régime. Supprimés en 1791, ils furent rétablis par le Directoire dans le but de fournir des ressources à l'entretien des hospices et hôpitaux, d'où leur nom d'octrois de bienfai-

---

soin de les voter, mais ils ne sont pas obligatoires et le conseil municipal peut les rejeter par un vote formel.

1. Si les centimes extraordinaires dépassent le maximum fixé par le conseil général, ils doivent être autorisés par arrêté préfectoral ou par décret suivant les cas (art. 142 de la loi du 5 avril 1884, modifié par la loi du 7 avril 1902).

2. Il y avait en 1905, 1.497 octrois.

sance. Cette affectation spéciale a disparu depuis. Le décret du 17 mai 1809 en 170 articles et l'ordonnance du 9 décembre 1814 contiennent les règles essentielles en la matière.

Les octrois sont des *taxes de consommation*, frappant les denrées consommées à l'intérieur de la commune. C'est donc une erreur complète que de les assimiler, comme on le fait quelquefois, à des « douanes intérieures ». En effet : 1° à l'inverse des droits de douane, les droits d'octroi ne peuvent jamais être employés dans un but de protectionnisme local et les tarifs d'octroi qui, d'une façon détournée, parviendraient à ce résultat, ne sont pas approuvés par le gouvernement ; 2° pour la même raison, l'octroi ne frappe pas seulement, comme les droits de douane, les objets introduits, mais aussi les objets produits ou recueillis dans la commune. Un industriel paie l'octroi sur les articles qu'il fabrique dans la ville, si ces articles sont compris dans le tarif ; de même, un propriétaire qui récolte des fourrages, qui extrait de la pierre ou abat des arbres sur sa propriété située à l'intérieur de l'octroi, paie les mêmes droits que s'il faisait pénétrer ces objets de l'extérieur.

Depuis la loi du 28 avril 1816, les octrois ne sont établis que *sur la demande* des conseils municipaux, par décret en Conseil d'Etat et seulement en cas d'insuffisance des revenus communaux. Le conseil général donne son avis. Le conseil municipal fixe, sous réserve de l'approbation, le périmètre de l'octroi qui n'est pas forcément le même que le périmètre de la ville et qui, en vue d'empêcher la fraude, peut englober les agglomérations suburbaines.

Le choix des objets à taxer n'est pas laissé à la discrétion des communes. Un décret du 12 février 1870 a établi un tarif-type, comprenant 6 catégories : 1° boissons et liquides ; 2° comestibles ; 3° combustibles ; 4° fourrages ; 5° matériaux ; 6° divers, et indiquant pour chaque objet un maximum de taxe qui varie avec la population. Le conseil municipal fait un choix entre ces divers articles ; s'il veut en frapper qui ne figurent pas au tarif de 1870, il doit y être spécialement autorisé par décret en Conseil d'Etat et sur avis du conseil général ; cette autorisation est difficilement accordée. D'ailleurs, les farines, pâtes alimentaires, légumes secs, etc., en qualité de denrées de première nécessité, ne peuvent pas être taxés. Il en est de même de certaines autres denrées, parce qu'elles sont déjà imposées au profit du Trésor (café, poivre, etc.).

L'octroi n'atteint que les objets consommés à l'intérieur du périmètre de l'octroi. Ceux qui sont destinés à ressortir traversent la ville accompagnés d'un passe-debout, ou y séjournent sous le régime de l'entrepôt. Une difficulté se présente au sujet des consommations industrielles, c'est-à-dire du combustible et des matières premières, employés dans les établissements industriels. Ces consommations ne sont pas considé-

rées comme « consommations locales » et échappent aux droits. Pour éviter les fraudes, les objets ainsi exemptés sont placés sous le régime de l'*entrepôt à domicile* dans l'établissement où ils sont utilisés, ce qui les met sous la surveillance de l'administration.

La gestion des octrois peut être organisée de différentes façons : ils peuvent être : 1° exploités en régie, c'est-à-dire par les fonctionnaires municipaux ; 2° affermés par adjudication ; 3° confiés, moyennant redevance à forfait, au personnel des contributions indirectes.

De toutes façons, les octrois sont sous la surveillance de l'administration des indirectes ; les agents de la régie et ceux de l'octroi se prêtent un concours réciproque pour la découverte de la fraude et, dans les villes où existent cumulativement des droits d'entrée au profit du Trésor et des droits d'octroi, les encaissements sont faits par les receveurs d'octroi qui versent ensuite à la régie les sommes perçues pour le compte de l'Etat.

Réforme des octrois. — Les octrois sont depuis longtemps très impopulaires. On leur a reproché d'augmenter le coût de l'existence pour les classes pauvres dans les villes, d'entraîner des frais de perception considérables, et des vexations pour les redevables astreints aux ennuis de la « visite » des préposés.

Nous croyons qu'il y a beaucoup d'exagération dans la défaveur dont l'octroi est victime. On peut remarquer d'ailleurs que les critiques qu'on lui adresse s'appliqueraient aussi bien aux contributions indirectes de l'Etat.

1° L'octroi a d'abord un premier mérite — celui de toutes les taxes indirectes — à savoir, d'être levé par petites sommes fractionnées, et d'être acquitté par les consommateurs souvent sans qu'ils en aient une conscience bien nette.

2° Les villes peuvent corriger l'improportionnalité dont on l'accuse, en employant une partie de son produit au rachat total ou partiel de la contribution personnelle-mobilière (V. chap. XLI, p. 383 et s.), de façon à supprimer la cote personnelle et à dégréver les petits loyers.

Elles peuvent également combiner leurs tarifs de manière à ménager dans une certaine mesure les consommations ouvrières.

3° L'octroi a l'avantage de faire acquitter une partie des charges communales par les touristes et les hôtes de passage.

4° L'existence des octrois assure le recouvrement des taxes indirectes perçues par l'Etat, en permettant de saisir la fraude à l'entrée des villes.

5° Il est plus facile de supprimer l'octroi que de le remplacer. Pour trouver des ressources équivalentes, on est obligé de s'adresser à l'impôt direct [1]. Or, quand les budgets s'élèvent à un certain chiffre, c'est un

1. A moins de recourir à des taxes indirectes qui rétablissent simplement les octrois sous un autre nom.

mauvais système fiscal que celui qui ne combine pas dans de justes proportions l'impôt direct et l'impôt indirect, et qui demande toutes ses ressources à des impôts directs d'un taux excessif. La plupart du temps, il faudra faire appel à des impôts de remplacement sur la propriété foncière, qui supporte déjà le poids si lourd des impôts d'Etat et *des centimes locaux* ; ajouter, sous une forme ou sous une autre, des surcharges municipales à l'impôt des patentes, sous prétexte de soulager le commerce du fardeau des octrois ; établir des taxes municipales d'habitation qui, sous prétexte de supprimer les taxes de consommation sur les denrées, y substitueront une taxe de consommation sur le logement.

C'est ce que montre, au surplus, l'examen des taxes de remplacement adoptées dans un certain nombre de villes après la loi de 1897, comme on va le voir un peu plus loin. Certaines de ces taxes pourraient peut-être remplacer avantageusement les centimes additionnels locaux, mais non se superposer à eux pour remplacer l'octroi.

Cependant, on s'est trouvé en présence d'un mouvement d'opinion publique dont il était impossible de ne pas tenir compte, et qui s'était manifesté dans plusieurs pays. La Belgique notamment, dès 1860, et la Hollande, dès 1865, avaient supprimé leurs octrois. En Belgique, l'Etat afin de compenser pour les communes la perte des octrois, a constitué au moyen de prélèvements sur le produit de ses impôts de consommation un *fonds communal* annuellement réparti entre les communes en proportion des impôts directs que l'Etat y perçoit [1].

En France, divers projets de suppression totale et obligatoire des octrois ont été présentés sans aboutir, notamment la proposition Fleury-Ravarin en 1899, qui abandonnait à toutes les communes l'impôt foncier sur la propriété bâtie et l'impôt des portes et fenêtres, et aux petites communes la part de l'Etat dans les patentes. L'Etat se serait dédommagé par un relèvement des impôts indirects. Ce système ne paraissait pas des mieux équilibrés. Ce qu'on incrimine surtout dans l'octroi, ce sont, en effet, les caractères inhérents à tout impôt indirect, et dès lors il n'était guère rationnel de remplacer l'impôt indirect local par une augmentation de l'impôt indirect général.

La réforme des octrois a cependant été amorcée par la loi du 29 décembre 1897. N'osant pas aller jusqu'à prononcer lui-même la suppression des octrois, le législateur s'est borné à y encourager les communes et à la leur faciliter. Son effort s'est également circonscrit aux produits qui avaient le plus à souffrir des droits d'octroi : les boissons hygiéni-

1. Ce système a soulevé certaines critiques, car il a conduit en fait à dégréver les villes à octroi aux dépens des campagnes. Les campagnes, qui n'avaient pas d'octrois, supportent en effet les taxes de consommation d'Etat sur lesquelles est prélevé le *fonds communal* de remplacement.

ques. La réforme accomplie se trouve donc être surtout une réforme d'intérêt viticole ; l'étude s'en est poursuivie parallèlement à celle du dégrèvement des taxes d'Etat sur les boissons, mais elle aboutit la première.

La loi commence par autoriser les communes à supprimer leurs taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques (les communes possédaient d'ailleurs déjà ce droit, l'octroi étant facultatif), mais de plus elle en impose la réduction : si les communes ne suppriment pas les droits sur les boissons hygiéniques, elles devront en réduire le taux à un maximum fixé dans l'article 2 de la loi, et qui varie suivant la population [1].

Il y a plus encore : les communes qui n'ont pas encore mis de taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques ne pourront plus en créer à l'avenir [2].

Taxes de remplacement. — Pour compenser la perte que subiront les communes, la loi prévoit deux groupes de taxes de remplacement : les unes valables moyennant la simple autorisation préfectorale, les autres nécessitant l'intervention législative.

Les premières sont : 1° l'élévation du droit d'octroi sur l'alcool jusqu'au double du droit d'entrée perçu par le Trésor avant 1900 ; 2° l'établissement à la charge des commerçants de boissons d'une licence municipale, en addition du droit de licence perçu par le Trésor ; 3° la perception d'une taxe maxima de 0 fr. 30 par bouteille pour les vins en bouteilles ; 4° des taxes municipales, en addition des taxes d'Etat, sur les chevaux et voitures, billards chiens, cercles, et égales, au maximum, à celles-ci.

Enfin les communes peuvent établir, dans les conditions de la loi du 5 avril 1884, 20 centimes additionnels de remplacement au maximum.

Quant aux taxes soumises à l'approbation législative, ce sont : 1° des taxes directes, levées sur les propriétés ou objets situés dans la commune, s'appliquant à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature, et *proportionnelles* ; 2° des taxes indirectes ; 3° l'élévation des droits d'octroi sur l'alcool à plus du double du droit d'entrée perçu par le Trésor avant 1900.

La loi fait enfin une tentative intéressante pour arriver à la suppression intégrale de l'octroi. Si les taxes de remplacement établies par la

---

1. De 0 fr. 55 à 2 fr. 25 par hectolitre de vin ; 4 francs à Paris.

2. Il y a toutefois à cet égard deux accrocs dans la loi : 1° dans des cas exceptionnels, sur la demande des conseils municipaux et par décret en Conseil d'Etat, les communes dont les tarifs n'atteignent pas le maximum fixé par la loi pourront être autorisées à les porter à ce maximum ; 2° les villes à octroi qui appartiennent aux départements qui formaient la 3e classe pour le droit de circulation (pays à cidre ou à bière) pourront être autorisées par des lois spéciales à maintenir des surtaxes d'octroi pour des périodes de 5 ans.

commune fournissent plus que le nécessaire pour combler le déficit du dégrèvement des boissons hygiéniques, les communes pourront en appliquer l'excédent à la suppression des octrois sur d'autres produits.

Un certain nombre de villes ont profité des facilités de la loi pour supprimer totalement leurs octrois, en particulier Lyon et Dijon. Les combinaisons de taxes de remplacement sont assez diverses. Voici, à titre d'exemple, celles adoptées par la ville de Dijon (loi du 29 mars 1906 [1]) : taxes sur les chevaux, mules et mulets, sur les stalles d'écurie, sur les voitures suspendues et automobiles, sur les chiens, sur les instruments de musique à clavier, taxe de 5 0/0 sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, taxe de 1 0/0 sur la valeur locative des locaux industriels et commerciaux, taxe d'habitation de 4 0/0 de la valeur locative.

Prestations. — Les prestations sont un impôt qui peut être institué par les communes pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux reconnus, en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires. Dans cette hypothèse, les communes ont le droit d'établir des centimes spéciaux ou des prestations, ou ces deux modes d'impositions concurremment.

Le caractère particulier des prestations, réglementées par les lois du 21 mai 1836 et du 20 août 1881 est d'être un impôt acquittable soit en argent, *soit en nature*. Il est en effet de 3 journées de travail au maximum pour les chemins vicinaux, et d'une journée au maximum pour les chemins ruraux reconnus.

Il pèse : 1° sur tous les habitants ayant leur domicile réel dans la commune, mâles, valides, âgés de 18 à 60 ans, et portés au rôle d'une des quatre contributions. Ceux-ci doivent les prestations: 1° pour eux-mêmes; 2° pour chacun des membres de leur famille et de leurs serviteurs, mâles, valides, âgés de 18 à 60 ans et résidant dans la commune ; 3° pour chaque bête de trait, de somme ou de selle, et pour chaque charrette ou voiture attelée, à leur service dans la commune. Tout chef de famille ou d'exploitation agricole qui ne doit pas les prestations pour sa personne, parce qu'il ne remplit pas les conditions nécessaires, les doit cependant pour les personnes et choses énoncées plus haut.

Le travail a lieu sous la direction des agents-voyers.

La prestation peut être fournie en nature ou en argent, au gré du contribuable qui doit faire connaître son option à l'avance ; au cas où il ne fait pas sa déclaration en temps voulu, il est *d'office* imposé *en argent*. Pour permettre le paiement en argent, le conseil général arrête

---

1. Lire à l'*Officiel* (Sénat, séance du 23 mars 1903) l'intéressante critique faite par M. Gourju du système de remplacement adopté par la ville de Dijon.

chaque année pour chaque commune un tarif de conversion de la journée de travail pour les personnes, les animaux et les voitures.

Critiques adressées aux prestations. — Réfutation. — Les prestations sont encore un de ces impôts contre lesquels l'opinion publique semble s'être prononcée ; les critiques les plus vives leur sont en effet adressées :

1° C'est, dit-on, l'ancien régime et la corvée ! — Le grief est peu fondé : à l'inverse de l'ancienne corvée, les prestations sont limitées (4 jours au maximum) ; elles sont rachetables, et même d'emblée perçues en argent, si le contribuable n'a pas fait d'option. Enfin, elles ne font aucune distinction de personnes.

2° On les accuse d'être une capitation. — C'est faux pour la portion qui atteint les voitures, chevaux et domestiques, et qui constitue un impôt proportionnel.

3° De ne peser que sur les campagnes. — Mais on paie dans les villes des taxes qu'on ne paie pas dans les campagnes.

4° De ne frapper que les populations agricoles, sans atteindre les propriétaires qui ne sont pas domiciliés dans la commune, et de ne tomber de tout leur poids que sur les chefs d'exploitation qui ont des voitures et des bêtes d'attelage. — Mais précisément, ce sont ceux-ci qui usent le plus les chemins et qui ont le plus grand intérêt à leur entretien : c'est surtout pour eux qu'ils travaillent en les réparant, si bien qu'on pourrait classer les prestations encore plus exactement dans les « taxes », au sens technique du mot, que dans les impôts.

5° D'être très gênantes pour les agriculteurs, ce qui est inexact, les travaux ayant lieu à la morte-saison. C'est au contraire un impôt dont on a pu dire « qu'il rapporte plus aux communes qu'il ne coûte aux redevables ».

6° De produire de mauvais travail ; mais c'est là une affaire de surveillance.

Taxe vicinale (*loi du 31 mars 1903*). — Quoi qu'il en soit, la loi de finances du 31 mars 1903 a autorisé les communes à substituer aux prestations, en totalité ou en partie, une taxe vicinale formée de centimes additionnels aux quatre contributions. La substitution doit être autorisée par le conseil général quand le nombre des centimes est supérieur à 20. C'est une nouvelle aggravation du système des centimes additionnels dont nous avons exposé les inconvénients. Les contribuables peuvent d'ailleurs toujours opter pour la libération en nature.

Un grand nombre de communes (plus de 8.000) ont fait usage de la faculté qui leur était accordée. Cette réforme a soulevé, du reste, des difficultés, en raison du laconisme de la loi. La taxe vicinale était-elle un impôt nouveau substitué à l'ancien et payable par tous les contribuables

inscrits aux rôles des contributions directes de la commune ? N'était-elle au contraire qu'un nouveau mode de calcul de ce qui est dû *par les seules personnes assujetties aux prestations*, aux termes des lois de 1836 et 1881 ? Le doute était possible. La question présentait un grand intérêt pratique au point de vue des rapports entre propriétaires et fermiers. De sa solution dépendait le point de savoir si la taxe vicinale continuerait à être supportée par le fermier comme les anciennes prestations, ou si elle serait aussi à la charge du propriétaire même non domicilié, à qui les communes la réclamaient en fait, en addition de ses contributions. Le Conseil d'Etat s'est prononcé à plusieurs reprises en ce sens, que l'imposition dont il s'agit est générale et doit porter sur tous les contribuables de la commune, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des exemptions prévues en matière de prestations [1].

II. — Ressources d'emprunt. — Emprunts locaux.

Progression des dépenses locales. — Dans tous les pays, les dépenses locales ont considérablement augmenté depuis un quart de siècle. Les budgets locaux anglais ont quadruplé depuis 1868, principalement sous la poussée du socialisme municipal, et atteignent aujourd'hui le chiffre de 3 milliards 800 millions, égal à celui du budget de l'Etat.

En France, elles ont à peu près doublé depuis le second Empire, et s'élèvent à 1.200 ou 1.300 millions. Il y a de cela différentes causes, notamment la multiplication des dépenses obligatoires à la charge des départements et communes, le développement de la voirie et des travaux publics, les dépenses scolaires, etc.

Accroissement des dettes locales. — Toutes ces dépenses ont leur répercussion sur les dettes locales qui approchent, chez nous, de 4 milliards 1/2. Celle des départements est d'environ 530 millions, sans compter les dettes indirectes sous forme de garanties d'intérêt aux chemins de fer d'intérêt local ; la dette de la Ville de Paris atteint, à elle seule, environ 2 milliards 1/2, celle des autres communes plus d'un milliard 1/2.

Vote des emprunts locaux. — Modalités. — Les emprunts locaux diffèrent de ceux de l'Etat en ce qu'ils ne sont *jamais* contractés sous forme de dettes *perpétuelles*.

Le Conseil général vote définitivement les emprunts départementaux qui ne dépassent pas 30 ans, et dont l'intérêt et l'amortissement sont

---

1. Affaires : Dame Martinez, 10 février 1905 (*Lebon*, p. 137) ; Dame David-Rachel, 24 février 1905 (*Lebon*, p. 192), etc.

fournis par les ressources ordinaires et extraordinaires ; il vote, sauf approbation par décret en Conseil d'Etat, les emprunts supérieurs à 30 ans.

Le conseil municipal vote définitivement les emprunts communaux n'excédant pas 30 ans, et dont l'intérêt et l'amortissement n'exigent aucun impôt dépassant le maximum des centimes extraordinaires fixé par le conseil général.

Il faut l'autorisation du préfet si le service de l'emprunt nécessite une imposition supérieure à ce maximum.

Il faut un décret en Conseil d'Etat pour les emprunts de plus de 30 ans ou d'un chiffre supérieur à 1 million.

Uue loi seule peut autoriser les emprunts *à lots*, tant des départements que des communes.

Les départements et les grandes villes,pour les emprunts importants, recourent habituellement à la souscription publique.

Pour les emprunts peu importants et dans les petites communes, le procédé le plus habituel est le marché de gré à gré avec le Crédit foncier ou la Caisse des dépôts et consignations. Le Crédit foncier a une sorte de quasi-monopole des prêts communaux et l'Etat n'autorise pas la Caisse des dépôts à prêter aux communes à un taux inférieur à celui de cet établissement.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PRÉFACE VII

BIBLIOGRAPHIE XI

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

LE BUDGET

LIVRE PREMIER

Préparation du budget.

CHAPITRE I. — **Définition du budget. — Rôle du pouvoir exécutif dans la préparation du budget.** 15

I. Caractères du budget : 1° et 2° *prévision et autorisation* ; 3° *limitation dans l'avenir*. — II. Préparation du budget par les ministres en France. — Fonctions du ministre des finances. — Suprématie budgétaire du Chancelier de l'Echiquier en Angleterre.

CHAPITRE II. — **Rôle du Parlement dans la préparation du budget.** 22

Préparation du budget français par les Assemblées sous la Révolution. — Préparation du budget par les comités parlementaires aux Etats-Unis. — Abstention du Parlement en Angleterre. — Rôle actuel du Parlement en France. — Commission du Budget. — Droit d'amendement en matière budgétaire. — Ses inconvénients. — Tentatives de restriction du droit d'amendement. — Réforme du règlement de la Chambre en 1900.

CHAPITRE III. — **L'exercice et la gestion** 32

Comptes de gestion et comptes d'exercice. — Différences entre l'exercice et l'année financière : Période complémentaire. — Exercice illimité ; ses inconvénients. — Dates fixes de clôture. — Comparaison des mérites et des inconvénients du système de l'exercice et du système de la gestion. — Opinions en faveur de l'introduction en France du système de la gestion. — Analogie croissante dans les conditions d'application des deux systèmes.

CHAPITRE IV. — **Date d'ouverture de l'année financière** 42

Délais de préparation du budget en France. — Dates d'ouverture de l'année financière à l'étranger. — Projets de réforme en France. — Causes de leur échec.

CHAPITRE V. — **Méthodes d'évaluations budgétaires**. 47

Absence de règles fixes pour l'évaluation des dépenses. — Crédits évalua-

tifs et crédits limitatifs. — Evaluation des recettes : I. Méthode d'évation directe. — II. Méthodes automatiques : A, *Méthode de la pénultième année.* — B. *Système des majorations.*

CHAPITRE VI. — **Règle de l'universalité** 53

Méthode de l'universalité. — Méthode du produit brut ou des contractions. — Introduction du principe de l'universalité dans l'établissement du budget français. — Conséquences pratiques du principe de l'universalité. — *Comptabilité des fonds de concours.* — Restrictions au principe de l'universalité. — *Infractions.* — *Autonomie budgétaire de certains services.* — *Restrictions destinées à corriger certains inconvénients du principe* ; *marchés de transformations.* — *Remarque.*

CHAPITRE VII. — **Règle de l'unité** 64

Unité ou pluralité de budgets. — Théorie de la spécialisation budgétaire. — *Budget ordinaire.* — *Budgets extraordinaires* — *Budgets annexes.* — *Budget des dépenses sur ressources spéciales.* — *Services spéciaux du Trésor.* — Inconvénients de la spécialisation . . . . . .

CHAPITRE VIII. — **Analyse du projet de budget sous sa forme actuelle** 69

I. — *Exposé des motifs.*

II. — *Texte de la loi.* — Titre Ier : Budget général ou budget ordinaire. § 1. *Crédits ouverts.*— § 2. *Impôts et revenus autorisés.*— § 3. *Evaluation des voies et moyens.* — *Classification des recettes budgétaires.* — Titre II : Budgets annexes. — *Avantages et inconvénients des budgets annexes.* — Titre III : Dispositions spéciales. — Titre IV : Dispositions annuelles.

III. — *Documents généraux annexes.*

CHAPITRE IX. — **Budget des dépenses sur ressources spéciales. — Budget des dépenses sur ressources extraordinaires** 81

Budget des dépenses sur ressources spéciales. — Budget des dépenses sur ressources extraordinaires. — Historique des budgets extraordinaires en France. — Leurs inconvénients. — illusions causées par leur suppression.

CHAPITRE X. — **Comptes hors budget. — Services spéciaux du Trésor** 88

Lacunes du budget. — I. Dépenses d'établissement des nouvelles lignes de chemins de fer.— II. Services spéciaux du Trésor. — Leurs caractéres: services spéciaux débiteurs et services spéciaux créditeurs. — Raisons invoquées pour classer ces comptes en dehors du budget. — Dangers des services spéciaux débiteurs. — Réincorporation de divers comptes dans ces dernières années. — Création de nouveaux comptes. — *Compte : perfectionnement du matériel d'armement* (1898-1901).

LIVRE II

Vote du budget.

CHAPITRE XI. — **Origine des droits budgétaires des Parlements** . . 101

Vote de l'impôt. — Consécration des droits budgétaires du Parlement anglais à la révolution de 1688. — Les droits budgétaire des Assemblées s'affirment en France sous la Révolution.

CHAPITRE XII. — **Droits respectifs des deux Chambres en matière financière** 105

Pays qui réservent à la Chambre basse un simple droit de priorité. — Controverse sur le principe adopté en France par la Constitution de 1875. — Droits financiers du Sénat. — *Droits du Sénat relativement aux lois de finances autres que les lois budgétaires.* — Pays qui refusent à la Chambre haute le droit d'amendement. — Régime anglais.

CHAPITRE XIII. — **Procédure du vote du budget** 112

I. Examen préalable du projet par un comité parlementaire. — *Commission du budget en France.* — *Comité de la Chambre tout entière en Angleterre.* — II. Discussion et vote du budget par l'Assemblee. — *Discussion générale.* — *Vote des dépenses : sa spécialité par chapitres.* — *Vote des recettes et autres dispositions de la loi de finances.*

CHAPITRE XIV. — **Règle de la préséance des dépenses sur les recettes. — Règle de la spécialité des votes en matière de dépenses.** 118

I. — Préséance des dépenses sur les recettes.
II. — Spécialité des votes de crédits. — Caractère différent du vote des recettes et du vote des dépenses. — Portée du principe de la spécialité dans le vote des dépenses. — Historique du principe de la spécialité en France. — 1° *Restauration et monarchie de Juillet.* — 2° *Second Empire.* — 3° *Période actuelle : vote par chapitres.* — *Subdivisions du chapitre : leur portée.* — Conséquences du principe de la spécialité.

CHAPITRE XV. — **Règle de l'autorisation préalable. — Douzièmes provisoires.** 127

Caractères de l'autorisation budgétaire. — Leurs conséquences. — Les douzièmes provisoires en France. — Objet de la loi de douzièmes. — Inconvénients des douzièmes. — Les douzièmes à l'étranger. — Système belge. — Votes d'acomptes en Angleterre.

CHAPITRE XVI. — **Annualité du vote du budget. — Exceptions.** . . 135

Exceptions à la règle de l'annualité.— *Fonds consolidé anglais ; son origine historique.* — *Septennat militaire allemand.*

CHAPITRE XVII. — **Crédits additionnels** 138

Ouverture de crédits additionnels en l'absence des Chambres. — Historique de la législation française. — 1re Période : Restauration et monarchie de Juillet. — I. *Division des crédits additionnels en crédits supplémentaires et crédits extraordinaires.* — II. *Subdision des crédits supplémentaires en services votés et allocations fixes.* — 2e Période : Second Empire. — 3e Période actuelle : *Précautions prises pour éviter les abus.* — Remarque. — Crédits complémentaires. — Annulation de crédits. — Inconvénients des crédits additionnels. — Remèdes au développement des crédits additionnels. — I. *Palliatifs divers.* — II. *Système des virements pratiqué sous le second Empire.* — III. *Budgets rectificatifs.* — IV. *Indication des voies et moyens.* — V. *Crédit budgétaire pour dépenses imprévues.* — VI. *Comptabilité des dépenses engagées.*

CHAPITRE XVIII. — **Refus de budget.** 152

Théorie allemande. — Refus de budget dans les pays à régime parlementaire.

LIVRE III

Exécution du budget.

CHAPITRE XIX. — **Notions générales. — Organisation du ministère des finances** 155

Organisation du ministère des finances. — Le ministre des finances, chef des services d'exécution du budget. — Séparation du ministère des finances et du ministère du Trésor, sous le premier Empire.

CHAPITRE XX. — **Service des recettes**. 159

I. Recouvrement des contributions directes. — 1° *Mise en recouvrement des rôles.* — 2e *Encaissement.* — *Centralisation entre les mains du Trésorier-payeur.* — II. Recouvrement des impôts indirects. — Différences avec le mode de recouvrement des impôts directs. — Leurs causes. — 1° Recettes perçues par l'administration des contributions indirectes : *Droits au comptant.* — *Droits constatés.* — *Contrôles multiples.* — *Centralisation des recettes.* — 2° Recettes perçues par l'administration de l'enregistrement. — *Contrôles.* — 3° Recettes perçues par l'administration des douanes. — *Service actif.* — *Service sédentaire.* — III. Produits budgétaires divers. — Mode spécial de recouvrement des créances de l'Etat : contraintes et états ministériels. — Centralisation des recettes au Trésor. — Compte-courant du Trésor avec les trésoriers généraux. — *Ancien compte-courant à intérêts réciproques.*

CHAPITRE XXI. — **Service des dépenses. — Les ordonnateurs** 176

Théorie de l'Etat débiteur. — *Jurisprudence actuelle.* — Différences entre les dettes de l'Etat et les dettes des particuliers. — 1° *Compétence.* — 2° *Absence de moyens de contrainte contre l'Etat.* — 3° *Déchéance quinquennale.* — Formalités préalables au paiement. — Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. — Raisons de cette incompatibilité. — Fonctions des ordonnateurs. — I. *Engagement des dépenses.* — II. *Liquidation.* — *Caractères de la liquidation.* — *Voies de recours en matière de liquidation.* — III. *Ordonnancement.* — *Absence de voies de recours.*— Ordonnateurs primaires et ordonnateurs secondaires. — Contrôle des ordonnancements. — 1° *Tenue d'une comptabilité centrale.* — 2° *Distribution mensuelle de fonds.* — 3° *Visa des ordonnances par la direction du Mouvement général des fonds.*— 4° *Contrôle « a posteriori » et responsabilité des ordonnateurs.*— Contrôle des dépenses engagées. — *Organisation du contrôle des dépenses engagées en France.* — *Ses imperfections.* — *Utilité du contrôle des dépenses engagées.* — Le contrôle à l'étranger.

CHAPITRE XXII. — **Service des dépenses** (*suite*). — **Les comptables.** 196

Obligations du comptable.—1° Responsabilité de payeur.—*Régies de dépenses.* — *Justifications du « service fait ».* — 2° Responsabilité du caissier. — Garanties de la responsabilité des comptables. — Comptables principaux et comptables subordonnés. — Comptables de deniers, comptables d'ordre, comptables de matières. — Droit de réquisition des ordonnateurs. — *Comptabilité-matières.*

CHAPITRE XXIII. — **Service de la Trésorerie : le Trésor public** . . . 206

Définition du Trésor. — *Le Trésor, réservoir des ressources de l'Etat.* — *Le Trésor, banquier des budgets.* — *Le Trésor, banquier des services spéciaux et de clients divers.* — Découverts du Trésor.

CHAPITRE XXIV. — **Service de la Trésorerie : Mouvement des fonds.** 212

Connaissance des ressources disponibles. — Connaissance des paiements à effectuer. — Application des ressources aux paiements. — *Procédés pour restreindre les mouvements de fonds.* — *Compte-courant du Trésor à la Banque de France.*

CHAPITRE XXV. — **Service de la Trésorerie. — Dette flottante et autres ressources du Trésor** 218

I. Objet de la dette flottante.
II. Analyse des éléments de la dette flottante. — 1. Dépôts et comptes-courants. — Comptes divers. — Comptes de la Caisse des dépôts et consignations. — Compte du Crédit foncier. — 2. Avances des trésoriers-payeurs généraux. — Historique de l'institution des trésoriers-payeurs généraux. — *Origine des avances des trésoriers généraux.* — *Transformation de l'institution des trésoriers-payeurs généraux.* — *Réduction de leurs émoluments.* — 3. Bons du Trésor. — Utilité des bons du Trésor. — Classification officielle des éléments de la dette flottante.
III. Services spéciaux du Trésor intéressant la situation de la dette flottante. — *Avances de la Banque de France au Trésor.* — Dangers de la dette flottante. — Consolidation de la dette flottante.
IV. Engagements du Trésor. — Abus des moyens de trésorerie.
V. Notions sommaires sur le service de la Trésorerie en Angleterre et en Belgique. — Projets de réforme en France.

CHAPITRE XXVI. — **Clôture des exercices. — Réglementation des exercices clos. — Exercices périmés. — Déchéance quinquennale** 237

Introduction de dates fixes de clôture par la restauration.
1. *Dates actuelles de clôture de l'exercice.* — 1re catégorie : délais de recouvrement et de paiement. — 2e catégorie : délais de régularisation. — A. Achèvement des services du matériel. — B. Régularisation des dépassements de crédits au moyen de crédits supplémentaires. — Crédits complémentaires. — *Efforts pour arriver à leur suppression.* — *Persistance des crédits complémentaires.* — C. Régularisations diverses. —
2. *Dépenses d'exercices clos.* — I. Système de l'ordonnance du 14 septembre 1822. — II. Système de la loi du 23 mai 1834. — III. Système de l'ordonnance de 1838 et du décret de 1862. — Chapitres : dépenses des exercices clos.
3. *Déchéance quinquennale.* — Causes d'interruption. — Dépenses des exercices périmés ; vote de crédits spéciaux.

LIVRE IV

Contrôle de l'exécution du budget.

CHAPITRE XXVII. — **Contrôle administratif.** 250

Les trois contrôles : administratif, judiciaire et parlementaire. — Contrôle administratif. — I. Contrôle préventif. — *Comptabilité en partie double : son utilité.* — II. Comptes des ministres. — *Analyse du compte général de l'administration des finances.* — Commission de vérification des comptes des ministres.

CHAPITRE XXVIII. — **Contrôle judiciaire. — La Cour des Comptes** . 256

Origines de la Cour des Comptes. — Organisation actuelle de la Cour des Comptes.
Jugement des comptes des comptables. — 1° Production des comptes. — 2° Examen des comptes. — 3° Décision sur les comptes. — *Exécution des arrêts de la Cour. Voies de recours.* — A quels comptables s'étend la juridiction de la Cour. — Comptables de fait. — *Caisses noires ; mandats fictifs.* — *Sanction des comptabilités de fait.* — *Extension de la notion de comptabilité de fait.* — Comptabilités non soumises au jugement de la Cour : 1° *Frais de service et de négociation du Trésor public ;*

2° *Comptes de matières.*

Attributions de vérification de la Cour à l'égard des ordonnateurs. — Déclarations générales de conformité. — *Déclaration générale d'année.— Déclaration générale d'exercice.— Difficultés du rapprochement des comptes des comptables et des comptes des ministres. — Déclaration générale sur les comptes de matières.* — Rapport annuel au chef de l'Etat.

CHAPITRE XXIX. — **Contrôle parlementaire. — Loi de règlement** . . 267

Dates de publication des documents concernant le règlement du budget. — Analyse de la loi de règlement : 1° *Fixation des dépenses* ; 2° *Fixation des crédits* ; 3° *Fixation des recettes.* — Retards dans le vote de la loi de règlement. — Sanctions contre les fautes des ordonnateurs : ils sont, en fait, civilement irresponsables.— *Justification de cette irresponsabilité.*

DEUXIÈME PARTIE

LES RESSOURCES PUBLIQUES

PREMIÈRE SECTION : *L'Impôt.*

LIVRE V

Théorie de l'impôt.

CHAPITRE XXX. — **Notions générales sur les ressources publiques : produits du domaine, impôt, emprunt** 273

L'impôt et les revenus domaniaux. — Les revenus du domaine dans les finances modernes. — L'emprunt.

CHAPITRE XXXI. — **Définition de l'impôt. — Généralités sur l'impôt.** 278

Théories de l'impôt-échange. — Opinions sur la nature du « contrat fiscal ». — Réfutation de ces théories. — *Taxes et impôts proprement dits.* — Véritable fondement de l'impôt. — Définition de l'impôt. — L'impôt est-il un mal ou un bien ? — L'impôt a-t-il un but exclusivement fiscal ? — Les quatre règles d'Adam Smith . . . . . .

CHAPITRE XXXII. — **Impôt unique et impôts multiples. — Assiette de l'impôt. — Impôts sur les personnes et impôts sur les biens** 287

I. L'impôt unique. — Opinions en faveur de l'impôt unique. — Avantages de l'impôt unique. — Ses inconvénients.
II. L'assiette de l'impôt. — Impôts sur les personnes. — Capitations. — Capitations graduées.

CHAPITRE XXXIII. — **Impôts sur les biens : impôts directs et impôts indirects** 293

Définitions de l'impôt direct et de l'impôt indirect. — Valeur de ces définitions. — Avantages de l'impôt direct. — Ses inconvénients. — Avantages de l'impôt indirect. — Ses inconvénients ; son improportionnalité. — Rôles respectifs des impôts directs et des impôts indirects dans le système fiscal.

CHAPITRE XXXIV. — **Méthodes d'imposition. — Impôts indirects sur la circulation et sur la consommation. — Impôt direct sur le capital.** 303

I. Impôts indirects sur les consommations, — Impôt général sur les con-

sommations. — Ses inconvénients. — Choix des objets à imposer. — Procédés divers pour les frapper.

II. L'impôt direct sur le capital. — Mérites de l'impôt sur le capital, d'après ses partisans. — L'impôt sur le capital envisagé comme impôt unique. — Ses défauts. — Rôle de l'impôt sur le capital dans un système d'impôts multiples : a) *l'impôt sur le capital, impôt de juxtaposition* ; b) *l'impôt sur le capital, impôt de superposition* (*théorie de la discrimination*).

CHAPITRE XXXV. — **Méthode indiciaire et méthode de la constatation directe. — Impôt sur le revenu et impôt sur les revenus** 310

I. *Signes extérieurs et constatation directe*. — Système des signes extérieurs. — Ses mérites. — Ses inconvénients. — Méthode de la constatation directe. — Ses avantages. — *Impôt personnel et impôt réel*. — Critiques adressées à la méthode de la constatation directe. — Valeur de ces critiques.

II. *Impôt sur le revenu et impôt sur les revenus*. — Avantages de l'impôt sur les revenus. — Il n'exclut pas l'application de l'impôt sur le revenu.

CHAPITRE XXXVI. — **Du tarif de l'impôt. — Impôt proportionnel et impôt progressif. — Impôt de répartition et impôt de quotité** 322

I. *Impôt proportionnel et impôt progressif*. — Définition de l'impôt proportionnel et de l'impôt progressif. — Mérites reconnus à la proportionnalité ; l'égalité des quotes-parts. — Fondement du principe de la progressivité : théorie de l'égalité des sacrifices. — Objections faites au principe de la progressivité : 1° *au point de vue de la justice fiscale* ; 2° *au point de vue des difficultés d'application*. — *Réponses faites à ces critiques* . — Impôt dégressif. — Exemption du minimum d'existence. — Objections. — Déduction des charges de famille.

II. — *Répartition et quotité*. — Définition de la répartition et de la quotité. — Avantages de l'impôt de répartition. — Ses inconvénients. — Supériorité de l'impôt de quotité. — Causes des résistances qu'il provoque.

CHAPITRE XXXVII. — **De l'incidence de l'impôt** 337

Définition de l'incidence. — Importance des questions d'incidence. — Théories relatives aux lois d'incidence. — I. *Théories de l'incidence déterminée*. — II. *Théorie de la répercussion indéfinie*. — Erreurs de ces théories. — L'incidence de l'impôt est dominée par le jeu variable de l'offre et de la demande.

LIVRE VI

Systèmes fiscaux étrangers.

CHAPITRE XXXVIII. — **L'impôt sur le revenu global : système fiscal prussien** 343

Historique de l'*Einkommensteuer*. — Réforme fiscale de M. de Miquel. — Législation actuelle de l'*Einkommensteuer*. — Mode de constatation : la déclaration. — Abandon de divers impôts d'Etat aux communes. — Institution d'un impôt complémentaire sur le capital. — Réforme des impôts communaux.

CHAPITRE XXXIX. — **Impôts cédulaires sur les revenus : système anglais et système italien** 350

I. *L'income-tax anglais.* — Historique de l'*income-tax.* — Division des cédules. — Leur raison d'être : diversité des modes de perception. — Organes de l'assiette et du recouvrement. — Tarif de l'income-tax. — *Exemptions et déductions.* — *Prise en considération du revenu global.*
II. *L'impôt italien sur la richesse mobilière.* — Division des cédules : discrimination des revenus. — Détermination du revenu net. — Tarif de l'impôt : *détermination du revenu imposable.* — *Exemptions et déductions.* — Assiette et recouvrement.

LIVRE VII

Etude du système fiscal français.

CHAPITRE XL. — **Contributions directes : impôt foncier.** 360

Historique des contributions directes.— IMPÔT FONCIER. — Fondement de l'impôt foncier. — Procédés divers d'application. — Dualité actuelle de l'impôt foncier en France.
1° *Impôt foncier des propriétés non bâties.* — Propriétés frappées par l'impôt ; exemptions permanentes et temporaires. — Calcul du revenu net imposable. — Difficulté d'évaluation de ce revenu. — Du cadastre. — *Documents cadastraux.* — *Opérations cadastrales.* — Fixité des évaluations cadastrales. — Problème de la péréquation de l'impôt foncier. — Insuffisance des remèdes adoptés pour corriger les défauts de la péréquation. — Solutions diverses proposées en vue de la péréquation. — *Projet de révision du revenu des parcelles dans le budget de* 1907.
2° *Impôt foncier des propriétés bâties.* — Assiette de l'impôt. — Exemptions permanentes et temporaires. — Fixité décennale des évaluations. — Tarif de l'impôt.

CHAPITRE XLI. — **Contributions directes** (*suite*) **: contribution personnelle-mobilière** 377

Historique de la contribution personnelle-mobilière. — Organisation actuelle de l'impôt : I. Taxe personnelle. — II. Taxe mobilière. — Exemptions. — Répartition de l'impôt aux divers degrés. — *Procédé illégal appliqué par les répartiteurs.*— Vices de la péréquation et échec des essais d'amélioration. — Tendance progressive à introduire la personnalité dans cet impôt.

CHAPITRE XLII. — **Conributions directes** (*suite*) **: contribution des portes et fenêtres.** 386

Historique. — Assiette de l'impôt ; exemptions permanentes et temporaires. — Répartition de l'impôt. — *Application du tarif.* — *Combinaison de l'application du tarif et de la répartition.* — Par qui l'impôt est-il payé ? — *Sa suppression théorique depuis* 1894.

CHAPITRE XLIII. — **Contributions directes** (*suite*) **: impôt des patentes..** 391

Procédés divers de taxation des revenus professionnels. — Origine de l'impôt des patentes. — Assujettis à la patente. — Exemptions totales. — Tarif des patentes : droit fixe et droit proportionnel. — I. Droit fixe *Tableau A* ; *Tableau B* ; *Tableau C* ; II. Droit proportionnel : *tableau D.* Exemptions partielles et dispositions diverses. — Patente des grands magasins et des coopératives. — *Les patentes et la taxe sur les grands magasins en Prusse.* — *Patente des grands magasins en France.* — *Patente des coopératives.* — Improportionnalité des patentes.

CHAPITRE XLIV. — **Contributions directes** (*suite*) : **centimes additionnels. — Taxes assimilées** 401

1. *Centimes additionnels*. — Raison d'être des centimes d'Etat. — Classification des centimes d'Etat.
2. *Taxes assimilées aux contributions directes*. — Classification des taxes assimilées. — Taxe des biens de mainmorte.

CHAPITRE XLV. — **Règles administratives concernant l'assiette, le recouvrement et le contentieux des contributions directes** 405

Des matrices. — Tournées des contrôleurs.— Des rôles. — Annualité de l'impôt. — Paiement par douzièmes. — Lieu de paiement. — Droits du Trésor vis-à-vis des tiers. — Réclamations. — Formes et délais.— Examen des réclamations.— Dégrèvements résultant des réclamations.

CHAPITRE XLVI. — **Impôts perçus par l'administration de l'enregistrement : droits de timbre, droits d'enregistrement** 413

1. *Droits de timbre*. — Modes de perception et tarifs.
2. *Droits d'enregistrement*. — Justification de cet impôt. — Droits d'acte et droits de mutation. — Droits fixes et droits proportionnels. — Extension des droits proportionnels. — Recouvrement des droits.
3. *Droits sur les mutations à titre gratuit*. — I. Mutations entre vifs. — II. Droits de succession. — Fondement de l'impôt successoral. — Historique du régime fiscal des successions en France. — *Loi du 22 frimaire an VII*. — Réformes successives et législation actuelle. — *Déduction du passif*. — Projet de relèvement des droits sur les mutations à titre gratuit dans le budget de 1907.

CHAPITRE XLVII. — **Impôts perçus par l'administration de l'enregistrement** (*suite*) : **régime fiscal des valeurs mobilières. — Taxes perçues sur les biens de mainmorte** 428

I° Historique de la taxation des valeurs mobilières.
II° I. Droit de timbre. — II. Droit de transmission. — *Mode différent de perception sur les titres nominatifs et sur les titres au porteur*. — III. Impôt sur les opérations de Bourse. — IV. Impôt sur le revenu.
III° Immunités fiscales de la rente française. — La question de l'impôt sur la rente. — Origine de l'immunité de la rente française. — Objections contre l'imposition de la rente. — Réponse à ces objections. — Taxation des rentes possédées par des étrangers.
IV° Taxation des valeurs étrangères.
V° Problème de la péréquation des charges fiscales de la richesse foncière et de la richesse mobilière. — Impossibilité de le résoudre. — Raisons de ne pas surtaxer les valeurs mobilières.
VI° Taxes perçues par l'enregistrement sur les biens de mainmorte. — *Taxe sur le revenu*. — *Droit d'accroissement*.

CHAPITRE XLVIII. — **Contributions indirectes : notions générales. — Mécanisme et formalités** 450

Historique des contributions indirectes. — Formalités destinées à assurer le recouvrement des droits. — Déclarations. — Surveillance de la régie. — Surveillance des lieux de stationnement : l'exercice. — *Succédanés de l'exercice*. — Surveillance à la circulation : titres de mouvement. — Droit de visite de la régie. — Lacunes de la surveillance.

CHAPITRE XLIX. — **Contributions indirectes** (*suite*) : **régime fiscal des boissons**. 458

1. *Impôt sur les bières.*
2. *Impot sur les vins, cidres, poirés et hydromels.* — Historique. — I. *Droit de circulation.* — II. *Droit de détail.* — III. *Droit d'entrée.* — *Taxe unique et taxe de remplacement.* — *Critiques soulevées par cette législation.* — Législation actuelle : droit général de circulation. — Licences.
3. *Impôts sur l'alcool.* — Historique et législation actuelle. — *Droit de consommation.* — *Droit d'entrée.* — *Régimes spéciaux* (*vins de liqueur, alcools dénaturés*). — Surveillance de la régie : 1° *à la circulation* ; 2° *à la production.* — Privilège des bouilleurs de cru. — Tentatives de suppression du privilège. — *Lois des* 29 *décembre* 1900 *et* 31 *mars* 1903. — Critique du privilège. — Arguments des bouilleurs. — Réfutation. — Problèmes soulevés actuellement par la taxation de l'alcool. — La question du monopole. — *Le monopole à l'étranger.* — *Projets de monopole en France.*

CHAPITRE L. — **Contributions indirectes** (*suite*) : **législation fiscale des sucres**. 476

Historique du régime fiscal des sucres. — La question des primes indirectes. — Leur suppression par la loi de 1880. — Leur rétablissement par la loi du 29 juillet 1884. — Primes directes (loi du 7 avril 1897). — Conséquences de ce régime. — Conférence de Bruxelles (1902). Ses résultats. — Réforme du régime des sucres (loi du 28 janvier 1903).

CHAPITRE LI. — **Autres droits perçus par la régie des contributions indirectes. — Monopoles. — Contentieux. — Douanes** 481

Impôt sur les transports. — Monopoles : *Tabac.* — *Allumettes.* — *Poudres.*

Contentieux des contributions indirectes. — Contrainte. — Ses effets. — Affaires civiles. — Poursuites correctionnelles.

Droits de douane. — Tarifs fiscaux et tarifs protecteurs. — Droits spécifiques et *ad valorem.* — Droit de statistique. — Transit. — Drawbacks. — Admissions temporaires. — Entrepôts.

CHAPITRE LII. — **Projets de réforme du système fiscal français**. . . 488

Défauts de notre système d'impôts directs. — Diversité des projets de réforme. — Projet Peytral (1898). — Projet Doumer (1896). — Projet Cochery (1896). — Projets récents : projet Caillaux (1900). — Projet Rouvier (1903). — Projet Poincaré.

DEUXIÈME SECTION. — *L'Emprunt et la Dette publique.*

LIVRE VIII

Théorie de l'emprunt.

CHAPITRE LIII. — **Généralités sur l'emprunt** 504

L'emprunt est-il toujours un mal ? — L'emprunt est-il toujours un bien ?

CHAPITRE LIV. — **Comment s'effectuent les emprunts ?** 509

I. — *Différentes sortes d'emprunts.* — Emprunts forcés. — *Emission de papier-monnaie à cours forcé.* — *Consolidation.* — Emprunts patriotiques. — Emprunts volontaires.

II. — *Modes d'émission.* — Négociation aux banquiers. — Souscription publique. — *Avantages accordés aux souscripteurs.* — *Souscription publique aux enchères.* — Emission en Bourse.

III. — *Types d'emprunts.* — Diversité des types d'intérêt. — *Motifs des émissions au-dessous du pair.* — *Choix du type d'intérêt.* — *Question de l'unification de la dette.* — Diversité des emprunts quant à leur durée : emprunts perpétuels et emprunts amortissables. — *Causes de la préférence des Etats pour les dettes perpétuelles.* — *Modalités des emprunts amortissables.* — *Leurs avantages et leurs inconvénients.*

CHAPITRE LV. — **Législation française des émissions d'emprunts. — Privilèges et immunités des rentes françaises.** . 523

I. — Loi d'emprunt. — Décret. — Arrêté ministériel.

II. — 1. Immunités fiscales de la rente. — 2. Emplois et remplois en rentes. — 3. Insaisissabilité de la rente. — 1er Système : insaisissabilité absolue. — *Ses conséquences pratiques.* — *Atténuations apportées par la jurisprudence.* — 2e Système : insaisissabilité limitée. — *Ses conséquences.* — *Théorie administrative.*— Dérogations au principe de l'insaisissabilité.

CHAPITRE LVI. — **Moyens de réduire les charges de la dette publique : I. La conversion** 529

Dangers d'une dette excessive. — Banqueroutes. — Concordats. — Conversion et amortissement. — Nature juridique de la conversion. — Sa légitimité en droit. — Difficulté relative à la conversion des dettes amortissables. — *Jurisprudence actuelle.* — Conditions financières de possibilité de la conversion. — *Légitimité morale de la conversion.* — Conditions financières de succès de la conversion. — Types divers de conversions.— 1° *Conversions au pair.*— 2° *Conversions au-dessous du pair.* — 3° *Conversions avec soulte. Conversion Fould* (1862). — Les conversions en Angleterre. — Les conversions en France.

CHAPITRE LVII. — **Moyens de réduire les charges de la dette publique : II. L'amortissement** 544

1. — *Nécessité de l'amortissement.* — Comparaison entre l'amortissement et la conversion.

2. — *Méthodes d'amortissement : l'amortissement obligatoire.* — Système du Dr Price. — Réfutation de la théorie du Dr Price. — Erreurs de la théorie de l'amortissement basé sur le principe de l'intérêt composé. — Ses applications en France. — Histoire de la Caisse d'amortissement. — *Résultats.* — Amortissement contractuel. — Ses inconvénients. — Ses avantages. — L'amortissement contractuel aux Etats-Unis et en Angleterre. — L'amortissement contractuel en France. — 1° *Conversion de rentes perpétuelles en rentes viagères.* — 2° *Annuités terminables.* 3° *Emprunts amortissables.*

3. *Amortissement facultatif au moyen des excédents budgétaires.*— L'amortissement facultatif en Angleterre et aux Etats-Unis. — L'amortissement facultatif en France. — Illusions sur le retour des chemins de fer à l'Etat . . . . . .

LIVRE IX

Analyse de la dette publique française.

CHAPITRE LVIII. — **Généralités. — Dette inscrite et dette non inscrite. — Grand-Livre de la dette publique** . . 562

Énormité de la dette publique française. — Divisions de la dette publi-

que. — Du Grand-Livre de la dette publique. — Titres nominatifs, au porteur, et mixtes. — *Différences entre les titres au porteur et les titres nominatifs. — Transfert réel, transfert de forme.* — Paiement des arrérages. — Détachement du coupon.

CHAPITRE LIX. — **Dette perpétuelle. — Dette remboursable à terme ou par annuités. — Dette viagère.** 569

I. — *Dette perpétuelle.*

II. — *Dette remboursable à terme ou par annuités.* — Rente 3 0/0 amortissable. Engagements du Trésor.— 1. *Obligations du Trésor. — Obligations à long terme.— Obligations à court terme.— Permanence des obligations du Trésor.* — II. *Annuités diverses.*

III. *Dette viagère.*— Historique de la législation des pensions.— Législation actuelle. — *Droit à la retraite. — Conditions d'âge et de services.* — *Tarifs légaux. — Retenue sur le traitement.* — Formalités pour l'obtention de la pension. — Caractère de la pension. — Critique du système actuel.

TROISIÈME PARTIE

LIVRE X

Finances locales.

CHAPITRE LX. — **Budget départemental. — Budget communal.** . . 581

I. — *Budget départemental.* — Origine du budget départemental. — Règles actuelles. — Budget ordinaire. — *Dépenses obligatoires et facultatives.* — Budget extraordinaire. — Recettes avec et sans affectation spéciale. — Budget supplémentaire. — Exécution du budget : A. *Recettes* ; B. *Dépenses.* — Apurement des comptes.

II. — *Budget communal.* — Règles actuelles. — Budget ordinaire et budget extraordinaire. — *Dépenses obligatoires et facultatives.* — Budget supplémentaire. — Droits de l'autorité supérieure à l'égard du budget communal. — Exécution du budget. — Apurement des comptes.

CHAPITRE LXI. — **Ressources locales.** 594

I. — *Ressources fiscales.*

A. Taxes. — Caractères des groupements locaux. — Théorie des « taxes » locales. — Les « taxes » dans les finances locales françaises. — *Jurisprudence administrative française en matière d'entreprises communales.*

B. Impôts. — Systèmes d'impôts locaux. — Avantages et inconvénients du système des centimes additionnels locaux. — *Réforme des impôts locaux en Prusse.*

Ressources du budget départemental français. — Ressources du budget communal. — Octrois. — *Réforme des octrois. — Taxes de remplacement.* — Prestations. — *Critiques adressées aux prestations. — Réfutation.* — Taxe vicinale (loi du 31 mars 1903).

II. — *Ressources d'emprunt. — Emprunts locaux.* — Progression des dépenses locales. — Accroissement des dettes locales. — Vote des emprunts locaux. — Modalités.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

ALLIX

TRAITÉ ÉLÉMENTAIRE DE SCIENCE DES FINANCES

M. Φ.